



**Der Landesbeauftragte
für den Datenschutz
Nordrhein-Westfalen**

6. Tätigkeitsbericht

Sechster Tätigkeitsbericht
des Landesbeauftragten für den Datenschutz
Nordrhein-Westfalen

für die Zeit vom 1. April 1984
bis zum 31. März 1985

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	7
1. Überblick	7
2. Kontrolle der Einhaltung der Datenschutzvorschriften	8
a) Umfang der Kontrollbefugnis	8
b) Auskunfts-, Einsichts- und Zutrittsrecht	9
c) Dateienregister	9
d) Durchsetzungsmöglichkeiten	10
3. Beobachtung der Auswirkungen der ADV auf Gewaltenteilung und Zuständigkeitsabgrenzungen	11
4. Zusammenarbeit mit anderen Datenschutzkontrollinstanzen	12
a) Datenschutzbeauftragte	12
b) Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich	12
5. Personal	12
B. Grundrecht auf Datenschutz und Recht auf informationelle Selbstbestimmung	13
C. Datenschutz in den Bereichen der Verwaltung	15
1. Meldewesen	15
a) Änderung des Meldegesetzes	15
b) Datenübermittlung an nicht-öffentliche Stellen	15
c) Datenübermittlung an öffentliche Stellen	17
d) Datenübermittlung an Kirchen	20
e) Schutz des Adoptionsgeheimnisses	20
2. Wahlen	21
3. Paß- und Personalausweiswesen	25
4. Polizei	27
a) Gesetzliche Regelung der Informationsverarbeitung	27
b) Datenerhebung	30
c) Datenübermittlung an Polizeibehörden	31
d) Datenübermittlung an andere Stellen	33
e) Auskunft an den Betroffenen und Löschung	34
5. Verfassungsschutz	35
6. Bauwesen	37

16. Wirtschaft	126
a) Gewerbeüberwachung	126
b) Bezirksschornsteinfegermeister	128
c) Industrie- und Handelskammern	128
d) Handwerkskammern	128
17. Verkehrswesen	130
a) Kraftfahrzeugzulassung	130
b) Personenbeförderung	133
18. Landwirtschaft	136
19. Öffentliche Unternehmen	136
a) Kreditinstitute	136
b) Versicherungsunternehmen	142
20. Medien	144
a) Bildschirmtext	144
b) Fernwirken	145
c) Rundfunk	146
d) Presse	149
D. Organisatorische und technische Maßnahmen	153
1. Maßnahmen der Strukturorganisation	153
a) Interne Kontrollinstanz	153
b) Freigabe von ADV-Programmen	156
c) Zuordnen und Abgrenzen weiterer Funktionen	159
2. Maßnahmen der Ablauforganisation	161
a) Verbindlichkeit von Dienstabweisungen	161
b) Sicherheit der Programme	161
c) Sicherheit der Daten	162
d) Zugangsberechtigungen zum Sicherheitsbereich	167
3. Technische Maßnahmen	168
a) Maßnahmen zum Schutz von Gesprächen vertraulichen Inhalts	168
b) Sicherheitsbereiche	171
4. Organisatorisch-technische Maßnahmen	172
a) Authentifizierung der Benutzer von Datenendgeräten	172
b) Authentifizierung bei automatisierten Verfahren der Kreditinstitute	179
c) Allgemeine Fragen zur Sicherung von Daten und Programmen	181
5. Besonderheiten der Datensicherung bei kleinen datenverarbeitenden Stellen	182
a) Sicherheit der Programme	182
b) Sicherheit der Daten	185
c) Organisation und Kontrolle	187
6. Organisationshilfe zur Datensicherung	188
7. Änderung des ADV-Organisationsgesetzes	189

7.	Rechtswesen	38
	a) Strafsachen	38
	b) Zivilsachen	44
	c) Freiwillige Gerichtsbarkeit	46
	d) Grundbuchwesen	46
	e) Rechtsanwälte	47
	f) Strafvollzug	49
8.	Sozialwesen	52
	a) Sozialversicherung	52
	b) Kriegsopferversorgung	67
	c) Sozialhilfe	68
	d) Jugendhilfe	72
	e) Wohngeld	75
	f) Kindergeld	77
	g) Ausbildungsförderung	78
	h) Arbeitsförderung	80
9.	Gesundheitswesen	80
	a) Krankenhäuser	80
	b) Gesundheitsämter	81
	c) Medizinische Forschung	83
	d) Krebsregistergesetz	84
	e) Gewerbeaufsicht	85
	f) Berufskammern	86
10.	Personalwesen	87
	a) Feststellung der Eignung	87
	b) Personalakten	89
	c) Beihilfen	90
	d) Lehrerdateien	91
	e) Personalrat	91
	f) Datenweitergabe an Dritte	92
	g) Gehaltsbescheinigung	94
	h) Schreibweise von Namen	94
11.	Statistik	95
	a) Volkszählung	95
	b) Mikrozensus	97
	c) EG-Arbeitskräfteerhebung	100
	d) Hochschulstatistik	101
	e) Lohnstatistik	102
12.	Raumbezogene Planung	103
13.	Wissenschaft und Forschung	105
	a) Hochschulen	105
	b) Forschung	109
	c) Studienplatzvergabe	112
14.	Bildung und Kultur	113
	a) Schulwesen	113
	b) Bibliotheken	117
	c) Archive	120
15.	Steuerverwaltung	121

E. Weiterentwicklung des Datenschutzrechts	190
1. Initiative zur Verbesserung des Datenschutzes in Nordrhein-Westfalen.	190
2. Novellierung des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen.	191
3. Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes	191

Anhang

Auswirkungen des Volkszählungsurteils

– Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 27./28. März 1984 –	193
--	-----

A. Aufgaben des Landesbeauftragten für den Datenschutz

1. Überblick

Der Landtag hat eine Initiative zur Verbesserung des Datenschutzes in Nordrhein-Westfalen beschlossen. Der daraufhin von der Landesregierung eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Datenschutzes ist deutlicher Ausdruck des Willens, die Forderungen des Bundesverfassungsgerichts für einen verfassungskonformen Datenschutz zu verwirklichen. Nur durch entsprechende gesetzliche Vorschriften ist es möglich, in einer Gesellschaft, die geprägt ist von der jederzeitigen Verfügbarkeit einer Fülle von Daten über jeden einzelnen durch die automatisierte Datenverarbeitung, aber auch durch immer umfangreichere Aktensammlungen, das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung umfassend zu gewährleisten.

Die häufige Bezugnahme auf Orwell im Jahre 1984 geht auf die Vorstellung zurück, daß das Recht des Bürgers auf informationelle Selbstbestimmung in erster Linie durch die hochtechnisierte Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten bedroht ist und deshalb in erster Linie hier der Datenschutz anzusetzen habe. Ich habe allerdings den Eindruck gewonnen, daß Akten meist sehr viel weniger geschützt sind als automatisierte Dateien, obwohl die besonders sensiblen Daten oft nur in Akten festgehalten werden. Wenn immer wieder irgendwo im Lande Altakten mit sensiblen Daten aufgefunden werden oder wenn ein Beamter Einzelheiten über seine Nebentätigkeit in der Zeitung liest, so scheint mir dies nur die Spitze eines Eisbergs zu sein. Dementsprechend befaßt sich dieser Tätigkeitsbericht wie auch frühere Berichte zum großen Teil mit Vorgängen, die die Datenverarbeitung in Akten oder sonstigen Unterlagen sowie die in den Datenschutzgesetzen weitgehend ungeregelt gebliebene Datenerhebung betreffen.

Die Gefahren, die sich aus der automatisierten Datenverarbeitung für die Persönlichkeitssphäre ergeben, beruhen insbesondere auf der Möglichkeit einer schnellen Verknüpfung einer großen Zahl von Angaben über eine Person. Deshalb ist insbesondere eine Überprüfung der Neuen Medien (wie etwa Bildschirmtext und Fernwirkdienste) auf ihre Sozialverträglichkeit geboten. Ziel dieser Überprüfung wird es allerdings nicht sein können, den technischen Fortschritt zu verhindern. Es müssen vielmehr Wege gefunden werden, die neuen Systeme beherrschbar zu machen und optimale Sicherungen zum Schutz der Persönlichkeitssphäre zu verwirklichen.

Schwerpunkte meiner Tätigkeit im Berichtsjahr lagen in den Bereichen Sozialleistungen, Wahlen, Personalausweiswesen, Justizverwaltung, Statistik und öffentlich-rechtliche Kreditinstitute. Von besonderem Interesse im Bereich der organisatorischen und technischen Maßnahmen waren Fragen der Datenfernverarbeitung und der Sicherheit von Verfahren der Identifizierung. Gegen den zur Identifizierung meist angewandten Paßwortschutz sind starke Bedenken angebracht; die getroffenen organisatorischen Maßnahmen genügen häufig nicht den Anforderungen. An Bedeutung gewinnen Fragen der Datensicherheit im Büro.

In einem demokratischen Rechtsstaat dürfte ein bewußt rechtswidriges Vorgehen öffentlicher Stellen nur selten sein. Bedeutsam wird die Einrichtung eines externen Kontrollorgans gerade für die Vielzahl von Verstößen gegen Vorschriften über den Datenschutz, bei denen die Verwaltung ihr Verhalten in Verken-

nung der Rechtslage für zulässig hält. Zu Recht wird staatliches Handeln von den Bürgern zunehmend unter dem Gesichtspunkt eines ausreichenden Datenschutzes kritisch betrachtet. Die Bürger haben Anspruch darauf, daß ihre Sorgen und Ängste ernst genommen werden und daß ihnen eine unabhängige Instanz zur Verfügung steht, die ihnen losgelöst von den strengen Regeln eines gerichtlichen Verfahrens Auskunft über die Rechtmäßigkeit des Umgangs mit ihren Daten gibt und deren Stellungnahmen von der Verwaltung beachtet werden. Nur so kann der wachsenden Staatsverdrossenheit in diesem Bereich entgegenge wirkt werden.

2. Kontrolle der Einhaltung der Datenschutzvorschriften

a) Umfang der Kontrollbefugnis

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 15. Dezember 1983 auf die Bedeutung der Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung hingewiesen (BVerfGE 65, 1, 46). Danach muß sich der Umfang der Kontrollbefugnis der Datenschutzbeauftragten an Inhalt und Anwendungsbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ausrichten, das nicht auf Datenverarbeitung in Dateien beschränkt ist. Inzwischen hat sich das Gericht in einem Beschluß vom 20. Juni 1984 zur strategischen Überwachung des Brief- und Telefonverkehrs mit den Ländern des Warschauer Paktes erneut zur Notwendigkeit einer unabhängigen Datenschutzkontrolle geäußert. Es hat festgestellt, daß das Unterbleiben der Benachrichtigung des Betroffenen verfassungsrechtlich nur deswegen hingenommen werden kann, weil die Kontrolle dieser Maßnahmen unter anderem durch unabhängige Datenschutzbeauftragte sichergestellt ist (NJW 1985, 121, 125). Zumindest die Briefkontrolle hat keinen Dateibezug. Nach den beiden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wird davon auszugehen sein, daß eine unabhängige Datenschutzkontrolle auch außerhalb von Dateien bundesverfassungsrechtlich geboten ist.

Die Landesregierung scheint ihre frühere Auffassung, daß die Kontrollbefugnis des Landesbeauftragten für den Datenschutz nach geltendem Recht auf Dateien beschränkt sei, nicht mehr aufrecht zu erhalten. Der Ministerpräsident hat mich gebeten, in einer Angelegenheit tätig zu werden, die die Bekanntgabe personenbezogener Daten aus der Personalakte eines Beamten betrifft und keinen Dateibezug hat (vgl. Plenarprotokoll 9/104, S. 6445). Ein solches Ersuchen setzt voraus, daß sich die Kontrollbefugnis durch den Landesbeauftragten für den Datenschutz auch auf den Umgang mit personenbezogenen Daten in Akten erstreckt. Auch die Sprecher der Opposition gingen in der Sitzung des Landtags am 24. Oktober 1984 davon aus, daß der Landesbeauftragte für den Datenschutz für die Überprüfung des Vorgangs zuständig ist (aaO S. 6454 und 6460).

In dem von der Landesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Datenschutzes (Drucksache 9/4075) wird vorgeschlagen, den Anwendungsbereich des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen auf Akten und sonstige amtlichen Zwecken dienende Unterlagen zu erstrecken. Damit wird auch klargestellt, daß sich die Kontrollbefugnis des Landesbeauftragten für den Datenschutz auf den Umgang mit personenbezogenen Daten in Akten und sonstigen Unterlagen erstreckt.

Offenbar unter dem Eindruck dieser Entwicklung ist mir der Einwand der mangelnden Kontrollbefugnis für die Datenverarbeitung in Akten in der letzten Zeit nicht mehr entgegengehalten worden. Dies gilt auch für den kommunalen Bereich. Gleichwohl ist zu hoffen, daß die vorgesehene gesetzliche Klarstellung möglichst bald in Kraft tritt.

b) Auskunfts-, Einsichts- und Zutrittsrecht

Nur wenn der Landesbeauftragte für den Datenschutz die Möglichkeit zur umfassenden Information hat, ist er in der Lage, seine Aufgabe wirksam zu erfüllen. Allerdings stehen ihm nicht alle Möglichkeiten der Informationsbeschaffung zur Verfügung. Einige auch von den Medien aufgegriffene Datenschutzfälle haben dies deutlich werden lassen.

Die der Kontrolle des Landesbeauftragten für den Datenschutz unterworfenen öffentlichen Stellen sind verpflichtet, den Landesbeauftragten bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen. Dieser kann im Rahmen seiner Kontrollbefugnis von öffentlichen Stellen Auskunft zu den Fragen sowie Einsicht in die Unterlagen und Akten verlangen, die im Zusammenhang mit der Verarbeitung personenbezogener Daten stehen; er kann ferner die Stellen jederzeit auch unangemeldet aufsuchen und ihre Diensträume betreten. Darüber hinaus haben ihm die öffentlichen Stellen bei der Durchführung seiner Aufgaben Amtshilfe zu leisten. Das Gesetz räumt dem Landesbeauftragten jedoch nicht die Befugnis ein, Bedienstete öffentlicher Stellen oder sonstige Personen zu vernehmen. Soweit eine im Einzelfall gebotene Befragung von Bediensteten durch die öffentliche Stelle selbst durchgeführt wird, aber nicht zu einer Aufklärung des Sachverhalts führt, muß auch der Landesbeauftragte für den Datenschutz dieses Ergebnis hinnehmen.

In Fällen, in denen die Staatsanwaltschaft ein Ermittlungsverfahren eingeleitet hat, ist davon auszugehen, daß die Staatsanwaltschaft alle für eine Aufklärung des Falles in Betracht kommenden Personen vernehmen wird. Es kann deshalb angezeigt sein, zunächst das Ermittlungsergebnis abzuwarten. Von welchen seiner Befugnisse der Landesbeauftragte wann Gebrauch macht, muß er in eigener Verantwortung entscheiden.

c) Dateienregister

Inzwischen sind über vier Jahre seit dem Inkrafttreten der Dateienregisterverordnung Nordrhein-Westfalen (DRegVO NW) vergangen. Obwohl sich die Zahl der öffentlichen Stellen des Landesbereichs, die Dateien zu dem von mir nach § 27 DSGVO zu führenden Dateienregister angemeldet haben, auf 2 951 erhöht hat, sind noch immer nicht alle speichernden Stellen ihrer gesetzlichen Anmeldepflicht nachgekommen.

Insgesamt sind 21 847 Dateien angemeldet worden. Von den bisher vorliegenden Anmeldungen entfallen auf

- das allgemeine Register nach § 27 Abs. 1 und 2 DSGVO 17 204 Dateien,
- das gesonderte Register nach § 27 Abs. 4 Satz 2 DSGVO für Staatsanwaltschaft, Polizei sowie bestimmte Dateien der Landesfinanzbehörden 1 822 Dateien,
- das gesonderte Register nach § 27 Abs. 5 DSGVO für Eigenbetriebe und öffentlich-rechtliche Unternehmen 2 821 Dateien.

Die Frage, ob die Datenschutzgesetze auch auf Datensammlungen der Notare anwendbar sind, wird von den Notarkammern nach wie vor verneint. Ich gehe nach Prüfung der Sach- und Rechtslage davon aus, daß je nach Lage des Einzelfalles bei einem Notar durchaus nach § 27 DSGVO meldepflichtige Dateien vorhanden sein können. Bestätigt sehe ich mich darin auch durch den Niedersächsischen Minister der Justiz, der erst kürzlich für den Geltungsbereich des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes eine Meldepflicht der Notare nochmals bejaht hat.

d) Durchsetzungsmöglichkeiten

In Hinblick auf die überwiegend aufgeschlossene Haltung der öffentlichen Verwaltung habe ich mich bei zahlreichen Verstößen gegen Datenschutzvorschriften im Berichtszeitraum wiederum auf **Empfehlungen** nach § 26 Abs. 2 DSGVO beschränken können. Diesen Empfehlungen ist im wesentlichen Folge geleistet worden.

In sieben Fällen habe ich von der Möglichkeit einer förmlichen **Beanstandung** nach § 30 DSGVO Gebrauch gemacht. Anlaß war:

- die Veröffentlichung personenbezogener Daten von Angehörigen der Landesfinanzverwaltung ohne Einwilligung der Betroffenen in den Bezirksnachrichten einer Oberfinanzdirektion,
- die Verletzung des Sozialgeheimnisses bei der Übersendung von Verwaltungsvorgängen an Sozialgerichte ohne Prüfung der Erforderlichkeit im Einzelfall,
- die Verletzung des Sozialgeheimnisses durch Angabe des Verwendungszwecks bei der Überweisung von Sozialhilfeleistungen im beleglosen Überweisungsverfahren,
- die Veröffentlichung personenbezogener Daten von Studienreferendaren ohne Einwilligung der Betroffenen im Philologen-Jahrbuch,
- die Weitergabe von Kopien der Unterstützungsunterschriften an die Mitglieder eines Wahlausschusses bei der Kommunalwahl,
- die Verletzung des Fernmeldegeheimnisses durch die Speicherung der vollständigen Telefonnummer des Gesprächsteilnehmers bei privaten Telefongesprächen von Bediensteten im Wege der automatischen Gesprächsdatenerfassung,
- die Praxis einer speichernden Stelle, die Angabe, ob das Haus eines Betroffenen ein Einfamilien- oder ein Zweifamilienhaus ist, nicht als personenbezogenes Datum zu behandeln.

In vier Fällen habe ich mich nach § 31 Abs. 3 DSGVO an den **Landtag** gewandt:

- Vorlage 9/1816 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des ADV-Organisationsgesetzes (ADV-Gesetz),
- Vorlage 9/2057 zur Initiative zur Verbesserung des Datenschutzes in Nordrhein-Westfalen,
- Vorlage 9/2156 zum Entwurf eines Krebsregistergesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (KRG NW),
- Vorlage 9/2218 zum Entwurf eines Gesetzes über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ (WDR-Gesetz).

Die Berichterstattung der Medien über „Datenschutzskandale“ und „Datenschutzpannen“, aber auch über das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts, über bereichsspezifische Datenschutzregelungen und über die Tätigkeitsberichte der Datenschutzbeauftragten sowie die Resonanz in einer breiten Öffentlichkeit lassen eine zunehmende Aufgeschlossenheit gegenüber Fragen des Datenschutzes erkennen. Ebenso weisen die zahlreichen Eingaben, die sich gegen die als übermäßig empfundene Erhebung personenbezogener Daten auf Antragsvordrucken, Fragebogen und anderen Behördenformularen richten, auf eine weiter gestiegene Sensibilität des Bürgers gegenüber dem Umgang mit seinen personenbezogenen Daten hin. Ich habe versucht, mit meiner **Öffentlichkeitsarbeit** dem Rechnung zu tragen.

Das Berichtsjahr hat eine Fülle von Anfragen und Wünschen von Bildungseinrichtungen, privaten Gruppen, aber auch von Seiten der Verwaltung nach

Vorträgen, Referaten und Beteiligung an Podiumsdiskussionen gebracht. Angesichts der Personalsituation meiner Dienststelle war es meinen Mitarbeitern und mir leider nicht immer möglich, allen Wünschen zu entsprechen.

An den für meine Öffentlichkeitsarbeit insbesondere zur Verfügung stehenden Informationsschriften „Der Bürger und seine Daten“ und „Vorschriften zum Datenschutz in Nordrhein-Westfalen“ sowie meinen bisherigen Tätigkeitsberichten bestand weiterhin große Nachfrage. Der Umstand, daß immer wieder auch frühere Tätigkeitsberichte angefordert wurden, hat dazu geführt, daß der erste, zweite und dritte Tätigkeitsbericht nunmehr vergriffen sind.

3. Beobachtung der Auswirkungen der ADV auf Gewaltenteilung und Zuständigkeitsabgrenzungen

In Nordrhein-Westfalen hat der Gesetzgeber dem Datenschutz neben dem Schutz des Bürgers die weitere Aufgabe zugewiesen, das auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung beruhende verfassungsmäßige Gefüge des Staates, insbesondere der Verfassungsorgane des Landes, wie auch die Zuständigkeitsabgrenzung im kommunalen Bereich vor einer Veränderung infolge der automatisierten Datenverarbeitung zu bewahren (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 DSG NW). Der Landesbeauftragte für den Datenschutz hat darauf zu achten, ob die Auswirkungen der automatisierten Datenverarbeitung zu einer Verschiebung in der Gewaltenteilung zwischen den Verfassungsorganen des Landes sowie in der Zuständigkeitsabgrenzung im kommunalen Bereich führen (§ 26 Abs. 4 Satz 2 DSG NW).

In einer Stellungnahme in dem Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen wegen der Erstellung und Weitergabe einer gemeindebezogenen Leistungsbilanz über „Leistungen des Landes in den Gemeinden 1975–1983“ durch die Landesregierung habe ich mich auch zu den Auswirkungen dieser Leistungsbilanz auf das Informationsgleichgewicht zwischen den Verfassungsorganen geäußert.

Nach § 2 des ADV-Organisationsgesetzes (ADV-G NW) darf durch den Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung das Informationsgleichgewicht zwischen den Organen der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt nicht beeinträchtigt werden. Diese Vorschrift verpflichtet nach meiner Auffassung die Landesregierung, die von ihr unter Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung erstellte Leistungsbilanz nicht nur für eigene Zwecke zu nutzen, sondern sie auch dem Landtag und seinen Mitgliedern zur Verfügung zu stellen, um den durch die Erstellung der Leistungsbilanz entstandenen Informationsvorsprung wieder auszugleichen. Die Leistungsbilanz erleichtert dem Landtag die Wahrnehmung seiner Aufgabe der Kontrolle der vollziehenden Gewalt, insbesondere hinsichtlich einer angemessenen Berücksichtigung der einzelnen Gemeinden bei den Leistungen des Landes, und stärkt damit das verfassungsmäßige Gefüge der Verfassungsorgane des Landes (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 DSG NW).

Aus der Sicht des Datenschutzes bestehen daher gegen die Weitergabe einer Leistungsbilanz, die keine personenbezogenen Daten enthält, an den Landtag und seine Mitglieder nicht nur keine Bedenken; sie ist nach § 2 ADV-G NW sogar geboten.

4. Zusammenarbeit mit anderen Datenschutzkontrollinstanzen

a) Datenschutzbeauftragte

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat im Berichtszeitraum viermal getagt. In den Sitzungen im Juni, September und Oktober 1984 sowie im Januar 1985 wurden unter anderem folgende Themen behandelt:

- Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi),
- Bildschirmtext,
- Telefonfernwirksamkeit,
- Volkszählungsgesetz 1986,
- Hochschulstatistikgesetz,
- Änderung des Straßenverkehrsgesetzes (Zentrales Verkehrsinformationssystem),
- Gesetzliche Regelung der polizeilichen Informationsverarbeitung.

Einer Anregung des Präsidenten des Statistischen Bundesamts folgend wurde ein Gesprächskreis von Datenschutzbeauftragten und Leitern der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder geschaffen, in dem Datenschutzfragen im Bereich der Statistik, insbesondere die Auswirkungen des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts, in einem informellen Meinungsaustausch erörtert werden sollen.

b) Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich

Im Hinblick darauf, daß Datenschutzfragen im Kreditwesen und in der Versicherungswirtschaft gleichermaßen im öffentlichen wie im nicht-öffentlichen Bereich auftreten, wirkt der Landesbeauftragte für den Datenschutz in den Arbeitsgruppen „Kreditwirtschaft“ und „Versicherungswirtschaft“ des „Düsseldorfer Kreises“ der Datenschutzreferenten der obersten Landesbehörden der Bundesländer mit.

5. Personal

Bei den Beratungen der beiden letzten Tätigkeitsberichte im Landtag habe ich eindringlich auf die mit einem wachsenden Datenschutzbewußtsein der Bürger einhergehende starke Steigerung der Eingabezahlen hingewiesen. Diese Tendenz hält ungebrochen an und verstärkt sich noch. Ferner ist eine deutliche Zunahme der Beratungersuchen öffentlicher Stellen zu verzeichnen. Hinzu kommt die verstärkte Arbeitsbelastung durch Beteiligung an wichtigen Gesetzesvorhaben auf Bundes- und Landesebene.

Bereits für das Haushaltsjahr 1981 hatte ich zusätzlich zwei Planstellen des höheren Dienstes und eine Stelle der Vergütungsgruppe Ib/Ila BAT beantragt. Obwohl der Innenminister mein Anliegen für berechtigt hielt, ist ihm bislang im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage des Landes nicht Rechnung getragen worden.

Es ist absehbar, daß ohne zusätzliche Planstellen im höheren Dienst die mir übertragenen Aufgaben einer wirksamen Datenschutzkontrolle nicht mehr in angemessener Weise zu bewältigen sein werden. Der von mir auch für das Haushaltsjahr 1986 erneut angemeldete Mehrbedarf ist deshalb dringender denn je.

B. Grundrecht auf Datenschutz und Recht auf informationelle Selbstbestimmung

- Die Landesregierung hat in ihrer Mitteilung zur Initiative zur Verbesserung des Datenschutzes in Nordrhein-Westfalen (Drucksache 9/3721) dargelegt, welche Folgerungen nach ihrer Auffassung aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 (BVerfGE 65, 1) zu ziehen sein werden. Die Ausführungen des Gerichts zur Tragweite des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes seien auch für die Auslegung des Grundrechts auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung heranzuziehen (aaO S. 8).

Die Ausführungen der Landesregierung entsprechen weitgehend auch meiner Auffassung (vgl. fünfter Tätigkeitsbericht, B.). Die Landesregierung ist allerdings der Ansicht, daß „Eingriffe“ in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung („Informationseingriffe“) von sonstigen, nicht grundrechtsrelevanten Arten des Umgangs mit personenbezogenen Daten abzugrenzen seien (aaO S. 8–9). Sie geht somit davon aus, daß nicht jeder Umgang öffentlicher Stellen mit personenbezogenen Daten einen Informationseingriff darstellt. Dem kann nicht gefolgt werden.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts gewährleistet Artikel 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“ (aaO 43). Dieser kategorische Satz kann nur so verstanden werden, daß danach jede Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe, mithin jeder Umgang öffentlicher Stellen mit personenbezogenen Daten als Einschränkung dieses Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (vom Bundesverfassungsgericht auch als „Eingriff“ oder „Informationseingriff“ bezeichnet) angesehen werden muß, die einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Dabei kann es auf den Grad der Einschränkung oder die Intensität der Belastung des Betroffenen nicht ankommen.

Allerdings sind diese Gesichtspunkte 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 bereichsspezifische Befugnisnormen geboten.

- Inzwischen beginnt auch die Rechtsprechung, sich mit den Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts auseinanderzusetzen. So hat das Landgericht Frankenthal in seinem Beschluß vom 30. Januar 1985 (1 T 2/85) mit erfreulicher Klarheit dargelegt, daß die Einsicht in Personenstandsbücher zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist, daß die allein maßgebliche Vorschrift des § 61 PStG bei verfassungskonformer Auslegung unter Berücksichtigung des Gebots der Normenklarheit als gesetzliche Grundlage für einen solchen Eingriff nicht herangezogen werden kann und daß es dem

Gesetzgeber überlassen bleiben muß, § 61 PStG für Forschungszwecke zu ergänzen.

Ein Gegenbeispiel ist der Beschluß des Landgerichts Gießen vom 12. September 1984 (1 StVK-Vollz 827/84). Ein Strafgefangener hatte sich gegen das Anbringen seines Vor- und Familiennamens an der Eingangstür zu seinem Haftraum gewandt. In seiner Entscheidung geht das Gericht von einer eingeengten, offenbar auf das Verhindern der Erstellung von Persönlichkeitsprofilen beschränkten Sicht des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung aus. Dementsprechend verkennt es, daß durch das Anbringen des Namens an der Tür personenbezogene Daten des Betroffenen anderen Gefangenen und Besuchern der Anstalt bekanntgegeben werden und daß ein solcher Eingriff, auch wenn er von dem Gefangenen im überwiegenden Allgemeininteresse hingenommen werden müßte, einer (hinreichend normenklaren) gesetzlichen Grundlage bedarf.

Unbefriedigend ist auch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Februar 1984 (NJW 1984, 1636), das den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Tragweite des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung in keiner Weise Rechnung trägt (vgl. hierzu die Kritik von Bäumler in DÖV 1984, 513, Bull in JZ 1984, 740 und Simitis/Wellbrock in NJW 1984, 1591).

C. Datenschutz in den Bereichen der Verwaltung

1. Meldewesen

a) Änderung des Meldegesetzes

In dem von der Landesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Datenschutzes (Drucksache 9/4075) wird eine Änderung des Meldegesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (MG NW) vorgeschlagen. Damit wird einem wesentlichen Teil meiner Bedenken gegen die derzeitige Fassung des Meldegesetzes (vgl. C.1.a meines vierten Tätigkeitsberichts) Rechnung getragen. Zu begrüßen ist insbesondere, daß nunmehr

- auf die Speicherung des Berufs der Einwohner verzichtet werden soll (lediglich die Berufsausübung im Gesundheitswesen soll weiterhin gespeichert werden; § 3 Abs. 2 Nr. 7 MG NW),
- dem Betroffenen das Recht eingeräumt werden soll, einer Datenübermittlung zum Zweck der Veröffentlichung in einem Adreßbuch zu widersprechen (§ 35 Abs. 4 MG NW).

Leider wird jedoch in dem Gesetzentwurf an der Speicherung der Seriennummer des Personalausweises und des Passes (§ 3 Abs. 2 Nr. 8 MG NW) festgehalten. Die Meldegesetze der Länder Berlin, Bremen, Hamburg und Hessen sehen eine Speicherung der Seriennummer nicht vor. In einer gutachtlichen Äußerung zu dem Entwurf eines Meldegesetzes für das Land Berlin hat der frühere Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Dr. Benda, erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Speicherung dieser Angabe erhoben. Der von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP im Bundestag eingebrachte Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise (Bundestagsdrucksache 10/2177) sieht vor, daß die Seriennummer nicht im Melderegister gespeichert werden darf. Nordrhein-Westfalen sollte nicht abwarten, bis die Speicherung vom Bundesgesetzgeber verboten wird.

In der gutachtlichen Äußerung von Prof. Dr. Benda werden auch Zweifel geäußert, ob Meldepflichten in Beherbergungsstätten (vgl. § 26 Abs. 2 MG NW) und Krankenhäusern (vgl. § 28 Abs. 2 MG NW) verfassungskonform sind. Derartige Regelungen, die ausschließlich polizeilichen Zwecken dienen, widersprechen dem Grundsatz, daß nach dem Menschenbild des Grundgesetzes die Polizei nicht jedermann als potentiellen Rechtsbrecher behandeln darf; zu Angaben über den Aufenthalt in bestimmten Anstalten habe das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil auf die Gefahr sozialer Abstempelung hingewiesen.

Da der Landesgesetzgeber bei diesen Meldepflichten an § 16 Abs. 2 und 3 des Melderechtsrahmengesetzes gebunden ist, muß eine Überprüfung bei dieser rahmenrechtlichen Vorschrift ansetzen. Es wäre zu begrüßen, wenn Nordrhein-Westfalen hierzu die Initiative ergreifen würde.

b) Datenübermittlung an nicht-öffentliche Stellen

- Nach § 34 Abs. 2 MG NW darf die Gemeinde eine **erweiterte Melderegisterauskunft** über einen einzelnen bestimmten Einwohner erteilen, soweit

jemand ein berechtigtes Interesse glaubhaft macht. Durch die Auskunft dürfen jedoch schutzwürdige Belange der Betroffenen nicht beeinträchtigt werden (§ 7 Satz 1 MG NW). 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). Bei Meldebehörden treten immer wieder Zweifel auf, inwieweit nach diesen Vorschriften eine Prüfung des Einzelfalles notwendig ist.

Dient die erbetene Auskunft der Verfolgung privatrechtlicher Ansprüche und ist sie zur Durchsetzung der Ansprüche erforderlich, so liegt zwar ein berechtigtes Interesse vor. Auch in diesen Fällen muß jedoch eine Prüfung des Einzelfalles stattfinden. Sie erstreckt sich darauf, ob der Auskunftsuchende die Erforderlichkeit der Kenntnis der Daten zur Durchsetzung eines privatrechtlichen Anspruchs glaubhaft gemacht hat und ob nicht im Einzelfall Grund zu der Annahme besteht, daß schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden.

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

Nach diesen Grundsätzen sind auch von Rechtsanwälten, Rechtsbeiständen, Inkassobüros oder sonstigen Auskunftsuchenden gestellte Auskunfterforschungen zu beurteilen. Dabei erscheint es nicht möglich, die erforderliche Einzelfallprüfung auf Grund von pauschalen Angaben vorzunehmen, wie sie oftmals vorgebracht werden, etwa daß die Auskunft „zur Erfüllung anwaltschaftlicher Tätigkeit“ oder „zur Abwicklung der jeweils betroffenen Vertragsverhältnisse“ begehrt werde. Das Vorbringen, dessen Glaubhaftmachung erstrebt wird, muß sich jedenfalls auf einen bestimmten Anspruch oder ein bestimmtes Rechtsverhältnis beziehen. Andererseits erfordert das Glaubhaftmachen nicht unbedingt die Vorlage bestimmter Unterlagen.

Welche Anforderungen an die Glaubhaftmachung im Einzelfall zu stellen sind, ist von der Meldebehörde selbst zu entscheiden, die als übermittelnde Stelle für die Einhaltung der Datenschutzvorschriften verantwortlich ist. Hat sie Zweifel an der Zulässigkeit der Übermittlung, so muß diese unterbleiben.

- Die Erteilung von **Gruppenauskünften** richtet sich nach § 34 Abs. 3 MG NW. Danach darf die Meldebehörde nicht-öffentlichen Stellen eine Melderegisterauskunft über eine Vielzahl nicht namentlich bezeichneter Einwohner nur dann erteilen, wenn sie im öffentlichen Interesse liegt. Auch hierbei dürfen durch die Übermittlung personenbezogener Daten schutzwürdige Belange der Betroffenen nicht beeinträchtigt werden (§ 7 Satz 1 MG NW).

Der **Blutspendedienst** der Landesverbände Nordrhein und Westfalen-Lippe des Deutschen Roten Kreuzes hatte verschiedene Gemeinden um Übermittlung von Namen und Anschriften der innerhalb eines bestimmten Zeitraumes das 18. Lebensjahr vollendenden Personen für die Werbung von Blutspendern gebeten.

Von einem die Übermittlung nach § 34 Abs. 3 MG NW rechtfertigenden öffentlichen Interesse kann in derartigen Fällen nur ausgegangen werden, wenn die zuständige oberste Landesbehörde es bestätigt. Inzwischen hat der hierfür zuständige Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen bestätigt, daß die Tätigkeit des Blutspendedienstes der DRK-Landesverbände im öffentlichen Interesse liege. Dazu gehöre auch die Einholung von Melderegisterauskünften nach § 34 Abs. 3 MG NW für die Werbung von Blutspendern.

- Die Übermittlung der Namen und Anschriften der Eltern von Schulanfängern durch die Meldebehörde an die **Verkehrswacht** zur Übersendung von verkehrserzieherischem Informationsmaterial liegt nach meiner Auffassung ebenfalls im öffentlichen Interesse, da die Verkehrswacht mit ihren Bemühungen um eine gezielte Verkehrserziehung ein in besonderem Maße gemeinschaftsdienliches Anliegen verfolgt. Dem Anliegen der Verkehrswacht wäre damit Rechnung getragen, ohne daß ein Zurückgreifen auf Daten, die bei den Schulen oder Schülern vorhanden sind, erforderlich wird. Die Übermittlung der Anschriften aus Dateien der Schulen wäre nach Nr. 4.1 und 4.3 der Verwaltungsvorschriften (VVzASchO) zu § 5 Abs. 4 der Allgemeinen Schulordnung – Richtlinien zum Schülerstammbuch und zum sonstigen Datenbestand in der Schule – nur mit Einwilligung der Betroffenen zulässig.

Die Übermittlung der Namen und Anschriften von Schulanfängern an Sparkassen zur Versendung von verkehrserzieherischem Informationsmaterial ist nicht nach § 34 Abs. 3, sondern nach § 31 Abs. 1 Satz 1 MG NW zu beurteilen. Die Versendung solchen Materials gehört nicht zu den Aufgaben einer **Sparkasse**. Die Zusendung könnte von den Empfängern zu Recht als Werbemaßnahme für die Sparkasse verstanden werden und dadurch schutzwürdige Belange der Betroffenen beeinträchtigen. Außerdem besteht hier die Gefahr der Zweckfremdung der Daten. Eine Datenübermittlung an die Sparkasse durch die Meldebehörde wäre daher unzulässig.

- Ein ausländischer Bürger hatte mir mitgeteilt, daß der Rat einer Stadt die Durchführung einer Wahl zum **Ausländerbeirat** beschlossen hätte. Er habe erfahren, daß Träger des Wahlverfahrens ausländische Vereine in eigener Verantwortung sein sollten. Zu diesem Zweck sei beabsichtigt, den Vereinen Wählerlisten mit personenbezogenen Daten der wahlberechtigten Ausländer zu übermitteln. Dem einzelnen Betroffenen sei nicht bekannt, um welche Vereine es sich handle.

Zwar kann davon ausgegangen werden, daß die Wahl eines Ausländerbeirates im öffentlichen Interesse liegt. Durch die Übermittlung der Namen und Anschriften der Ausländer an ausländische Vereine können jedoch ebenso wie bei der zuvor erwähnten Datenübermittlung an den Caritasverband schutzwürdige Belange der Betroffenen beeinträchtigt werden.

Nach Auskunft des zuständigen Oberstadtdirektors ist das ursprünglich vorgesehene Verfahren für die Wahl zum Ausländerbeirat frühzeitig aus datenschutzrechtlichen Gründen fallen gelassen worden. Träger des Wahlverfahrens sei nunmehr die Stadt selbst. Die ausländischen Vereine erhielten keine Listen der wahlberechtigten ausländischen Mitbürger. Der Wahlleiter schreibe vielmehr die Wahlberechtigten unmittelbar an. Das Anschreiben enthalte Mitteilungen über die Wahlberechtigung und das Wahlverfahren sowie das Muster eines Stimmzettels.

- Die von einem Doktoranden gewünschten Auskünfte aus dem Melderegister über rumäniendeutsche Spätaussiedler konnten nicht erteilt werden. Bei **Dissertationen** ist das nach § 34 Abs. 3 MG NW erforderliche öffentliche Interesse regelmäßig nicht gegeben. Auf jeden Fall können durch die Übermittlung der gewünschten Daten schutzwürdige Belange der Betroffenen beeinträchtigt werden. Auch ohne Nennung von Namen und Anschriften der Betroffenen sind sie auf Grund anderer Angaben bestimmbar. Sie können aus Sicherheits- oder anderen Gründen ein Interesse daran haben, daß ihre Daten nicht übermittelt werden. Die Übermittlung der Daten ist daher nur mit Einwilligung der Betroffenen zulässig.

c) Datenübermittlung an öffentliche Stellen

- Das Vorhaben der **Verfassungsschutzbehörde**, bei verschiedenen Meldebehörden zur Auswertung von Meldedaten zum Zweck der Spionageabwehr

Einsicht in die Meldekarteien zu nehmen, erregte in der Öffentlichkeit Aufsehen.

Nach § 2 Abs. 3 MG NW dürfen die Meldebehörden personenbezogene Daten, die im Melderegister gespeichert werden, nur nach Maßgabe des Meldegesetzes Nordrhein-Westfalen oder anderer Rechtsvorschriften übermitteln. Dabei ist zu berücksichtigen, daß nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 DSGVO die Einsichtgewährung als Übermittlung sämtlicher in der Meldekartei gespeicherten Daten anzusehen ist. Hiernach kommt es nicht darauf an, in welche Daten tatsächlich Einsicht genommen wird und von welchen Karteikarten sich der Einsichtnehmende Aufzeichnungen macht, sondern in welche Daten Einsicht genommen werden kann. Die Meldebehörde darf daher in das Melderegister nur dann Einsicht gewähren, wenn für alle darin gespeicherten Daten die Übermittlungsvoraussetzungen vorliegen.

Als Rechtsgrundlage für die Übermittlung der im Melderegister gespeicherten Daten an die Verfassungsschutzbehörde kommt allein § 31 Abs. 1 bis 3 MG NW in Betracht. Nach § 31 Abs. 1 Satz 1 MG NW darf die Meldebehörde die dort genannten Daten einer anderen Behörde übermitteln, wenn dies zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist. An die Erforderlichkeit sind strenge Anforderungen zu stellen; die Kenntnis jeder einzelnen übermittelten Angabe muß zur Aufgabenerfüllung notwendig sein (vgl. Ruckriegel in Ruckriegel/v. d. Groeben/Hunsche, Datenschutz und Datenverarbeitung in Nordrhein-Westfalen, § 11 Anm. 3 und 4 sowie § 10 Anm. 5). Nach § 31 Abs. 2 Nr. 1 MG NW ist die Übermittlung weiterer Daten sowie von Hinweisen zum Nachweis der Richtigkeit der gespeicherten Daten nur zulässig, wenn der Empfänger ohne Kenntnis der Daten zur Erfüllung einer ihm durch Rechtsvorschrift übertragenen Aufgabe nicht in der Lage wäre.

Für die Zulässigkeit der Übermittlung ist ohne Bedeutung, daß bei Daten nach § 31 Abs. 1 MG NW der Meldebehörde nur die Prüfung der Zuständigkeit des Empfängers sowie der Plausibilität der Datenanforderung obliegt (Ruckriegel, aaO, § 11 Anm. 3) und bei Daten und Hinweisen nach § 31 Abs. 2 MG NW eine Prüfung der Übermittlungsvoraussetzungen durch die Meldebehörde überhaupt entfällt (§ 31 Abs. 3 Satz 1 MG NW). In beiden Fällen muß der Empfänger, hier also die Verfassungsschutzbehörde, dafür einstehen, daß die Übermittlungsvoraussetzungen für jede einzelne Angabe erfüllt sind.

Durch die Einsichtgewährung in die Meldekartei werden der Verfassungsschutzbehörde mehr Daten übermittelt, als sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben braucht; sie kann damit von sämtlichen dort gespeicherten Daten aller Einwohner Kenntnis nehmen, obwohl sie nur einen Teil der Karteikarten und sogar nur einen Teil der darauf festgehaltenen Angaben benötigt. Darüber hinaus erhält die Verfassungsschutzbehörde durch die Einsichtgewährung in die alten, noch nicht bereinigten Karteikarten auch Kenntnis von Daten, die nicht mehr gespeichert werden dürfen, weil sie nicht in dem Katalog des § 3 Abs. 1 und 2 MG NW enthalten sind, und die daher auch nicht übermittelt werden dürfen.

Die Voraussetzungen des § 31 Abs. 1 Satz 1 und des § 31 Abs. 2 Nr. 1 MG NW liegen somit für die meisten der in der Meldekartei gespeicherten Daten nicht vor. Anders als bei der Schlüsselösung für die Polizei (§ 43 MG NW) gibt es keine besondere Rechtsvorschrift, die der Verfassungsschutzbehörde die Einsichtnahme in die Meldekartei abweichend von § 31 MG NW erlaubt. Daher ist die Einsichtgewährung in diese Kartei nicht zulässig. Dem berechtigten Informationsbedürfnis des Verfassungsschutzes muß auf eine andere, datenschutzrechtlich zulässige Weise Rechnung getragen werden.

In dem von der Landesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Datenschutzes (Drucksache 9/4075) wird demgegenüber lediglich eine Änderung des Verfassungsschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen vorgeschlagen, die die bisherige Praxis legalisiert.

- Die monatliche Übersendung von Namen und Anschriften der Eltern erstgeborener Kinder an das **Jugendamt** für die Versendung von Elternbriefen wie auch die Übermittlung der Daten neugeborener Kinder an das **Gesundheitsamt** für Zwecke der Mütterberatung ist eine regelmäßige Datenübermittlung.

Seit dem 1. Juli 1983 gilt für eine derartige Datenübermittlung aus dem Melderegister § 31 Abs. 4 MG NW. Danach sind regelmäßige Datenübermittlungen an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen nur zulässig, soweit dies durch Bundes- oder Landesrecht unter Festlegung des Anlasses und des Zwecks der Übermittlungen, der Datenempfänger und der zu übermittelnden Daten bestimmt ist. Eine Rechtsvorschrift, die in diesen Fällen eine regelmäßige Datenübermittlung zuließe, ist nicht vorhanden. Insbesondere sieht die Erste Verordnung über die Zulassung der regelmäßigen Datenübermittlungen von Meldebehörden an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen eine solche Übermittlung nicht vor.

Eine regelmäßige Datenübermittlung liegt nach meiner Auffassung auch dann vor, wenn die Namen und Anschriften der Eltern neugeborener Kinder in unregelmäßigen Abständen, aber jeweils für die Zeit zwischen den einzelnen Übermittlungen vollständig übermittelt werden. Unter dem Begriff „regelmäßig“ ist eine Datenübermittlung zu verstehen, die sich auf Grund vorgegebener und abstrakter, also nicht nur einen Einzelfall betreffender Merkmale, einer Regel, vollzieht (Hunsche in Ruckriegel/v. d. Groeben/Hunsche, Datenschutz und Datenverarbeitung in Nordrhein-Westfalen, § 15 Anm. 5). Das vorgegebene Merkmal, die Regel ist bei Übermittlung der Daten aller Eltern neugeborener Kinder auch in unregelmäßigen Abständen die Geburt eines Kindes. Auf die Dauer der Abstände zwischen den Übermittlungen der Daten, die sich jeweils bis zu einer Übermittlung angesammelt haben, kommt es somit für die Regelmäßigkeit der Übermittlung nicht an.

Da eine besondere Rechtsvorschrift, die eine derartige regelmäßige Datenübermittlung durch die Meldebehörden zuließe, nicht vorhanden ist, ist diese unzulässig. Es besteht jedoch die Möglichkeit, daß die Namen und Anschriften der Eltern erst- oder neugeborener Kinder durch das Standesamt an das Jugendamt und das Gesundheitsamt weitergegeben werden. Nach § 61 Abs. 1 des Personenstandsgesetzes (PStG) ist die Einsicht in und damit die Auskunft aus Personenstandsbüchern an diese Ämter zulässig, sofern diese im Rahmen ihrer Zuständigkeit darum ersuchen (§ 61 Abs. 1 Satz 1 PStG) und den Zweck des Ersuchens angeben (§ 61 Abs. 1 Satz 2 PStG).

- Zu Zwecken der Werbung, insbesondere für den Seniorenpaß, forderte die **Bundesbahn** Namen und Anschriften von Einwohnern bestimmter Jahrgänge bei einer Meldebehörde an. Bei den strengen Anforderungen, die bei einer Datenübermittlung nach § 31 Abs. 1 Satz 1 MG NW an die Erforderlichkeit zu stellen sind, war diese Datenübermittlung nicht zulässig.

Auch wäre die Bundesbahn als öffentlich-rechtliches Wettbewerbsunternehmen bei einer Datenübermittlung zu Werbezwecken nach § 31 Abs. 1 Satz 1 MG NW besser gestellt als privat-rechtliche Wettbewerbsunternehmen. Eine Gruppenauskunft an nicht-öffentliche Stellen darf nach § 34 Abs. 3 MG NW nur erteilt werden, wenn sie im öffentlichen Interesse liegt. Ein öffentliches Interesse an einer Datenübermittlung zu Werbezwecken besteht nicht. Gruppenauskünfte dürfen nicht für geschäftliche, andere kommerzielle oder für Werbezwecke erteilt werden. Der Wettbewerbsvorteil, der sich für die Bundesbahn gegenüber privaten Verkehrsunternehmen bei einer Datenübermitt-

lung nach §31 Abs.1 Satz 1 MG NW ergeben würde, wäre daher nicht gerechtfertigt.

Meiner Empfehlung an den Oberstadtdirektor, von einer derartigen Datenübermittlung an die Bundesbahn künftig abzusehen, wurde gefolgt.

d) Datenübermittlung an Kirchen

Pressemitteilungen über die beabsichtigte Datenübermittlung durch Gemeinden an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften haben Bürger veranlaßt, sich wegen der Zulässigkeit solcher Übermittlungen an mich zu wenden.

Gesetzliche Grundlage für die Übermittlung personenbezogener Daten durch die Gemeinde als Meldebehörde an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften ist §32 MG NW. Nach §32 Abs.2 Satz 1 MG NW darf die Meldebehörde einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft von Familienangehörigen ihrer Mitglieder, die nicht derselben oder keiner öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft angehören, folgende Daten übermitteln: Vor- und Familiennamen, Tag der Geburt, Geschlecht, Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft, Übermittlungssperren sowie Sterbetag. Der Betroffene kann verlangen, daß seine Daten nicht übermittelt werden; er ist hierauf bei der Anmeldung hinzuweisen (§ 32 Abs. 2 Satz 3 MG NW).

Diese Regelung entspricht § 19 Abs.2 des Melderechtsrahmengesetzes (MRRG), der für den Landesgesetzgeber bindend ist. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens hatte ich seinerzeit gegen § 19 Abs.2 MRRG verfassungsrechtliche Bedenken geäußert, da nach meiner Auffassung die Übermittlung von Daten von Nichtmitgliedern an eine Religionsgesellschaft das Recht dieser Personen verletzt, ihre religiöse Überzeugung zu verschweigen (Artikel 140 GG in Verbindung mit Artikel 136 Abs.3 Satz 1 WRV); das dem Betroffenen eingeräumte Widerspruchsrecht reicht zum Schutz des Rechts der negativen Bekenntnisfreiheit nicht aus. Der Bundesgesetzgeber hat sich jedoch über derartige Bedenken hinweggesetzt.

Allerdings dürfen nach § 7 MG NW durch die Übermittlung personenbezogener Daten schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden. Ich hatte deshalb dem Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen vorgeschlagen, in einer Verwaltungsvorschrift vorzusehen, daß Personen, die noch nicht bei einer Anmeldung auf ihr Widerspruchsrecht nach § 32 Abs. 2 Satz 3 MG NW hingewiesen worden sind, vor einer Übermittlung auf dieses Recht hingewiesen werden müssen.

Der Innenminister hat mit Erlaß vom 7. Juli 1983 eine Übermittlung von Erstdatensätzen der Familienangehörigen von Mitgliedern, die nicht derselben öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft angehören, zugelassen, wenn zuvor in einer öffentlichen Bekanntmachung in einer Tageszeitung, deren Ausgabe mindestens den Zuständigkeitsbereich der Meldebehörde abdeckt, auf die beabsichtigte Datenübermittlung sowie auf das Widerspruchsrecht gemäß § 32 Abs. 2 Satz 3 MG NW hingewiesen worden ist. Die Frist für die Ausübung des Widerspruchsrechts muß mindestens vier Wochen nach der öffentlichen Bekanntmachung betragen. Die Bekanntmachung sollte allerdings nicht in der Urlaubszeit veröffentlicht werden, wenn viele Einwohner verreist sind.

e) Schutz des Adoptionsgeheimnisses

Wie ich in meinem fünften Tätigkeitsbericht (C.1.f) ausgeführt habe, ist vor jeder einzelnen Übermittlung personenbezogener Daten eines zur Adoption vorgesehenen Kindes an öffentliche Stellen zu prüfen, ob besondere Gründe des öffentlichen Wohls die Übermittlung verlangen. Soweit nach der vorgenommenen Prüfung eine Datenübermittlung für erforderlich gehalten wird, ist eine Form

der Übermittlung zu wählen, die den Belangen des anzunehmenden Kindes und der neuen Eltern Rechnung trägt. So sollten in diesen Fällen der Stelle, der die Daten übermittelt werden, keine Adreßaufkleber mit dem Namen des Kindes zur Verfügung gestellt werden. Vielmehr sollte die Versendung einer Mitteilung dieser Stelle unter Verwendung von Namen und Anschrift der neuen Eltern erfolgen. In der Mitteilung selbst genügt die Angabe des Vornamens des anzunehmenden Kindes. Auf jeden Fall ist die Stelle, der die Daten übermittelt werden, auf die Verpflichtung zur Wahrung des Adoptionsgeheimnisses hinzuweisen.

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 MG NW speichern die Meldebehörden zwar frühere Namen der Einwohner. Die Speicherung des früheren Geburtsnamens eines adoptierten Kindes, auch wenn die Speicherung unter der Rubrik „Historische Daten“ oder in einer „Historischen Datei“ erfolgt, ist aber geeignet, die Annahme des Kindes aufzudecken. Einen hinreichenden Schutz kann nur die völlige Löschung des früheren Geburtsnamens geben. Allenfalls wäre die Speicherung eines Aktenzeichens (etwa des Adoptionsverfahrens) in der historischen Datei als Hinweis für die Richtigkeit des neuen Geburtsnamens vertretbar (§ 3 Abs. 3 MG NW).

2. Wahlen

- Ich habe bisher die Auffassung vertreten, daß die Übermittlung bestimmter personenbezogener Daten von Mitarbeitern der Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen an den Gemeindedirektor zum Zwecke der Auswahl von **Wahlvorstandsmitgliedern** nach der 2. Alternative des § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO zulässig ist (C.2. meines ersten Tätigkeitsberichts).

Im Hinblick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 ist es allerdings zweifelhaft, ob die Generalklauseln des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen für sich allein oder in Verbindung mit anderen Rechtsvorschriften eine Rechtsgrundlage für den in der Übermittlung der Daten liegenden Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sein können. Übermittlungsvorschriften, die – wie § 11 DSGVO NW – an die rechtmäßige Aufgabenerfüllung eines beliebigen Empfängers anknüpfen, können keinen ausreichenden Schutz gegen Zweckentfremdung bieten, da sie den Verwendungszweck nicht bestimmen und insoweit nicht dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen. Es obliegt dem Gesetzgeber, für derartige Datenübermittlungen eine hinreichend präzise gesetzliche Grundlage zu schaffen.

- Die Übermittlung personenbezogener Daten von Wahlberechtigten an Parteien aus den **Wählerverzeichnissen** oder dem Melderegister zu Wahlwerbungszwecken gab auch im Berichtsjahr wieder Anlaß zu Bürgereingaben.

Das Verwaltungsgericht Berlin hatte mit Beschluß vom 19. Oktober 1984 – 1 A 311.84 – dem Senator für Inneres des Landes Berlin im Wege der einstweiligen Anordnung untersagt, die Namen, Vornamen und Anschriften der Antragsteller aus dem Melderegister an Parteien, Wählergemeinschaften und Einzelbewerber zu Wahlwerbungszwecken zu übermitteln. Das Oberverwaltungsgericht Berlin hat diese einstweilige Anordnung jedoch mit Beschluß vom 27. November 1984 – 3 S 280.84 – aufgehoben. In den Gründen hat das Oberverwaltungsgericht ausgeführt, daß die Vorschrift des Landeswahlgesetzes, die die Übermittlung der genannten Daten an Parteien, Wählergemeinschaften und Einzelbewerber für Zwecke der Wahlwerbung zuläßt, eine verfassungsmäßige gesetzliche Beschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sei, die den von dem Bundesverfassungsgericht hierfür aufgestellten Anforderungen entspreche.

Eine entsprechende Auffassung habe ich für den Bereich des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in meinem zweiten Tätigkeitsbericht (C.3.) vertreten. Eine Notwendigkeit für eine Änderung der Wahlgesetze oder des Meldegesetzes sehe ich nach dem derzeitigen Erkenntnisstand insoweit nicht. Eine andere Frage ist, ob die Parteien gut beraten sind, wenn sie von dieser Möglichkeit der gezielten Wahlwerbung Gebrauch machen, da eine immer größere Zahl von Bürgern hieran Anstoß nimmt und die Parteien bei diesen Bürgern das Gegenteil erreichen.

- Wie notwendig es allerdings ist, daß in die Wahlvorschriften eine **Bußgeldbestimmung** aufgenommen wird, mit deren Hilfe eine Verletzung des Zweckbindungsgebotes für Auszüge und Abschriften des Wählerverzeichnisses geahndet werden kann, zeigt folgender Fall:

Mehrere Bürgerinnen hatten Werbeprospekte einer an ihrem Wohnort ansässigen Firma erhalten. Die Prospekte waren offensichtlich nur weiblichen volljährigen Personen übersandt worden. Auf den handschriftlich adressierten Briefumschlägen waren zum Teil Vornamen der Betroffenen angegeben, die diese nur im Umgang mit Behörden verwenden. Hieraus und aus der Tatsache, daß der Firmeninhaber anlässlich der letzten Kommunalwahl als Beisitzer in einem Wahllokal tätig war, schlossen die Petentinnen, daß ihre Daten amtlichen Unterlagen entnommen worden waren. Auf ihre Anfrage bei dem zuständigen Einwohnermeldeamt wurde ihnen mitgeteilt, daß von dort aus keine Gruppenauskünfte über weibliche Personen einer bestimmten Altersgruppe an Geschäftsleute erteilt worden seien.

Meine Ermittlungen haben ergeben, daß die für den Rat der Stadt kandidierenden Parteien zur Vorbereitung der Kommunalwahl Auszüge aus dem Wählerverzeichnis erhalten hatten. So hatte die Geschäftsstelle der Partei, für die der Firmeninhaber kandidierte, unter anderem Auflistungen und Adreßaufkleber für Erstwähler und der 18- bis 30jährigen Wahlberechtigten erhalten. Nach Mitteilung des Stadtdirektors sind die Parteien ausdrücklich schriftlich darauf hingewiesen worden, daß die Daten nur für Zwecke der Wahl verwendet und Dritten nicht zugänglich gemacht werden dürfen. Diese Übermittlung an die Parteien nach § 13 Abs. 5 der Kommunalwahlordnung (KWahlO) ist datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden.

Der Firmeninhaber hatte nach seinen eigenen Angaben über seine Partei vorbereitete, mit Adreßaufklebern versehene Briefumschläge aller Jungwähler seines Wahlbezirks zum Zwecke der Wahlwerbung erhalten. Er schloß nicht aus, daß diese von einer seiner Mitarbeiterinnen im Rahmen der Vorbereitung einer Werbeaktion für seinen Geschäftsbetrieb versehentlich für Werbezwecke genutzt worden waren.

Ich habe diesen Fall zum Anlaß genommen, mich erneut bei dem Innenminister für eine Bußgeldvorschrift einzusetzen.

- Ist eine Partei oder Wählergruppe in der im Zeitpunkt der Wahlausschreibung laufenden Wahlperiode nicht ununterbrochen in der zu wählenden Vertretung, in der Vertretung des zuständigen Kreises, im Landtag oder auf Grund eines Wahlvorschlags aus dem Land im Bundestag vertreten, so kann sie einen Wahlvorschlag nur einreichen, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllt (§ 15 Abs. 2 des Kommunalwahlgesetzes – KWG –). Dazu gehört unter anderem die persönliche und handschriftliche Unterzeichnung des Wahlvorschlags durch eine von der Einwohnerzahl des Wahlbezirks abhängigen Anzahl von Wahlberechtigten. Diese **Unterstützungsunterschriften** sind auf amtlichen Formblättern zu leisten. Neben der Unterschrift sind Familienname, Vorname, Geburtsdatum, Wohnung und Wohnort des Unterzeichners anzugeben (§ 24 Abs. 3 Buchst. b KWahlO).

Bei der letzten Kommunalwahl haben mehrfach Parteien Kenntnis davon erhalten, daß eigene Parteimitglieder Unterstützungsunterschriften für Wahlvorschläge anderer Parteien oder Wählergruppen geleistet hatten. Hierüber wurde auch in der Presse berichtet. In mehreren Eingaben wurde ich um datenschutzrechtliche Prüfung gebeten.

Nach § 18 Abs. 3 KWG entscheidet der Wahlausschuß über die Zulassung der Wahlvorschläge; er hat Wahlvorschläge unter anderem dann zurückzuweisen, wenn sie den durch dieses Gesetz oder durch die Wahlordnung aufgestellten Anforderungen nicht entsprechen. Zur Erfüllung dieser gesetzlichen Aufgabe des Wahlausschusses ist es erforderlich, seinen Mitgliedern Einsicht in alle in dem Gesetz und der Wahlordnung vorgesehenen Unterlagen zu den Wahlvorschlägen zu gewähren. Diese Einsichtgewährung ist datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden.

Nach § 2 Abs. 5 KWG üben die Beisitzer in den Wahlausschüssen eine ehrenamtliche Tätigkeit aus, auf die sinngemäß die allgemeinen Vorschriften des kommunalen Verfassungsrechts Anwendung finden. Nach § 22 Abs. 1 Satz 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO) hat der zu ehrenamtlicher Tätigkeit Berufene über die ihm dabei bekanntgewordenen Angelegenheiten, deren Geheimhaltung ihrer Natur nach erforderlich oder besonders vorgeschrieben ist, Verschwiegenheit zu wahren. Zu den der Verschwiegenheitspflicht unterliegenden Angelegenheiten gehört auch die Angabe, wer einen Wahlvorschlag unterstützt. Nach § 22 Abs. 1 Satz 1 GO darf der ehrenamtlich Tätige die Kenntnis vertraulicher Angelegenheiten auch nicht selbst unbefugt verwerten.

In den meisten Fällen wurde mir auf meine Auskunftsersuchen mitgeteilt, daß nicht festzustellen gewesen sei, ob Mitglieder der Wahlausschüsse oder der Wahlämter ihre Verschwiegenheitspflicht verletzt hätten. Ich selbst hatte keine Möglichkeit, mit der für eine Beanstandung nach § 30 DSGVO erforderlichen Sicherheit festzustellen, wie die Tatsache der Leistung von Unterstützungsunterschriften bekanntgeworden war. Zwar kann der Landesbeauftragte für den Datenschutz im Rahmen seiner Kontrollbefugnis von öffentlichen Stellen Auskunft zu den Fragen sowie Einsicht in die Unterlagen und Akten verlangen, die im Zusammenhang mit der Verarbeitung personenbezogener Daten stehen (§ 26 Abs. 3 Nr. 1 DSGVO). Das Gesetz räumt dem Landesbeauftragten jedoch nicht die Befugnis ein, Bedienstete öffentlicher Stellen, ehrenamtlich Tätige oder sonstige Personen zu vernehmen. In einem Fall habe ich allerdings mit Zustimmung des Betroffenen Strafantrag gestellt.

Auf Grund dieser Vorfälle bei den Kommunalwahlen hat der Innenminister in seinem Runderlaß vom 7. Januar 1985 zur Vorbereitung und Durchführung der Landtagswahl (MBl. NW. S. 22) auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit der Unterstützungsunterschriften und die daraus sich ergebenden Konsequenzen besonders hingewiesen.

- In einigen Fällen hat der Gemeindedirektor als Wahlleiter die Unterstützungsunterschriften in Namenslisten zusammenfassen oder die Formblätter für Unterstützungsunterschriften vervielfältigen lassen und an die Mitglieder des Wahlausschusses weitergegeben. Diese Unterlagen wurden nach Schluß der Sitzung nicht wieder eingesammelt.

Eine Erstellung von Listen oder Vervielfältigung der Formblätter mit den Unterstützungsunterschriften und die Weitergabe der Kopien an die Mitglieder des Wahlausschusses ist weder im Kommunalwahlgesetz noch in der Kommunalwahlordnung vorgesehen. Sie ist für die Entscheidung über die Zulassung der Wahlvorschläge auch nicht erforderlich. Bei einer Weitergabe personenbezogener Daten sind an die Erforderlichkeit strenge Anforderungen zu stellen. Es reicht nicht aus, wenn die Daten zur Aufgabenerfüllung des

Empfängers nur dienlich sind; sie müssen vielmehr unbedingt notwendig sein. Zur Erfüllung der Aufgaben des Wahlausschusses genügt es jedoch, wenn die Formblätter während der Sitzung zur Einsichtnahme bereitgehalten werden.

Nach dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz muß darüber hinaus die mit einem 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. Das Bereithalten der Formblätter mit den Unterstützungsunterschriften zur Einsichtnahme während der Sitzung belastet den Betroffenen weniger als die Übergabe von Kopien oder zusammenfassenden Listen an die Mitglieder des Wahlausschusses, zumal nicht gewährleistet werden kann, daß die Kopien nicht Unbefugten zur Einsicht gegeben werden.

Die Übergabe von Kopien wurde damit begründet, daß nur so eine effektive Prüfung erfolgen könne. Dies trifft jedoch nicht zu. Wie der Innenminister in Nr. 2 seines oben genannten Runderlasses vom 7. Januar 1985 ausführt, ist die Anfertigung von Zusammenstellungen der Namen und Anschriften der Wahlberechtigten, die Unterstützungsunterschriften geleistet haben, für die Entscheidungsfindung des Wahlausschusses nicht erforderlich und daher zu unterlassen.

Nach § 91 Abs. 1 KWahlO sind die Formblätter mit Unterstützungsunterschriften so zu verwahren, daß sie gegen Einsichtnahme durch Unbefugte geschützt sind. Wie die Erfahrungen bei der letzten Wahl zeigen, ist dieser Schutz nicht gewährleistet, wenn Unterlagen über Unterstützungsunterschriften den Ausschußmitgliedern nach der Sitzung belassen werden. Über den Verstoß gegen Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung hinaus verstößt daher das Belassen der Kopien der Formblätter gegen § 91 Abs. 1 KWahlO.

In einem Fall, in dem der Stadtdirektor an seiner Praxis festhalten wollte, habe ich die Verstöße nach § 30 Abs. 1 Satz 1 DSG NW beanstandet. Der Stadtdirektor hat mir daraufhin mitgeteilt, daß zukünftig eine Zusammenstellung von Unterstützungsunterschriften unterbleibt und nur die Originale dem Wahlausschuß vorgelegt werden.

- Nach §§ 38 und 43 der Bundeswahlordnung (BWO), §§ 25 und 26 Abs. 3 der Landeswahlordnung (LWahlO) sowie §§ 27 und 28 Abs. 4 der Kommunalwahlordnung (KWahlO) werden die **Wahlvorschläge** öffentlich bekanntgemacht. Die öffentliche Bekanntmachung enthält unter anderem das Geburtsdatum der Bewerber (§ 39 Abs. 1 Nr. 2 BWO, § 22 Abs. 1 Satz 2 Buchst. b LWahlO, §§ 24 Abs. 1 Satz 2 Buchst. b, 28 Abs. 1 Satz 2 Buchst. b KWahlO).

Die öffentliche Bekanntmachung personenbezogener Daten der Bewerber dient der rechtzeitigen umfassenden Information der Wähler über die Personen, die sich zur Wahl stellen. Für die Willensbildung des Wählers ist die Kenntnis des genauen Geburtsdatums allerdings nicht erforderlich. Es genügt die Angabe des Geburtsjahres. Zwar mögen aus welchen Gründen auch immer einzelne Wähler ein Interesse an der Kenntnis der Geburtsdaten und einzelne Bewerber ein Interesse an der Bekanntgabe ihres Geburtsdatums haben. Ein überwiegendes Allgemeininteresse an der Bekanntgabe der genauen Geburtsdaten auch gegen den Willen derjenigen, die eine Bekanntgabe nicht wünschen, besteht jedoch nicht.

Ich begrüße es daher, daß der Innenminister diesen Punkt für eine künftige Änderung der Landes- und der Kommunalwahlordnung vorgemerkt hat. Ob auch die Bundeswahlordnung entsprechend geändert wird, bleibt abzuwarten.

- In der Praxis ist es üblich, die **Wahlbenachrichtigungen** einzubehalten und nach Abschluß der Wahl mit den übrigen Wahlunterlagen dem Gemeindevorstand zu übergeben. Die Aufbewahrung der Benachrichtigungen ist weder gesetzlich vorgeschrieben noch erforderlich.

Im Hinblick auf die Landtagswahlen 1985 hat der Innenminister auf meine Anregung in Nr. 17 seines oben genannten Runderlasses vom 7. Januar 1985 darauf hingewiesen, daß auf Wunsch des Wählers die Wahlbenachrichtigung wieder auszuhändigen ist.

3. Paß- und Personalausweiswesen

- Auch im Berichtsjahr war die geplante Einführung eines fälschungssicheren und **maschinenlesbaren Personalausweises** ein Schwerpunktthema des Datenschutzes.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat in ihrer Entschließung vom 27./28. März 1984 über die Auswirkungen des Volkszählungsurteils darauf hingewiesen, daß Verpflichtungen des Bürgers, für die Ausstellung eines Personalausweises und bei dessen Kontrolle personenbezogene Daten preiszugeben und anschließende Verwendungen zu dulden, als Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig sind und bereichsspezifischer gesetzlicher Grundlagen bedürfen, die dem Gebot der Normenklarheit und Verhältnismäßigkeit entsprechen müssen. Ob es im überwiegenden Allgemeininteresse geboten ist, den Personalausweis maschinenlesbar zu gestalten, wird inzwischen von vielen Experten bezweifelt. Insbesondere ist es fraglich, ob ein mit der Maschinenlesbarkeit möglicherweise erreichbarer Sicherheitsgewinn neue Risiken für das Persönlichkeitsrecht rechtfertigt. Die Datenschutzbeauftragten haben daher empfohlen, nochmals zu prüfen, ob auf einen solchen Personalausweis nicht doch verzichtet werden kann.

Nach Pressemeldungen hat auch der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen zum Ausdruck gebracht, daß er die Maschinenlesbarkeit des Ausweises nicht für notwendig hält. Bei einer solchen Beurteilung durch den für die Sicherheit im größten Bundesland zuständigen Minister kann ich nur davon abraten, einen maschinenlesbaren Ausweis einzuführen.

- Inzwischen hat der Deutsche Bundestag durch das Gesetz zur Änderung personalausweisrechtlicher Vorschriften die Einführung des neuen Ausweises, die ab 1. November 1984 vorgesehen war, bis zu einer neuen Entscheidung des Gesetzgebers hinausgeschoben. Die Fraktionen der CDU/CSU und FDP haben den Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise (Bundestagsdrucksache 10/2177) eingebracht, durch das die nach dem Volkszählungsurteil veranlaßten datenschutzrechtlichen Ergänzungen für die Einführung des maschinenlesbaren Ausweises vorgenommen werden sollen. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens wird in dem Entwurf offengelassen; angestrebt wird ein Inkrafttreten frühestens zum 1. Januar 1986.

Dieser Gesetzentwurf enthält Verbesserungen des Datenschutzes, die den Forderungen der Datenschutzbeauftragten (vgl. C.3. meines fünften Tätigkeitsberichts) teilweise Rechnung tragen. So wird die Speicherung der Seriennummer des Personalausweises im Melderegister untersagt. In das Personalausweisregister dürfen nur die im Personalausweis enthaltenen personenbezogenen Daten sowie Anordnungen, mit denen die Berechtigung zur Ausreise über eine Auslandsgrenze aufgehoben wird, aufgenommen

werden. Der Zweck des Personalausweisregisters wird im Gesetz festgelegt. Die Daten in diesem Register müssen spätestens 5 Jahre nach Ablauf der Geltungsdauer des Personalausweises gelöscht werden. Im privaten Bereich darf der Personalausweis zur automatischen Speicherung personenbezogener Daten nicht verwendet werden.

In drei Punkten bestehen gegen den Gesetzentwurf jedoch Bedenken:

1. Nach dem Entwurf darf die Personalausweisbehörde Daten aus dem Personalausweisregister an beliebige andere Behörden übermitteln. Eine Übermittlung aus diesem Register muß auf Polizeibehörden beschränkt werden. Datenübermittlungen an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen sowie an Private müssen ausdrücklich ausgeschlossen werden.
2. Der in dem Entwurf vorgesehene Wegfall jeder Prüfung der Übermittlungsvoraussetzungen durch die Personalausweisbehörde ist nicht gerechtfertigt.
3. Die nach dem Entwurf unter bestimmten Voraussetzungen zugelassene Verwendung des Personalausweises zur automatischen Speicherung in einer Datei widerspricht der Forderung der Datenschutzbeauftragten, daß automatische Abfragen im polizeilichen Informationssystem nicht personenbezogen protokolliert werden dürfen, damit keine Bewegungsbilder entstehen. Auch unter den einschränkenden Voraussetzungen des Entwurfs ist eine automatische Protokollierung nicht zu rechtfertigen. Das in dem Gesetz vorgesehene Verbot der automatischen Speicherung im öffentlichen Bereich muß uneingeschränkt gelten.

Im übrigen ist auch die Forderung der Datenschutzbeauftragten nach einer gesetzlichen Regelung der Informationsverarbeitung der Polizei im Polizeirecht des Bundes und der Länder sowie im Strafverfahrensrecht noch nicht erfüllt. In der genannten Entschließung haben die Datenschutzbeauftragten unterstrichen, daß eine Einführung maschinenlesbarer Personalausweise jedenfalls solange unterbleiben muß, bis die geforderten gesetzlichen Regelungen in Bund und Ländern in Kraft getreten sind.

Es ist zu begrüßen, daß sich die Sprecher der Koalitionsfraktionen die Forderung nach derartigen flankierenden Maßnahmen zu eigen gemacht haben. Gesetzentwürfe liegen aber noch nicht vor. Angesichts des Standes der Arbeiten an den entsprechenden Vorschriften für die polizeiliche Informationsverarbeitung in den Polizeigesetzen und im Strafverfahrensrecht erscheint es zweifelhaft, ob der angestrebte Termin für das Inkrafttreten des neuen Personalausweisgesetzes realistisch ist.

- Über die auch im Melderegister gespeicherten Daten hinaus enthalten die Personalausweis- wie auch die Paßregister der für die Ausstellung zuständigen Gemeinden ein **Lichtbild** sowie die Unterschrift des Betroffenen. Diese sind auch für die Aufgaben der Polizei von Interesse. So hatte in einem mir zur datenschutzrechtlichen Prüfung vorgelegten Fall die Kreispolizeibehörde zur Feststellung der Identität des Fahrers eines Kraftfahrzeugs in einem Verkehrsordnungswidrigkeitenverfahren von der Gemeinde ein Lichtbild des Betroffenen aus den Paßunterlagen angefordert.

Nach § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO darf die Gemeinde personenbezogene Daten an Behörden oder sonstige öffentliche Stellen übermitteln, wenn es zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist. Zu den personenbezogenen Daten gehören auch Paßbilder.

In dem zu beurteilenden Fall bestanden Zweifel, ob die Vorlage des Lichtbildes zur Identifizierung erforderlich ist. An die Erforderlichkeit sind strenge

Anforderungen zu stellen; es reicht nicht aus, wenn zur Aufgabenerfüllung die Kenntnis des Lichtbildes nur dienlich, aber nicht unbedingt notwendig ist. Die Polizeibeamten hätten den Betroffenen aufsuchen und ihn dadurch besser identifizieren können als nach einem Paßbild, das möglicherweise einige Jahre alt ist.

Darüber hinaus ist bei allen Ermittlungshandlungen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Danach muß die mit dem Eingriff verbundene Belastung des Betroffenen in einem angemessenen Verhältnis zu dem zu erreichenden Zweck stehen. Bei der Ermittlung in Verkehrsordnungswidrigkeitenverfahren ist nach meiner Auffassung die Übermittlung eines Lichtbildes unverhältnismäßig, es sei denn, es handelt sich um eine Verkehrsordnungswidrigkeit, die zu den Hauptursachen schwerer Unfälle zählt (wie Wenden auf Autobahnen oder Nichtbeachten des Rotlichts von Lichtzeichenanlagen).

4. Polizei

a) Gesetzliche Regelung der Informationsverarbeitung

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben seit Jahren auf die Notwendigkeit präziser gesetzlicher Regelungen für die Datenverarbeitung durch die Vollzugspolizei hingewiesen. Einzelne Maßnahmen wie zum Beispiel die Polizeiliche Beobachtung oder die Verarbeitung von Daten Unbeteiligter stehen weitgehend im Widerspruch zum geltenden Polizei- und Strafverfahrensrecht. Gesetzlich nicht hinreichend abgedeckt sind insbesondere die Erhebung und Nutzung personenbezogener Daten zu Zwecken der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten.

Spätestens seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 zum Volkszählungsgesetz 1983 ist eine bereichsspezifische Regelung der polizeilichen Informationsverarbeitung unerlässlich. Dabei kann es nicht darum gehen, die derzeitige, durch eine Ausweitung der Datenverarbeitung gekennzeichnete Praxis der Datenverarbeitung festzuschreiben, sie muß vielmehr überprüft und der Umfang zulässiger Informationsverarbeitung durch spezielle Befugnisnormen konkret bestimmt und begrenzt werden.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben am 24. Januar 1985 einen Beschluß über die Mindestanforderungen für eine solche Regelung gefaßt:

1. Die gesetzlichen Regelungen über die Informationsverarbeitung müssen die polizeilichen Befugnisse klar und rechtsstaatlich umschreiben. Dies bedeutet
 - dem Gebot der Normenklarheit entsprechende Spezialregelung und damit die Zurückdrängung von Generalklauseln,
 - Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit,
 - prinzipielle Beschränkung auf die Aufgaben Gefahrenabwehr und Strafverfolgung,
 - Beachtung des Grundsatzes der Zweckbindung der Daten.

In Übereinstimmung mit dem vom Bundesverfassungsgericht anerkannten Recht auf informationelle Selbstbestimmung müssen die Regelungen jede Art und Form der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei erfassen.

Sowohl die Erhebung als auch jede Nutzung von Daten sind in die Regelung mit einzubeziehen.

Die Form der Verarbeitung ist bei der Intensität der einzelnen Regelung zu berücksichtigen.

Die Speicherung personenbezogener Merkmale wie Krankheit oder besonderer Verhaltensweisen, insbesondere mit Hilfe automatischer Verfahren, ist nur zulässig, wenn die möglichen Verwendungen in einem angemessenen Verhältnis zu den Gefahren für die schutzwürdigen Belange der Betroffenen stehen. Durch die Automatisierung darf keine Verzerrung oder unangemessene Verkürzung des Sachverhalts entstehen.

2. Die Verarbeitung von Daten muß grundsätzlich der Abwehr einer im einzelnen Fall bestehenden (konkreten) Gefahr oder der Aufklärung einer konkreten Straftat dienen. Eine darüber hinausgehende Verarbeitung kann nur in eng begrenzten Fällen zugelassen werden. Insbesondere bedürfen Befugnisse zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten einer klaren abschließenden Umschreibung im Gesetz. Für die Erfüllung spezialgesetzlich zugewiesener Aufgaben stehen der Polizei nur die jeweiligen spezialgesetzlichen Befugnisse zu.

Der Bürger muß – wie zuletzt auch das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil festgestellt hat – grundsätzlich unbeobachtet von staatlichen Stellen an Versammlungen teilnehmen können. Bei Befugnissen zur Informationserhebung in Versammlungen ist stärker als in der bisherigen Praxis dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit Rechnung zu tragen.

Werden personenbezogene Informationen in Dateien gespeichert, müssen die Herkunft und die Richtigkeit der Informationen in Akten oder anderen Unterlagen nachweisbar sein. Werden Bewertungen gespeichert, muß erkennbar sein, wer die Bewertungen vorgenommen hat und wo die Erkenntnisse gespeichert sind, die ihnen zugrunde liegen.

3. Die **Gewinnung von Informationen** muß grundsätzlich offen geschehen; heimliche Informationserhebung ist nur dann zulässig, wenn dies zur Aufgabenerfüllung im Einzelfall unerlässlich ist.

Die Erhebung durch selbsttätige Lese- und Aufzeichnungsgeräte ist gesetzlich zu regeln.

Bei Erhebung von Daten unter Mitwirkung des Betroffenen ist dieser in der Regel auf seine Aussage- oder Mitwirkungspflicht oder auf die Freiwilligkeit hinzuweisen. Werden heimlich erhobene Daten gespeichert, ist der Betroffene grundsätzlich nach Wegfall der Zweckgefährdung zu informieren.

Die Anfertigung und Aufbewahrung erkennungsdienstlicher Unterlagen muß präziser und restriktiver geregelt werden. Vorschriften über die Anfertigung und Verarbeitung von erkennungsdienstlichen Unterlagen dürfen nicht durch neue technische Möglichkeiten umgangen werden (z.B. Überwachung bestimmter Orte durch Videogeräte, automatische Stimmerkennung).

Die Übernahme der in Strafermittlungsverfahren erhobenen Informationen in Unterlagen für Zwecke der Gefahrenabwehr und vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten ist an strenge Voraussetzungen zu knüpfen.

Der Abgleich von oder mit Fremddatenbeständen darf künftig nur zur Abwehr erheblicher gegenwärtiger Gefahren sowie zur Aufklärung abschließend festgelegter schwerer Straftaten zugelassen werden. Die hierbei gewonnenen Daten müssen einer strengen Zweckbindung unterliegen. Voraussetzungen, Art und Umfang des Abgleichs, Verwertung und Dauer der Aufbewahrung sind im Gesetz abschließend zu regeln.

Der Einsatz besonderer Verfahren, die über ein Aktenhinweissystem hinausgehen (z.B. Spurendokumentationsverfahren) bedarf einer gesetzlichen Regelung.

Personenbezogene Daten dürfen grundsätzlich nur bei der sachbearbeitenden Dienststelle in kriminalpolizeilichen Sammlungen oder entsprechenden Dateien gespeichert werden. Die Speicherung dieser personenbezogenen Daten bei polizeilichen Zentralstellen ist nur auf Grund ausdrücklicher gesetzlicher Regelung zulässig.

Erkenntnis Anfragen oder Bitten um Amtshilfe dürfen bei den angefragten Stellen grundsätzlich nicht zur Anlage kriminalpolizeilicher Personenakten oder -dateien führen. Gleiches muß für bloße Unterrichtungen gelten.

4. Die zu polizeilichen Zwecken gewonnenen Daten sind grundsätzlich zweckgebunden zu verwerten.

Bei der **Übermittlung** an Polizeibehörden ist hinsichtlich Art und Inhalt nach der konkreten polizeilichen Funktion und Zuständigkeit zu unterscheiden. Die Datenübermittlung an zentrale Stellen ist restriktiv zu regeln; das gilt auch für Erkenntnis Anfragen und deren Beantwortung.

Eine Übermittlung an andere als Polizeibehörden und sonstige öffentliche Stellen sowie an Privatpersonen ist nur im Einzelfall zulässig und nur zur Abwendung einer konkreten Gefahr, einer erheblichen sozialen Notlage oder zur Verfolgung von öffentlich-rechtlichen oder zivilrechtlichen Ansprüchen in Fällen von Beweisnot und nur, wenn hierfür eine ausdrückliche gesetzliche Regelung besteht. Bei Anfragen, deren Beantwortung in die Zuständigkeit anderer Stellen fällt, hat die Polizei grundsätzlich an diese Stellen zu verweisen. Die Vorschriften des Bundeszentralregistergesetzes dürfen nicht durch polizeiliche Auskunft unterlaufen werden.

Eine Datenübermittlung an Nachrichtendienste darf wegen der verfassungsrechtlich gebotenen Trennung von polizeilicher und nachrichtendienstlicher Tätigkeit entgegen der derzeitigen Praxis nur in engen Grenzen zugelassen werden. Ein geeigneter Maßstab sind die Übermittlungsregelungen nach dem Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz.

Bei der Übermittlung an ausländische Stellen ist durch geeignete Absprachen und durch die Vereinbarung internationaler Regelungen sicherzustellen, daß die innerstaatlichen Grundsätze des Datenschutzes nicht gefährdet werden.

Vor jeder Übermittlung hat die auskunftgebende Stelle grundsätzlich die Richtigkeit der vorhandenen Unterlagen und deren Erforderlichkeit für die eigene Aufgabenerfüllung zu überprüfen. Wenn ein Verfahren noch nicht abgeschlossen ist, ist darauf hinzuweisen. Eine Übermittlung hat zu unterbleiben, wenn die Unterlagen zu vernichten sind.

Tatsache und Inhalt der Übermittlung sind in der Akte festzuhalten. Bei Veränderung wesentlicher Gesichtspunkte (z. B. Löschung) hat die übermittelnde Stelle die Änderung nachzuberichten, soweit dadurch nicht schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden.

5. Für die Aufbewahrung der Daten muß der Gesetzgeber differenzierte **Löschungs- und Überprüfungsvorschriften** gesetzlich vorsehen. Insbesondere ist zu unterscheiden
 - nach Alter des Betroffenen,
 - nach der Schwere der Gefahr und der Straftat,
 - nach der Art der Tatbegehung,
 - nach der Art der Daten,
 - nach dem Ausgang des Verfahrens.

Die gegenwärtig praktizierten Regelfristen (für Kinder 2 Jahre, für Jugendliche 5 Jahre, für Erwachsene 10 Jahre) dürfen nicht verlängert werden. Daten, die allein zur Personenfeststellung erhoben wurden, sind unmittelbar nach Zweckerreichung zu vernichten.

6. Entsprechend der verfassungsmäßigen Garantie des Rechtsweges (Artikel 19 Abs. 4 des Grundgesetzes) hat der einzelne grundsätzlich ein Recht auf vollständige **Auskunft**. Dieses umschließt
- die zu seiner Person gespeicherten Informationen,
 - Zweck, Rechtsgrundlage und vorgesehene Dauer der Speicherung,
 - Art der Gewinnung oder Herkunft der Informationen,
 - die Tatsache und den Inhalt der Übermittlung an andere Stellen.

Ausnahmen hiervon sollten nur dann zulässig sein, wenn hierdurch die Erfüllung polizeilicher oder anderer Sicherheitsaufgaben gefährdet oder erheblich erschwert wird, überwiegende Interessen Dritter entgegenstehen oder die Erfüllung des Auskunftsanspruchs nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich wäre.

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

7. Für die Anlage neuer und für die Überprüfung vorhandener personenbezogener Sammlungen sowie für Verbunddateien muß der Erlaß von **Errichtungsanordnungen** gesetzlich vorgesehen werden, die Regelungen enthalten über
- die Bezeichnung, den Zweck und die Rechtsgrundlage der Sammlung,
 - den in die Sammlung aufzunehmenden Personenkreis,
 - die Art und den Umfang der zu speichernden Informationen, die der Erschließung dienen können,
 - die Übermittlung von Informationen,
 - die Dauer der Aufbewahrung der Informationen und
 - die zuständige Stelle für die Anlage und Führung von Sammlungen.

Die Errichtungsanordnungen sind zu veröffentlichen.

Daten, die zur Vorgangsverwaltung oder nur zum Nachweis polizeilichen Handelns geführt werden, sind von Datensammlungen zur Gefahrenabwehr und Strafverfolgung zu trennen.

Diese Grundsätze sollten – gegebenenfalls differenziert je nach spezifischer Aufgabenzuweisung – sowohl in den Polizeigesetzen des Bundes und der Länder als auch in der Strafprozeßordnung, soweit es um gleichartige Maßnahmen geht, berücksichtigt werden.

b) Datenerhebung

- Auf Eingaben von Bürgern hatte ich die Rechtmäßigkeit der Datenerhebung durch Polizeibeamte bei Personen, die sich in der Nähe einer Bundeswehranlage aufhielten, zu überprüfen.

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 des Polizeigesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (PolG NW) kann die Polizei die Identität einer Person feststellen, wenn die Person sich in einem besonders gefährdeten Objekt oder in unmittelbarer Nähe hiervon aufhält und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß in oder an Objekten dieser Art Straftaten begangen werden sollen, durch die in oder

an diesen Objekten befindliche Personen oder diese Objekte selbst unmittelbar gefährdet sind. Die Befugnis zur Weitergabe der festgestellten Personalia kann sich aus § 1 Abs. 2 in Verbindung mit § 8 Abs. 1 PolG NW ergeben. Danach darf die Polizei auch zum Schutz privater Rechte die erforderliche Maßnahme treffen, wenn gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig zu erlangen ist und ohne polizeiliche Hilfe die Verwirklichung eines Rechts vereitelt oder wesentlich erschwert würde. Dies gilt auch dann, wenn die Bundeswehr auf die Personalia des Betroffenen angewiesen ist, um privatrechtliche Ansprüche gegen ihn geltend machen oder Strafantrag gegen ihn stellen zu können, etwa wenn der Verdacht der Sachbeschädigung, des Hausfriedensbruchs oder ähnlicher Straftaten zum Nachteil der Bundeswehr besteht.

c) Datenübermittlung an Polizeibehörden

- Das Festhalten von Angaben über Personen, die an einer Demonstration friedlich teilgenommen haben, bei der Polizei ist nach meiner Auffassung nicht zulässig. Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Volkszählungsurteil (BVerfGE 65, 43) hierzu folgendes ausgeführt: „Wer damit rechnet, daß etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und daß ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (Art. 8, 9 GG) verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist.“ Daß in der Praxis hieraus nicht immer die notwendigen Konsequenzen gezogen werden, zeigen die folgenden Vorgänge.

Im Herbst 1983 hat eine Kreispolizeibehörde dem Bundeskriminalamt vier Personen mit dem Hinweis gemeldet, daß sie mit einem Spruchband gegen die Raketenstationierung demonstriert hätten, ein Ermittlungsverfahren aber nicht eingeleitet worden sei. Einige Tage später hat die Kreispolizeibehörde dem Bundeskriminalamt fünf Personen gemeldet, die anläßlich des Sonderparteitages einer Partei demonstriert hatten; die Anfahrt zum Parteitag sei dadurch nicht behindert worden. In beiden Fällen wurden die Angaben beim Bundeskriminalamt in der Datei „Lage 1“ gespeichert, die aus Anlaß der Demonstrationen gegen den NATO-Doppelbeschluß im Herbst 1983 eingerichtet worden war.

Zum ersten Fall hat mir die Kreispolizeibehörde auf mein Auskunftsuchen mitgeteilt, Beamte der Schutzpolizei hätten festgestellt, daß die Personen ein 4 x 2 m großes Transparent mit dem Inhalt „66% gegen Nachrüstung – alles Spinner??“ an einer Autobahnbrücke befestigt hätten. Da das Spruchband nach Ansicht der Beamten Autofahrer von ihrer Konzentration auf das Verkehrsgeschehen abzulenken vermochte, seien die Beamten eingeschritten. Das Vorliegen einer Straftat nach § 315b StGB (gefährlicher Eingriff in den Straßenverkehr) sei von der Staatsanwaltschaft verneint worden; eine Ordnungswidrigkeitsanzeige wegen eines Verstoßes gegen die Straßenverkehrsordnung sei nicht erstattet worden. In dem zweiten Fall hätten die Betroffenen an der Zufahrt zu dem Parteitag Schrifttafeln gezeigt und Flugblätter verteilt, die sich gegen die beabsichtigte Raketenstationierung richteten. Eine Anmeldung nach § 14 des Versammlungsgesetzes (VersG) habe nicht vorgelegen. Zur Sicherung eines möglichen Strafanspruchs nach § 26 Nr. 2 VersG hätten die Beamten der Kreispolizeibehörde die Identität der Betroffenen festgestellt. Da sich der Verdacht nicht verdichten ließ, sei jedoch gemäß Absprache mit der Staatsanwaltschaft auf die Erstattung einer Strafanzeige verzichtet worden.

Die Weitergabe der personenbezogenen Daten der Betroffenen an das Bundeskriminalamt war nach meiner Auffassung in beiden Fällen nicht zulässig.

Als Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung und in das informationelle Selbstbestimmungsrecht nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes bedarf die Weitergabe personenbezogener Daten einer gesetzlichen Grundlage. In beiden Fällen ist eine gesetzliche Grundlage für die Weitergabe an das Bundeskriminalamt nicht ersichtlich. Insbesondere kann die Weitergabe entgegen der Ansicht der Kreispolizeibehörde nicht auf § 8 Abs. 1 PolG NW gestützt werden. Zwar kann im Hinblick auf die Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden über beabsichtigte unfriedliche Aktionen kleiner extremistischer Gruppierungen anlässlich von Demonstrationen gegen die Raketenstationierung davon ausgegangen werden, daß eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr vorlag. Gegen die an dem ersten Vorfall beteiligten Personen durften jedoch Maßnahmen zur Abwendung dieser Gefahr nicht gerichtet werden, da sie nach ihrem Verhalten nicht als Verursacher der Gefahr unfriedlicher Aktionen angesehen werden konnten (§ 4 Abs. 1 PolG NW) und für solche Maßnahmen andere Personen als Verursacher mangels einer gegenwärtigen Gefahr nicht in Anspruch genommen werden durften (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 PolG NW). Auch in dem zweiten Fall rechtfertigen das Zeigen von Schrifftafeln, das Verteilen von Flugblättern sowie der Umstand, daß sich einer der Betroffenen möglicherweise nach § 26 Nr. 2 VersG strafbar gemacht hat, nicht, die Betroffenen als Verursacher der Gefahr unfriedlicher Aktionen anzusehen. Eine gegenwärtige Gefahr, die durch die Weitergabe der Daten an das Bundeskriminalamt hätte abgewendet werden können, lag auch hier offensichtlich nicht vor.

Bedenken bestehen im ersten Fall auch gegen die Weitergabe der für Zwecke der Gefahrenabwehr und der Verfolgung von Verkehrsverstößen erhobenen Daten durch die Schutzpolizei an das 14. Kommissariat der Kreispolizeibehörde, da nach dem Inhalt des Spruchbandes ein Staatschutzdelikt nicht in Betracht kam.

Der Innenminister hält die von der Kreispolizeibehörde getroffenen Maßnahmen für rechtmäßig, ohne jedoch in seiner Stellungnahme auf die Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 PolG NW näher einzugehen. Die Datenanlieferung an die wegen des sog. Heißen Herbstes 1983 beim Bundeskriminalamt eingerichtete, danach wieder aufgehobene Nachrichtensammel- und Informationsstelle sei auf Grund des § 3 des Gesetzes über das Bundeskriminalamt erfolgt. Der Innenminister läßt allerdings Zweifel anklingen, ob angesichts des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts eine solche Stelle aus gleichem oder ähnlichem Anlaß nochmals eingerichtet werden könnte.

- Auch abgesehen von diesen Vorgängen bestehen gegen die Praxis, in Meldungen wichtiger Ereignisse (WE-Meldungen) personenbezogene Daten ohne Prüfung der Erforderlichkeit im Einzelfall weiterzugeben, erhebliche Bedenken. Darüber hinaus erscheint es zweifelhaft, ob für diese Weitergabe eine gesetzliche Grundlage vorhanden ist, die dem vom Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil hervorgehobenen Gebot der Normenklarheit entspricht. Das gleiche gilt für die Kriminaltaktischen Anfragen.

Soweit bei der in den Zusammenarbeitsrichtlinien vorgesehenen Unterrichtung des Militärischen Abschirmdienstes und des Bundesnachrichtendienstes personenbezogene Daten von Amts wegen weitergegeben werden, ist eine gesetzliche Grundlage nicht vorhanden. Soweit die Weitergabe an diese Dienste auf Grund der allgemeinen Amtshilfavorschriften (§§ 4 bis 7 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen) oder an

das Bundesamt für Verfassungsschutz auf Grund der besonderen Amtshilfepflicht des § 3 Abs. 4 des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes erfolgt, entsprechen diese Vorschriften nicht dem Gebot der Normenklarheit, da sie den Verwendungszweck der weitergegebenen Daten nicht bereichsspezifisch oder präzise bestimmen. Fehlt aber eine dem Gebot der Normenklarheit entsprechende gesetzliche Grundlage, so ist die Weitergabe unzulässig.

Bedenken bestehen schließlich gegen die Praxis der Kombination verschiedener Unterrichtungen in einem Sammelfernschreiben, soweit dadurch einzelne Adressaten Kenntnis von personenbezogenen Daten erhalten, die sie nicht benötigen. Auch insoweit fehlt es für die Datenweitergabe an einer gesetzlichen Grundlage, so daß die Weitergabe schon aus diesem Grund nicht zulässig ist.

Der Innenminister hat mir hierzu mitgeteilt, er beabsichtige, den Runderlaß über WE-Meldungen sowie die Richtlinien für den Kriminalpolizeilichen Meldedienst in Staatsschutzsachen und die Zusammenarbeitsrichtlinien zu überprüfen und – soweit erforderlich – zu überarbeiten. Hinsichtlich der Unterrichtung des Militärischen Abschirmdienstes und des Bundesnachrichtendienstes erscheine ihm im Hinblick auf die in absehbarer Zeit zu erwartende gesetzliche Regelung die Fortsetzung der Zusammenarbeit auf der Grundlage der Zusammenarbeitsrichtlinien und seines dazu ergangenen Runderlasses vertretbar.

Diese Meinung des Innenministers teile ich nicht. Soweit derartige Datenübermittlungen für erforderlich gehalten werden, muß eine normenklare gesetzliche Grundlage umgehend geschaffen werden.

d) Datenübermittlung an andere Stellen

- In mehreren Fällen war die Übermittlung personenbezogener Daten durch die Polizei an andere Stellen zu überprüfen.

Ein Bürger fragte, ob Mitteilungen über festgestellte Mängel bei **Schulbuskontrollen** durch eine Kreispolizeibehörde an das Schulverwaltungsamt einer Stadt zulässig seien.

Als gesetzliche Grundlage für eine solche Mitteilung kommt das Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen in Betracht. Nach § 8 Abs. 1 PolG NW kann die Polizei die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahr) abzuwehren. Nach § 1 Abs. 1 Satz 3 PolG NW hat die Polizei die anderen Behörden unverzüglich von allen Vorgängen zu unterrichten, die deren Eingreifen erfordern. Damit soll ein möglichst lückenloser Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gewährleistet werden.

Insoweit bestehen gegen diese Weitergabe personenbezogener Daten des Halters des Schulbusses durch die Kreispolizeibehörde keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken.

- Andere Eingaben betrafen die Rechtmäßigkeit der Weitergabe personenbezogener Daten durch Kreispolizeibehörden an Flughafengesellschaften im Rahmen von Personenüberprüfungen für die Beschäftigung in Sicherheitsbereichen auf **Flughäfen**. Bewerber, die im sicherheitsempfindlichen Bereich eines Flughafens in Nordrhein-Westfalen beschäftigt werden sollen, benötigen einen Flughafenausweis. Diesen Ausweis stellt die jeweilige Flughafengesellschaft aus. Vor der Ausstellung fragt sie bei der Flughafensonderwache der zuständigen Kreispolizeibehörde unter Beifügung eines ausgefüllten Vordruckes, aus dem die Personalien des Betroffenen und der Einsatzbereich hervorgehen, an, ob der Ausstellung eines Ausweises zugestimmt

werden kann. Die Flughafensonderwache fragt bei der Kreispolizeibehörde nach Erkenntnissen im automatisierten Informationssystem der Polizei an. Liegen solche Erkenntnisse vor, wendet sich die Flughafensonderwache an die kriminalaktenführende Stelle und ruft die dort befindlichen Erkenntnisse ab. Kommt die Flughafensonderwache nach Prüfung der Erkenntnisse zu einem negativen Ergebnis, so teilt sie der Flughafengesellschaft lediglich mit, daß sie der Erteilung eines Ausweises für die Sicherheitsbereiche nicht zustimme.

Gegen eine Sicherheitsüberprüfung von Personen, die im Rahmen ihrer Tätigkeit Sicherheitsbereiche auf einem Flughafen betreten sollen, bestehen aus der Sicht des Datenschutzes keine grundsätzlichen Bedenken. Die Überprüfung muß jedoch in rechtlich einwandfreier Weise erfolgen.

Nach § 29c Abs. 1 Satz 1 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) ist der Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs Aufgabe der Luftfahrtbehörden. Diese sind nach § 29c Abs. 2 Satz 1 LuftVG befugt, die zur Wahrnehmung dieser Aufgabe erforderlichen und geeigneten Maßnahmen zu treffen. Eine geeignete Maßnahme ist die Sicherheitsüberprüfung von Bewerbern, die einen Flughafenausweis erhalten sollen, um im Bereich des Flughafenvorfeldes oder anderer sicherheitsempfindlicher Bereiche des Flughafens eingesetzt zu werden. Zuständige Luftfahrtbehörde ist aber nicht die Kreispolizeibehörde, sondern der Regierungspräsident. Die Überprüfung müßte daher von dem jeweils zuständigen Regierungspräsidenten vorgenommen werden.

Um das Verfahren für den Betroffenen, der durch die Sicherheitsüberprüfung mit Nachteilen rechnen muß, transparenter zu gestalten, sollte das Verfahren dahingehend verbessert werden, daß die Flughafengesellschaft der zu überprüfenden Person eröffnet, daß sie einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen wird. Außerdem sollte die zuständige Luftfahrtbehörde dem Überprüften Gelegenheit geben, sich zu den vorliegenden Erkenntnissen aus dem Polizeibereich zu äußern, wenn voraussichtlich Bedenken gegen den Zutritt zu Sicherheitsbereichen auf dem Flughafen bestehen.

Ich habe den zuständigen obersten Landesbehörden meine Bedenken gegen das derzeit geübte Verfahren mitgeteilt und Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Das Ergebnis meiner Bemühungen bleibt abzuwarten.

e) Auskunft an den Betroffenen und Löschung

- In den meisten Fällen wollten Bürger mit ihren Eingaben Auskunft über ihre bei den Polizeibehörden gespeicherten Daten erhalten und deren Löschung erreichen.

§ 16 Abs. 1 Satz 1 DSGVO gibt dem Betroffenen das Recht, von den Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen **Auskunft** über die zu seiner Person in einer Datei gespeicherten Daten zu verlangen. Fälle, in denen die Polizei unter Berufung auf das in § 16 Abs. 2 in Verbindung mit § 15 Abs. 2 Nr. 1 DSGVO festgelegte Auskunftsverweigerungsrecht eine Auskunftserteilung grundsätzlich abgelehnt hat, sind mir nicht bekanntgeworden. Auch soweit sich Bürger wegen einer Auskunft über die zu ihrer Person gespeicherten Daten an mich gewandt hatten, wurde in keinem Falle die Auskunft verweigert.

- Für die **Löschung** gelten § 17 Abs. 3 DSGVO und die Richtlinien für die Führung Kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen – KpS-Richtlinien – (MBl. NW. 1981 S. 192). Bei meinen Prüfungen war auch in diesem Berichtsjahr festzustellen, daß die Frist für die Überprüfung zum Zwecke der Aussonderung von Kriminalakten in aller Regel schematisch

ohne Berücksichtigung der Bedeutung des Tatvorwurfs eingegeben werden. Neben den festen Fristen für Daten von Kindern, Jugendlichen, Verstorbenen und Vermißten nach Nr. 5.2.3 bis 5.2.5 der KpS-Richtlinien wurde, soweit ich feststellen konnte, fast ausschließlich die 10-Jahres-Frist nach Nr. 5.2.1 eingegeben; die in Nr. 5.2.2 für Fälle von geringerer Bedeutung vorgesehenen kürzeren Fristen wurden zumeist erst auf Empfehlung, die ich allerdings oftmals erst nach Beiziehung der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsakten geben konnte, vorgesehen.

Die Polizeibehörden führen ihre Kriminalakten weitgehend unabhängig von dem Fort- und Ausgang der Verfahren bei der Justiz. Hier ist eine Verbesserung der Unterrichtung der Polizei im Rahmen der Mitteilungen in Strafsachen dringend erforderlich. Bereits jetzt wäre es geboten, daß die Polizei zumindest in den Fällen, in denen der Bürger einen Antrag auf Löschung der Daten oder Verkürzung der Aufbewahrungsdauer stellt, an die Justiz herantritt und den Ausgang der Verfahren für die erforderliche Prüfung berücksichtigt.

5. Verfassungsschutz

- Im Berichtsjahr habe ich in der Verfassungsschutzabteilung des Innenministers einen **Kontrollbesuch** durchgeführt. Wegen der gebotenen Geheimhaltung eignet sich die Tätigkeit des Verfassungsschutzes nicht für eine ins einzelne gehende Erörterung in diesem Tätigkeitsbericht. Die folgenden Ausführungen beschränken sich daher auf die Bereiche, in denen ich Regelungsdefizite festgestellt habe. Vielfach geht es darum, für die Praxis, deren Arbeit sich heute größtenteils noch an allgemein gefaßten gesetzlichen Vorschriften oder internen Verwaltungsrichtlinien ausrichtet, einwandfreie gesetzliche Grundlagen zu schaffen, die auch diesen Bereich für den Bürger transparenter machen.
- Nach § 4 Abs. 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes unterrichten die Landesbehörden für Verfassungsschutz das **Bundesamt für Verfassungsschutz** über alle Angelegenheiten des Verfassungsschutzes, von denen sie Kenntnis erhalten und die für den Bund, die Länder oder eines von ihnen von Wichtigkeit sind. Darüber hinaus ist in Richtlinien vorgesehen, daß die **Landesbehörden für Verfassungsschutz**, soweit erforderlich, Informationen unmittelbar austauschen. Dabei werden auch personenbezogene Daten weitergegeben.

Diese Weitergabe bedarf als Eingriff in das Grundrecht der Betroffenen auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung wie auch in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes einer gesetzlichen Grundlage, die dem Gebot der Normenklarheit entsprechen und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachten muß. Die Vorschrift des § 6 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 1 des Verfassungsschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen (VSG NW), die die Übermittlung personenbezogener Daten an Dienststellen des Bundes und der Länder zuläßt, wenn und soweit dies zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben dieser Dienststellen erforderlich ist, genügt den genannten Anforderungen nicht. Denn diese Regelung, die die Datenübermittlung zur Erfüllung beliebiger Aufgaben solcher Stellen erlaubt, läßt die Voraussetzung und den Umfang der Einschränkung des Grundrechts für den Bürger nicht hinreichend klar erkennen und bestimmt insbesondere nicht den Verwendungszweck der zu übermittelnden Daten. Erst recht entspricht § 4 Abs. 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder

in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes als gesetzliche Grundlage für die Datenübermittlung an das Bundesamt für Verfassungsschutz nicht dem Gebot der Normenklarheit.

Soweit die Übermittlung personenbezogener Daten an das Bundesamt für Verfassungsschutz und an andere Landesbehörden für Verfassungsschutz für erforderlich gehalten wird, habe ich empfohlen, eine dem Gebot der Normenklarheit entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen.

- Die Verfassungsschutzbehörden unterrichten den **Bundesnachrichtendienst** und den **Militärischen Abschirmdienst** über Hinweise, Wahrnehmungen und Erkenntnisse, die deren Zuständigkeit berühren können.

Für die Übermittlung personenbezogener Daten an diese Stellen ist eine hinreichend normenklare gesetzliche Grundlage ebenfalls nicht vorhanden. Die allein in Betracht kommende Vorschrift des § 6 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 1 VSG NW entspricht, wie dargelegt, dem Gebot der Normenklarheit nicht. Für die genannten Dienste besteht nicht einmal eine gesetzliche Aufgabenzuweisungsnorm.

Ich habe empfohlen, von einer Übermittlung personenbezogener Daten an die beiden Dienste abzusehen, solange hierfür keine dem Gebot der Normenklarheit entsprechende gesetzliche Grundlage vorhanden ist.

- Die Verfassungsschutzbehörde hat auch die **Polizeibehörden**, soweit diese präventiv auf dem Gebiet des Staatsschutzes tätig werden, zu unterrichten, wenn die Zuständigkeit dieser Behörden berührt sein könnte.

Für die Übermittlung personenbezogener Daten ist auch insoweit eine hinreichend normenklare gesetzliche Grundlage nicht vorhanden. § 6 Abs. 1 Satz 1 VSG NW, der die Datenübermittlung an öffentliche Stellen des Landes Nordrhein-Westfalen zuläßt, wenn und soweit dies zur Erfüllung beliebiger Aufgaben dieser Stellen erforderlich ist, entspricht dem Gebot der Normenklarheit nicht.

Soweit die Übermittlung personenbezogener Daten an Polizeibehörden für erforderlich gehalten wird, habe ich empfohlen, eine dem Gebot der Normenklarheit entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen.

- Im Zusammenhang mit der Einbürgerung von Personen werden im Wege der Amtshilfe Anfragen der **Einbürgerungsbehörden** von der Verfassungsschutzbehörde beantwortet. Als gesetzliche Grundlage für diese Datenübermittlung wird offenbar § 6 Abs. 1 Satz 1 VSG NW in Verbindung mit § 8 Abs. 1 Nr. 2 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes angesehen. Nach dieser Vorschrift ist Voraussetzung der Einbürgerung, daß der Antragsteller einen unbescholtenen Lebenswandel geführt hat. Aus dieser Gesetzesformulierung wird man schwerlich mit hinreichender Deutlichkeit ableiten können, daß von den Einbürgerungsbehörden auch Verfassungsschutzkenntnisse zu verwerten sind.

Ich habe empfohlen zu prüfen, ob Auskünfte der Ausländerbehörden, der Polizeibehörden und des Bundeszentralregisters hier nicht ausreichend wären und auf die Verwertung von Erkenntnissen der Verfassungsschutzbehörde verzichtet werden kann. Andernfalls müßte die Datenübermittlung an die Einbürgerungsbehörden auf eine hinreichend normenklare gesetzliche Grundlage gestellt werden.

- Bei der Erteilung einer **Aufenthaltserlaubnis** fragt das Ausländerreferat des Innenministers für die Prüfung, ob sich ein Ausländer in das wirtschaftliche und soziale Leben in der Bundesrepublik Deutschland eingefügt hat (§ 8 Abs. 1 des Ausländergesetzes), bei der Verfassungsschutzabteilung an.

Weder das Ausländergesetz noch das Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen läßt erkennen, welche Art von Angaben hierfür erforderlich ist.

Ich habe eine Überprüfung der Auskunftspraxis in diesem Bereich, insbesondere im Hinblick auf das Fehlen einer normenklaren gesetzlichen Grundlage empfohlen.

- Die Verfassungsschutzbehörde beantwortet Anfragen im Zusammenhang mit **Ordensverleihungen**. Auch für diese Datenübermittlung fehlt eine dem Gebot der Normenklarheit entsprechende gesetzliche Grundlage. § 6 Abs. 1 Satz 1 VSG NW erfüllt, wie dargelegt, diese Voraussetzung nicht. Für die Mitwirkung der Länder bei der Verleihung des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland ist nicht einmal eine gesetzliche Aufgabenzuweisungsnorm vorhanden; das Vorschlagsrecht des Ministerpräsidenten beruht auf dem Stiftungserlaß des Bundespräsidenten. Ich habe empfohlen, von einer Übermittlung personenbezogener Daten an die für Ordensangelegenheiten zuständigen Stellen zumindest solange abzusehen, als hierfür eine dem Gebot der Normenklarheit entsprechende gesetzliche Grundlage nicht vorhanden ist.

Zur Überprüfung des Verhaltens eines Auszuzeichnenden vor 1945 wird das Document Center in Berlin eingeschaltet. Insoweit wird die Verfassungsschutzbehörde nur als „Briefträger“ tätig. In diesem Fall werden personenbezogene Daten übermittelt, ohne daß ein Sachzusammenhang mit den Aufgaben nach dem Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen besteht. Die für Ordensangelegenheiten zuständigen Stellen sollten Auskünfte des Document Center selbst einholen. Ich habe empfohlen, daß die Verfassungsschutzbehörde insoweit nicht mehr tätig wird.

- Nach Ziffer IV.4 der Grundsätze für die **Prüfung der Verfassungstreue** von Bewerbern für den öffentlichen Dienst (MBI.NW.1980 S. 178) sind die Einstellungsbehörden des Landes verpflichtet, Bedenken, die gegen die Einstellung eines Bewerbers sprechen, und die dafür erheblichen Tatsachen dem Bewerber schriftlich mitzuteilen. Wie meinen Mitarbeitern bei dem Kontrollbesuch mitgeteilt wurde, erhalten Bewerber, bei denen sich keine derartigen Bedenken ergeben, von der Anfrage an die Verfassungsschutzbehörde offenbar keine Kenntnis. Ein sachlicher Grund für diese Handhabung ist nicht ersichtlich. Ich habe daher empfohlen, den betroffenen Bewerbern vorher mitzuteilen, daß und in welcher Form eine Prüfung der Verfassungstreue vorgenommen wird.

Bei der Überprüfung des eingesetzten Fremdpersonals (z.B. Handwerker und Möbelpacker) nach den Sicherheitsrichtlinien sollte entsprechend verfahren werden. Es genügt nicht, daß lediglich die Firmen von der Überprüfung wissen. Vielmehr muß gewährleistet sein, daß die zu überprüfenden Mitarbeiter der Firma von der beabsichtigten Überprüfung vorher Kenntnis erhalten. Ich habe empfohlen, dies durch geeignete Vereinbarungen mit den Firmen sicherzustellen.

6. Bauwesen

Wiederholt traten Zivilgerichte an eine Kreisverwaltung mit dem Ersuchen heran, im Wege der Amtshilfe Verwaltungsvorgänge aus dem Baubereich, die die Prozeßparteien betrafen, zur Einsichtnahme zu übersenden.

Die in Bauakten festgehaltenen objektbezogenen Daten sind personenbezogene Daten, soweit es sich bei den Bauherren um natürliche Personen handelt. Es sind Angaben über sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person (§ 2 Abs. 1 DSGVO). Die Bekanntgabe derartiger

Daten an Gerichte der Zivilgerichtsbarkeit stellt einen Eingriff in das Recht des Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes wie auch in sein Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung dar. Sie bedarf daher einer gesetzlichen Grundlage, die dem Gebot der Normenklarheit entsprechen und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachten muß.

Die Vorschriften über die Amtshilfe können jedenfalls nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 als gesetzliche Grundlage für eine Aktenübersendung nicht mehr herangezogen werden, da sie dem Gebot der Normenklarheit nicht entsprechen. Werden Daten zwangsweise erhoben, wobei die Obliegenheit des Betroffenen zur Angabe personenbezogener Daten nach § 26 Abs. 2 Satz 1 und 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Nordrhein-Westfalen einer zwangsweisen Erhebung gleichgestellt ist, muß der Gesetzgeber den Verwendungszweck bereichsspezifisch und präzise bestimmen. Dies ist für die Aktenvorlage an Zivilgerichte nicht geschehen. Eine Regelung wie in § 99 der Verwaltungsgerichtsordnung wäre notwendig. Solange der Gesetzgeber eine solche Regelung nicht getroffen hat, ist die Aktenvorlage nach meiner Auffassung nur mit ausdrücklicher Einwilligung des Betroffenen zulässig.

7. Rechtswesen

a) Strafsachen

- In einem auf Anregung des Justizministers des Landes Nordrhein-Westfalen gefaßten Beschluß haben die Justizminister und -senatoren die Auffassung vertreten, daß die in der **Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra)** zusammengefaßten Mitteilungen einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Sie haben erklärt, daß sie den Bundesminister der Justiz in seinen Bemühungen unterstützen werden, sobald wie möglich Vorschläge für eine gesetzliche Regelung zu erarbeiten.

In dem Beschluß wurde der Unterausschuß MiStra beauftragt, auf der Grundlage des Entwurfs für eine Neufassung der MiStra, der von einer durch die Justizverwaltungen eingesetzten Arbeitsgruppe erstellt worden war, im Hinblick auf das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts umgehend weiter zu prüfen, in welchem Umfang für die Zwischenzeit die geltenden Mitteilungspflichten eingeschränkt werden müssen. Zu dem Entwurf der Arbeitsgruppe hatten die Datenschutzbeauftragten der Länder mit Beschluß vom 28. November 1983 Stellung genommen (vgl. C.10.a meines fünften Tätigkeitsberichts).

Inzwischen liegt mir die von dem Unterausschuß erarbeitete Fassung der MiStra vor, die bis zum Abschluß der Prüfung, welche Folgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 für die Mitteilungen in Strafsachen zu ziehen sind, als Zwischenlösung bundeseinheitlich am 1. April 1985 in Kraft treten soll. Einige der geänderten Vorschriften gelten für das Land Nordrhein-Westfalen bereits durch die Allgemeine Verfügung des Justizministers vom 19. Oktober 1984 (JMBl. NW. S. 253).

Bei einer ersten Durchsicht habe ich festgestellt, daß wesentliche Grundsätze der gemeinsamen Stellungnahme der Datenschutzbeauftragten der Länder nur zu einem geringen Teil berücksichtigt worden sind:

1. Die Beachtung des Grundsatzes der **Zweckbindung** wird in der Neufassung nicht ausreichend sichergestellt. Nach Nr. 3.2 hat zwar bei Mitteilungen auf

Ersuchen die ersuchende Stelle den Zweck anzugeben, für den sie die Mitteilung im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung benötigt; es fehlt jedoch eine ausdrückliche Bestimmung, daß der Empfänger die mitgeteilten Daten nur für den Zweck verwenden darf, zu dessen Erfüllung sie übermittelt worden sind. Im Hinblick auf die Sensibilität der nach den Vorschriften der MiStra übermittelten Daten halte ich eine ausdrückliche Bestimmung gerade für die Übergangszeit bis zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für unverzichtbar. Die in der Neufassung vorgesehene Regelung, wonach die Mitteilung in dem weiten Rahmen der gesetzlichen Aufgaben des Empfängers verwertet werden dürfen (Nr. 8) reicht nicht aus.

2. Über die nach wie vor umfangreichen einzelnen Mitteilungsvorgänge hinaus sind auch in der Neufassung weitere Mitteilungen auf Grund von **Generalklauseln** vorgesehen, die die Gefahr einer Umgehung der Einzelregelungen in sich bergen (Nr. 2 Abs. 2 Satz 1, Nr. 3 Abs. 1, Nr. 29). Das Bundesverfassungsgericht hat in anderem Zusammenhang mehrfach ausgeführt, daß bei nicht verfassungskonformer Rechtslage bis zur Schaffung einer verfassungsmäßigen Rechtsgrundlage nur das zur Aufrechterhaltung staatlicher Funktionen Notwendige noch vollzogen werden darf. Die über die Einzelregelungen hinausgehenden Mitteilungen können angesichts der Unbestimmtheit ihrer Voraussetzungen nicht als zur Aufrechterhaltung staatlicher Funktionen notwendig angesehen werden.
3. Der Betroffene muß grundsätzlich davon benachrichtigt werden, welche Stellen Mitteilungen nach der MiStra gemacht wurden. Nach der Neufassung ist eine **Benachrichtigung des Betroffenen** jedoch nur dann vorgesehen, wenn eine Mitteilung auf Grund der Generalklausel der Nr. 2 Abs. 2 Satz 1 wegen eines besonderen öffentlichen Interesses geboten erscheint oder wenn der Betroffene nicht zugleich Beschuldigter des Verfahrens ist (Nr. 2 Abs. 2 Satz 2). Nach meiner Auffassung kann nicht davon ausgegangen werden, daß der Betroffene in allen anderen Fällen der MiStra selbst entnehmen kann, ob, wann und an welche Stellen eine Mitteilung erfolgt. Die meisten Betroffenen werden kaum wissen, daß es eine MiStra gibt oder wo sie eingesehen oder wo sie beschafft werden kann.
4. Im Hinblick auf die Auswirkungen, die die Mitteilungen für den Betroffenen haben können, sollten diese im Regelfall vom **Richter oder Staatsanwalt** veranlaßt werden. Nr. 4 Abs. 3 sieht jedoch wie bisher nur vor, daß der Richter oder Staatsanwalt die Mitteilung in den Fällen anordnet, in denen dies ausdrücklich bestimmt ist oder in denen er sich die Anordnung vorbehalten hat. Angesichts der Überlastung der Richter und Staatsanwälte dürfte aber in der Praxis von diesem Vorbehalt kaum Gebrauch gemacht werden. Die Anordnung durch den Richter oder Staatsanwalt wird daher die Ausnahme bleiben.
5. Der **Inhalt der Mitteilung** muß auf das im Einzelfall notwendige Maß beschränkt werden; im Regelfall wird die Mitteilung der Tatsache einer Verurteilung unter Angabe der Straftat ausreichen. Von wenigen Fällen abgesehen werden nach der Neufassung jedoch neben der Urteilsformel nach wie vor auch die vollständigen Urteilsgründe mitgeteilt (Nr. 6 Abs. 4 Satz 1). Zwar kann der Richter oder Staatsanwalt im Einzelfall anordnen, daß die Mitteilung der Gründe unterbleibt. Angesichts der Überlastung der Richter und Staatsanwälte dürfte von dieser Möglichkeit aber nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht werden. Da die Mitteilung der Urteilsgründe die Ausnahme bleiben muß, sollte sie (und nicht ihr Unterbleiben) von einer Anordnung des Richters oder Staatsanwaltes abhängig gemacht werden.
6. Mitteilungen über die **Einleitung eines Verfahrens**, die Erhebung der öffentlichen Klage oder den Erlaß eines Haftbefehls sollten nur dann

vorgenommen werden, wenn begründete Anhaltspunkte vorliegen, daß die zu benachrichtigende Behörde sofortige Maßnahmen einleiten muß. In den meisten Fällen hält die Neufassung jedoch an der vorzeitigen Mitteilung fest.

Ich gehe davon aus, daß die vorgesehene Neufassung nur für eine kurze Übergangszeit bis zu einer gesetzlichen Regelung gelten soll, und habe den Justizminister gebeten, darauf hinzuwirken, daß die Vorarbeiten für eine solche Regelung mit Nachdruck betrieben werden. Erste Überlegungen des Bundesministers der Justiz zu den in Betracht kommenden Regelungsmöglichkeiten liegen inzwischen vor.

- Zu der Gewährung von **Einsicht in Straf- und Ermittlungsakten** an Dritte ohne Einwilligung des Betroffenen habe ich in meinem ersten (C.8.a) und meinem zweiten Tätigkeitsbericht (C.11.a) Stellung genommen. Die Gewährung von Einsicht in solche Akten an Dritte stellt einen Eingriff in das Recht des Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung wie auch in sein Grundrecht auf Datenschutz dar. Ein solcher Eingriff bedarf einer gesetzlichen Grundlage, die dem Gebot der Normenklarheit entsprechen muß; aus ihr müssen sich die Voraussetzungen und der Umfang der Einschränkung des Grundrechts klar und für den Bürger erkennbar ergeben (BVerfGE 65, 1, 44).

Eine diesen Anforderungen entsprechende gesetzliche Grundlage für die Einsichtgewährung in Strafakten ist nicht vorhanden. Ein etwa bestehender bundesrechtlicher Wohnheitsrechtssatz für die Akteneinsicht, auf den sich der Justizminister früher berufen hatte, würde nicht dem Gebot der Normenklarheit entsprechen, weil der Bürger die Voraussetzungen und den Umfang der Einschränkung seines Grundrechts nicht erkennen kann. Der Hinweis im Bundesanzeiger und im Justizministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen auf die Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren ist kein geeignetes Mittel, dem Bürger eine solche Kenntnis zu verschaffen. Darüber hinaus würde auch eine gesetzliche Regelung, die wie die genannten Richtlinien lediglich auf ein berechtigtes Interesse des Empfängers sowie auf das Nichtbestehen von Bedenken abstellt, dem Gebot der Normenklarheit nicht entsprechen. Schließlich ist zweifelhaft, inwieweit die Wahrung berechtigter Interessen Dritter im überwiegenden Allgemeininteresse liegen kann.

Die Einsichtgewährung in Strafakten bedarf daher einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung, die die Voraussetzungen der Einsichtgewährung präzise festlegt und für die Verwendung der Daten durch den Empfänger eine strikte Zweckbindung vorsieht. Solange eine solche Rechtsvorschrift fehlt, ist die Einsichtgewährung an Dritte nur mit Einwilligung der Betroffenen zulässig.

Die Fortsetzung der bisherigen Praxis bis zu einer gesetzlichen Regelung kann auch nicht auf einen wie auch immer gearteten „Übergangsbonus“ gestützt werden. Eine Übergangsfrist, innerhalb derer das Fehlen einer dem Gebot der Normenklarheit entsprechenden gesetzlichen Regelung hingenommen werden könnte, kann bei Eingriffen, die der Wahrung privater Interessen dienen, nicht in Betracht kommen (vgl. BVerfGE 41, 251, 267).

Ich habe dem Justizminister für seinen Geschäftsbereich empfohlen, Einsicht in Strafakten an Dritte bis zu einer gesetzlichen Regelung nur mit Einwilligung der Betroffenen zu gewähren. Er hat mir mitgeteilt, daß er mit mir der Auffassung sei, daß die Einsichtgewährung in Strafakten einer gesetzlichen Grundlage bedürfe. Der Bundesminister der Justiz und die Justizminister und -senatoren der Länder seien allerdings übereinstimmend der Meinung, daß nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch in dem

Bereich der Gewährung von Akteneinsicht in Strafsachen ein „Übergangsbonus“ gegeben sei.

Der Bundesminister der Justiz ist der Ansicht, wenn das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Volkszählungsgesetz 1983 betone, daß Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig seien, könne dies nicht dahin verstanden werden, daß Interessen privater Dritter – unabhängig von ihrem Gewicht – keine Berücksichtigung finden könnten. Die vom Gericht betonte Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit des einzelnen umfasse auch das Gebot der Rücksichtnahme gegenüber Dritten. Die durch Artikel 2 Abs. 1 des Grundgesetzes gewährleistete Rechtsposition finde ihre Grenze an den Rechten anderer. Eine Beschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sei daher auch dann als im überwiegenden Allgemeininteresse liegend anzusehen, wenn die Beschränkung dem Schutz vorrangiger Belange Dritter dienen soll. Die Rechtsprechung zur weiteren Zulässigkeit einer Praxis ohne eine auf Grund gewandelter Verfassungsinterpretation zu fordernde ausreichende gesetzliche Grundlage gehe, soweit ersichtlich, auf die Frage nicht ein, ob auch besonders schutzwürdige Belange Dritter die vorübergehende Fortführung einer solchen Praxis rechtfertigen können. In dieser Rechtsprechung deute aber nichts darauf hin, daß das Bundesverfassungsgericht der Funktionsfähigkeit der Verwaltung ein erheblich höheres Gewicht beimißt als schutzwürdigen Belangen Dritter; eine solche Wertung stünde mit der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Bedeutung der Rechte des einzelnen auch kaum in Einklang. Seines Erachtens sei daher während einer Übergangszeit die Gewährung der Einsichtnahme für Dritte dann zulässig, wenn eine strenge Abwägung ergäbe, daß die Belange des Dritten den Vorrang vor dem Recht des Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung verdienen.

Der Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen hat ergänzend darauf hingewiesen, daß an der Einsichtgewährung in Strafakten an Geschädigte auch ein öffentliches Interesse bestehe, da eine auf diesem Wege erfolgende Sachverhaltungsaufklärung häufig zu einer außergerichtlichen Erledigung der Schadenersatzansprüche führe und in diesen Fällen eine Inanspruchnahme der Zivilgerichte vermieden werde.

Nach meiner Auffassung vermögen diese Erwägungen die Beibehaltung der bisherigen Praxis bis zu einer gesetzlichen Regelung nicht zu rechtfertigen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Notwendigkeit einer Übergangsfrist in Fällen gewandelter Verfassungsinterpretation nur als Ausnahme anerkannt, um eine sonst eintretende Funktionsunfähigkeit staatlicher Einrichtungen zu vermeiden, die der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stünde als der bisherige Zustand (BVerfGE 33, 12, 347; 41, 267). Von einer solchen der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stehenden Funktionsunfähigkeit staatlicher Einrichtungen kann bei einem zeitweiligen Verzicht auf die Einsichtgewährung in Strafakten keine Rede sein. Eine Ausweitung der vom Bundesverfassungsgericht anerkannten Ausnahme halte ich nicht für gerechtfertigt.

Zur Annäherung der Standpunkte hat der Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen vorgeschlagen, für die Übergangszeit die Einsichtnahme in Strafakten nach Nr. 185 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 und 4 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren auf Fälle eines rechtlichen – statt wie bisher eines berechtigten – Interesses zu beschränken.

Eine solche Einschränkung wäre zwar als Verbesserung des Datenschutzes gegenüber der bisherigen Praxis zu begrüßen. Die Einsichtgewährung muß aber auch bei Vorliegen eines rechtlichen Interesses unterbleiben, wenn eine

Prüfung des Einzelfalles ergibt, daß eine Beeinträchtigung überwiegender Interessen eines Betroffenen nicht ausgeschlossen werden kann. Auf jeden Fall erscheint es geboten, die Vorbereitung einer gesetzlichen Regelung zu beschleunigen, damit der verfassungswidrige und nach meiner Auffassung auch nicht durch einen „Übergangsbonus“ zu rechtfertigende Zustand möglichst bald beendet wird.

- Nach § 153a Abs. 1 StPO kann die Staatsanwaltschaft mit Zustimmung des Gerichts und des Beschuldigten vorläufig von der Erhebung der öffentlichen Klage absehen und zugleich dem Beschuldigten unter anderem die Zahlung eines Geldbetrages zugunsten einer **gemeinnützigen Einrichtung** oder der Staatskasse auferlegen. Ist die Klage bereits erhoben, so kann das Gericht mit Zustimmung der Staatsanwaltschaft und des Angeeschuldigten das Verfahren vorläufig einstellen und zugleich dem Angeschuldigten Auflagen und Weisungen erteilen (§ 153a Abs. 2 StPO).

Von einer Entscheidung nach § 153a StPO wird in aller Regel der Beschuldigte unter Bezeichnung der Auflagen und Weisungen, verbunden mit dem Hinweis auf die Folgen bei Nichterfüllung, sowie der Leistungsempfänger, verbunden mit der Aufforderung, den Empfang der Zahlungen mitzuteilen, unterrichtet. Diese Mitteilung an den Leistungsempfänger enthält Namen, Anschrift des Leistungspflichtigen, Aktenzeichen, Höhe des zu zahlenden Geldbetrages, Zahlungsfrist. Gleichzeitig wird der Leistungsempfänger gebeten, den Betroffenen unter Angabe seines Aktenzeichens eine entsprechende Anzahl von Einzahlungsscheinen oder Zahlkarten zu übersenden, ihn im Fall der Säumnis alsbald an die Zahlung zu erinnern und, falls er bei Ratenzahlung nicht binnen vier Wochen weiterzahlt, das Gericht unverzüglich zu verständigen sowie nach voller Bezahlung des Geldbetrages dies dem Gericht mitzuteilen. In die zu erteilende Quittung soll der Vermerk „Die Zuwendung wurde auf Grund einer Geldauflage im Strafverfahren geleistet“ aufgenommen werden.

Eine gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe personenbezogener Daten des Beschuldigten an den Leistungsempfänger ist nicht ersichtlich. Selbst bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage müßte nach dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz die mit dem Eingriff verbundene Belastung des Beschuldigten 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.

Die rechtzeitige Zahlung des auferlegten Geldbetrages ist Aufgabe des Beschuldigten. Die Staatsanwaltschaft oder das Gericht braucht ihn bei Fristablauf nicht an die Erledigung zu erinnern. Die Auflage an den Beschuldigten könnte so abgefaßt werden, daß er neben der Erfüllung der Auflage auch den Nachweis dafür erbringen muß. Dabei läßt sich allerdings eine Bekanntgabe personenbezogener Daten des Beschuldigten an den Leistungsempfänger nicht völlig ausschließen, da er bei einer Geldüberweisung seinen Namen und seine Anschrift offenbaren muß. Dies würde den Einzelnen jedoch weniger belasten als eine vorherige Mitteilung der Staatsanwaltschaft oder des Gerichts an den Leistungsempfänger über die erteilten Auflagen, da eine solche Mitteilung für den Beschuldigten auch noch eine Aufforderung zur Zahlung durch den Leistungsempfänger zur Folge haben kann.

Am wenigsten würden die Belange der Betroffenen beeinträchtigt werden, wenn die Geldbeträge an die Gerichtskasse gezahlt werden könnten und die Staatsanwaltschaft oder das Gericht die Geldbeträge den jeweiligen gemeinnützigen Einrichtungen zuteilen würde.

Der Justizminister hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, daß gemeinnützige Einrichtungen, wenn sie bei Erhalt eines Geldbetrages keine Kenntnis davon hätten, daß diese Zahlung auf Grund einer Auflage in einem Ermittlungs-, Straf- oder Gnadenverfahren erfolgt sei, in der Regel eine steuerabzugsfähige Spendenbestätigung erteilen würden, so daß der Zahlungspflichtige in die Lage versetzt werde, für die Geldleistung einen Spendenabzug nach § 10b des Einkommensteuergesetzes (EStG) zu erreichen. Um dieser Gefahr entgegenzuwirken, sei im Jahre 1976 ein Vordruck eingeführt worden, mit dem den gemeinnützigen Einrichtungen der Name des Zahlungspflichtigen mitgeteilt werde. Dadurch werde sichergestellt, daß den Zahlungspflichtigen keine steuerabzugsfähige Spendenbestätigung erteilt werde.

Gleichzeitig könnten die Einrichtungen dadurch den Eingang der Zahlungen überwachen und den Gerichten oder Staatsanwaltschaften mitteilen. Nach den Erfahrungen der Praxis erbrächten die Betroffenen selbst häufig nicht den Zahlungsnachweis, obwohl sie die Auflage erfüllt hätten. Auch aus diesem Gesichtspunkt sei die Kontrolle der Zahlungen durch Eingangsnachrichten seitens der gemeinnützigen Einrichtungen geboten. Anderenfalls müßten die Gerichte und Staatsanwaltschaften selbst umfangreiche Nachprüfungen vornehmen, weil die Nichterfüllung einer Auflage zwar ein Grund für den Widerruf einer Strafaussetzung zur Bewährung in Straf- und Gnadenverfahren und für die Fortsetzung des Verfahrens bei vorläufiger Einstellung gemäß § 153a StPO sei, die unterlassene Mitteilung seitens der Betroffenen allein solche Maßnahmen aber nicht rechtfertige.

Der Justizminister ist der Auffassung, daß auf die Bekanntgabe personenbezogener Daten des Zahlungspflichtigen an die gemeinnützigen Einrichtungen nicht verzichtet werden könne. Bei dieser Verfahrensweise sei einerseits das Interesse des Betroffenen an der Wahrung seines Persönlichkeitsrechts, andererseits das öffentliche Interesse an einer wirksamen Überwachung der Geldzahlungen unter Vermeidung steuerlicher Mißbräuche zu berücksichtigen. Es erscheine vertretbar, das Interesse des Betroffenen nicht als höher-rangig einzustufen, dies um so mehr als in den Fällen, in denen die Geldzahlung in einer öffentlichen Hauptverhandlung auferlegt worden sei, ein besonderes Interesse des Betroffenen an der Geheimhaltung seiner Daten nicht mehr bestehen könne und in den übrigen Fällen die Auferlegung der Geldzahlung nur mit Zustimmung des Betroffenen möglich sei.

Er habe allerdings in seinem Geschäftsbereich darauf hingewiesen, daß weitere als die in dem Vordruck vorgesehenen Daten des Betroffenen nicht übermittelt werden dürften. Insbesondere halte er es für unzulässig, Angaben über den Schuldvorwurf zu machen oder eine Urteils- oder Beschlüßausfertigung zu übersenden. In diesem Zusammenhang werde er jedoch prüfen, ob den gemeinnützigen Einrichtungen aufgegeben werden könne, sich zur Wahrung datenschutzrechtlicher Belange der Betroffenen besonders zu verpflichten. Außerdem solle erörtert werden, zu welchem Zeitpunkt die gemeinnützigen Einrichtungen den Schriftverkehr in diesen Angelegenheiten zu vernichten haben.

Die Stellungnahme des Justizministers vermag nicht zu überzeugen. Es muß zwar ausgeschlossen werden, daß für die Zahlung der Geldauflage eine steuerabzugsfähige Spendenbestätigung erteilt wird. Der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebietet nach meiner Auffassung dann aber auch die Einführung des von mir vorgeschlagenen Verfahrens der Zahlung der Geldauflage an die Gerichtskasse, das nach meiner Auffassung ohne unverhältnismäßigen Kosten- und Verwaltungsaufwand durchführbar ist. Soweit der Einziehung durch die Gerichtskasse haushaltsrechtliche Vorschriften entgegenstehen, müßten diese geändert werden.

Die Tatsache, daß einige der Betroffenen die Geldauflage zahlen, jedoch den Nachweis der Zahlung nicht erbringen, rechtfertigt nicht den Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht aller Betroffenen. Auch die Auferlegung der Geldzahlung in einer öffentlichen Hauptverhandlung rechtfertigt nicht eine Bekanntgabe von Daten an Dritte. Es kann keinesfalls davon ausgegangen werden, daß der Betroffene nach einer öffentlichen Hauptverhandlung kein besonderes Interesse an einer Geheimhaltung gegenüber Dritten mehr haben kann. Eine Bekanntgabe von Daten liegt im übrigen auch dann vor, wenn der Empfänger die Daten schon kennt; selbst Offenkundigkeit begründet keine allgemeine Übermittlungsbefugnis (vgl. Dammann in Simitis/Dammann/Mallmann/Reh, BDSG, 3. Aufl., § 2 Rdnr. 98). Die Zustimmung des Betroffenen etwa bei der Einstellung des Verfahrens nach § 153a StPO unter Auferlegung einer Geldzahlung umfaßt nicht auch sein Einverständnis für die Bekanntgabe seiner Daten an den Leistungsempfänger.

Ich verkenne nicht, daß das von mir vorgeschlagene Verfahren zu einer zusätzlichen, wenn auch nicht unverhältnismäßigen Belastung der Justizbehörden führen würde. Gleichwohl sollte diesem Verfahren, das die Bekanntgabe sensibler Daten der Betroffenen an die Leistungsempfänger vermeidet, der Vorzug gegeben werden. Im übrigen kann auch bei diesem Verfahren eine Verteilung der Gelder an die gemeinnützigen Einrichtungen wie bisher gewährleistet werden.

b) Zivilsachen

- In meinem ersten (C.8.f) und meinem zweiten Tätigkeitsbericht (C.11.c) hatte ich mich dafür eingesetzt, daß die in dem Verfahren zur Entscheidung über die Gewährung von **Prozeßkostenhilfe** anfallenden personenbezogenen Daten nicht in der Prozeßakte, sondern in einem Beiheft festgehalten werden, das den Prozeßparteien nicht zugänglich ist. Meiner Empfehlung wurde in Nr.2.2 der Durchführungsbestimmungen zum Gesetz über die Prozeßkostenhilfe (Allgemeine Verfügung des Justizministers vom 10. Dezember 1980, JMBL. NW. 1981 S.14) insoweit gefolgt, als der Vordruck mit der Erklärung über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse sowie die bei der Durchführung der Prozeßkostenhilfe entstehenden Vorgänge in einem Beiheft zu vereinigen sind. Eine Regelung über die Akteneinsicht wurde unter Hinweis auf die Unabhängigkeit der Gerichte nicht getroffen.

Der Bundesgerichtshof hat in einem Beschluß vom 15. November 1983 (NJW 1984, 740) entschieden, daß der Gegner des Antragstellers im Prozeßkostenhilfefahren kein Anhörungsrecht zu den Angaben über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse und insoweit auch kein Recht auf Einsicht in die diese Angaben enthaltenden Aktenteile hat. Ich habe daraufhin den Justizminister gebeten, sich mit Rücksicht auf diese Entscheidung dafür einzusetzen, daß die Durchführungsbestimmungen zum Gesetz über die Prozeßkostenhilfe entsprechend ergänzt werden.

Der Justizminister sieht keine Veranlassung, von seiner früheren Rechtsauffassung abzuweichen. Eine von ihm in der Vergangenheit durchgeführte Umfrage bei den Oberlandesgerichten seines Geschäftsbereichs habe ergeben, daß die Entscheidung über die Gewährung von Akteneinsicht an Parteien ausschließlich durch den zuständigen Richter getroffen werde. Dieser habe über die Einsicht des Antragsgegners in das Beiheft nach den Voraussetzungen des § 299 Abs. 1 ZPO in eigener Zuständigkeit zu entscheiden. Eine Regelung, die dem Gericht die Gewährung einer Akteneinsicht durch eine Verwaltungsvorschrift untersagen würde, müßte als Eingriff in die durch Artikel 97 des Grundgesetzes garantierte richterliche Unabhängigkeit angesehen werden. Daran ändere auch die Entscheidung des Bundesgerichtshofs nichts, in der lediglich ein Anspruch des Antragsgegners auf Aktenein-

sicht verneint worden sei. Dagegen habe sich der Bundesgerichtshof nicht mit der Frage befaßt, ob das Gericht auf Antrag des Antragsgegners diesem gleichwohl Akteneinsicht gewähren darf. Ein solches Akteneinsichtsrecht werde aber gerade in Familienrechtsstreitigkeiten von einigen Oberlandesgerichten mit der Begründung bejaht, ein Antragsteller habe kein Recht auf Geheimhaltung seiner persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse, da er diese in dem Rechtsstreit in der Regel ohnehin offenbaren müsse. Es bestehe daher aus der Sicht des Justizministers zur Zeit kein Anlaß, die Durchführungsbestimmungen zum Gesetz über die Prozeßkostenhilfe zu ändern bzw. zu ergänzen.

- Wie mir bekanntgeworden ist, werden von Amtsgerichten **Pfändungs- und Überweisungsbeschlüsse** wegen einer Lohn- oder Gehaltspfändung an Gewerbetreibende oder juristische Personen als Drittschuldner in normalen Umschlägen ohne Vermerk wie zum Beispiel „Vertraulich, z.Hd. des Personalsachbearbeiters oder seines Vertreters“ zugestellt. Dies hat für die betroffenen Schuldner die Folge, daß die Unterlagen in den allgemeinen Posteingang des Empfängers gelangen und damit auch Unbefugte Kenntnis erhalten. Eine Lohn- oder Gehaltspfändung ist für den Betroffenen sehr unangenehm. Die Mißlichkeit seiner Lage verstärkt sich, je mehr Firmenangehörige davon Kenntnis erhalten.

Zwar unterliegt der Datenschutz bei der Zustellung von Pfändungs- und Überweisungsbeschlüssen nicht meiner Kontrolle, da die Amtsgerichte hierbei keine Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (§ 32 Abs. 1 Nr. 1 DSGVO). Gleichwohl habe ich bei dem Justizminister angeregt, für das Verfahren eine datenschutzgerechte Lösung zu finden.

Zwar sehen die Vorschriften der §§ 183 und 184 ZPO im Falle der Ersatzzustellung die Aushändigung des zuzustellenden Schriftstücks an Angestellte oder sonstige Arbeitnehmer des Zustellungsempfängers vor. Auch bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage für einen solchen Eingriff in das Recht des Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes sowie in ihr Grundrecht auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung ist aber der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Die mit dem Eingriff verbundene Belastung der Betroffenen muß in einem angemessenen Verhältnis zu dem zu erreichenden Zweck stehen; unter mehreren für die Erreichung des Zwecks geeigneten Mitteln ist dasjenige zu wählen, das die Betroffenen am wenigsten belastet. Am wenigsten würden die Belange der betroffenen Schuldner belastet, wenn derartige Zustellungen bei der Abwesenheit oder Verhinderung des eigentlichen Zustellungsempfängers an den Personalsachbearbeiter oder an seinen Vertreter vorgenommen würden. Dies setzt jedoch eine besondere Kennzeichnung der Briefsendung voraus.

Der Justizminister hat meinem Anliegen nicht entsprochen. Er stimmt zwar mit mir überein, daß bei einem Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten ist. Wie sich aber aus dem Gesamtzusammenhang der Zustellungsvorschriften und hier insbesondere auch aus den Vorschriften der §§ 183, 184 ZPO ergebe, habe der Gesetzgeber bei einer Kollision gerade den Interessen des Gläubigers den Vorrang vor denen des Schuldners eingeräumt. Die mit einer Ersatzzustellung im Normalfall verbundene Beeinträchtigung seiner Interessen habe der Schuldner daher nach geltendem Recht hinzunehmen. Ein Vermerk auf dem zuzustellenden Schriftstück in der vorgeschlagenen Art stände mit dem Gesetz nicht in Einklang.

c) Freiwillige Gerichtsbarkeit

Ein Bürger hatte in einer Nachlaßsache einen **Wertermittlungsbogen** erhalten und mich um Prüfung der Zulässigkeit der Erhebung der darin enthaltenen Angaben gebeten.

Der ihm von dem Amtsgericht übersandte Wertermittlungsbogen dient dazu, den Nachlaßwert zu ermitteln, nach dem die gerichtlichen Gebühren für eine Testamentseröffnung und die Erteilung eines Erbscheins berechnet werden. Hier handelte es sich um die Gebühr für eine Testamentseröffnung.

Gesetzliche Grundlage der Datenerhebung ist in diesem Fall § 103 Abs. 1 in Verbindung mit § 46 Abs. 4 des Gesetzes über die Kosten in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (KostO). Danach ist der Gebührenberechnung der Wert des nach Abzug der Verbindlichkeiten verbleibenden reinen Vermögens zugrunde zu legen. Soweit es zur Ermittlung dieses Vermögens erforderlich ist, darf das Gericht personenbezogene Daten erheben.

Werden Daten beim Betroffenen erhoben, so ist er nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSGVO NW auf die der Datenerhebung zugrunde liegende Rechtsvorschrift oder auf die Freiwilligkeit seiner Angaben hinzuweisen. Freiwilligkeit im Sinne der genannten Vorschrift liegt nur dann vor, wenn weder eine Rechtspflicht noch eine Obliegenheit des Betroffenen der Art, daß ohne seine Mitwirkung an der Datenerhebung eine ungünstige Entscheidung ergehen müßte, besteht. Dementsprechend bestimmt § 10 Abs. 2 Satz 2 DSGVO NW, daß dem Betroffenen bei freiwilligen Angaben aus einer Verweigerung der Einwilligung keine Rechtsnachteile entstehen dürfen.

Zweck dieser 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.

Es besteht zwar keine Rechtspflicht, wohl aber eine Obliegenheit des Betroffenen, die erforderlichen Angaben bekanntzugeben. Der Betroffene ist somit nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSGVO NW auf die aus § 103 Abs. 1 in Verbindung mit § 46 Abs. 4 KostO sich ergebende Obliegenheit hinzuweisen. Ein entsprechender Hinweis fehlte in dem Wertermittlungsbogen.

Wenn ein Zahlungspflichtiger an der Ermittlung des Geschäftswerts nicht mitwirkt, kann das Gericht eine Beweisaufnahme, insbesondere die Begutachtung durch Sachverständige anordnen. Die Kosten können ganz oder teilweise einem Beteiligten auferlegt werden, der etwa durch Unterlassen der Wertangabe die Abschätzung veranlaßt hat (§ 31 Abs. 2 KostO). Es kann daher im Interesse des Kostenschuldners liegen, Angaben über den Nachlaß zu machen.

Inzwischen hat der Justizminister den Entwurf einer Neufassung des Wertermittlungsbogens erstellt. Dieser Vordruck soll dem Betroffenen mit einem besonderen Anschreiben übersandt werden. In dem Anschreiben wird auf die gesetzlichen Vorschriften für die Datenerhebung hingewiesen und darauf aufmerksam gemacht, daß die Beteiligung des Betroffenen an der Wertermittlung in seinem Interesse liegen kann.

d) Grundbuchwesen

In einer Grundbuchsache hatte eine Bürgerin vom Amtsgericht eine Gerichtskostenrechnung erhalten. In dieser Kostenrechnung, die sowohl der Käufer als auch der Verkäufer des Grundstücks erhalten hatte, waren die vom Käufer und vom Verkäufer zu zahlenden Kosten aufgeführt. Daraus konnte der Verkäufer unter anderem entnehmen, in welcher Höhe der Käufer den erworbenen Grundbesitz belastet hatte, obwohl für diese Kenntnisnahme kein Grund bestand.

Eine gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe der Höhe der vom Käufer zu tragenden Kosten an den Verkäufer und umgekehrt ist nicht ersichtlich. Die Erstellung einer gemeinsamen Kostenrechnung kann zwar der Arbeitserleichterung dienen. Eine Arbeitsvereinfachung kann jedoch einen Eingriff in das Grundrecht der Betroffenen auf Datenschutz und in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht rechtfertigen.

Für die Bekanntmachung von Grundbucheintragungen nach §55 der Grundbuchordnung (GBO) hat der Justizminister durch Allgemeine Verfügung vom 24. Oktober 1984 (JMBl. NW. S.272) auf Grund meiner Empfehlung (C.10.d meines fünfnten Tätigkeitsberichtes) bestimmt, daß in die einem Beteiligten zu übersendende Mitteilung nur diejenigen Eintragungen aufzunehmen sind, die die Rechte des Beteiligten betreffen. Gleiches muß auch für die Erstellung und Übersendung einer Gerichtskostenrechnung gelten. Ich habe daher dem Gericht empfohlen, künftig für jeden Kostenschuldner eine gesonderte Kostenrechnung aufzustellen, aus der nur die von ihm zu zahlenden Kosten ersichtlich sind.

e) Rechtsanwälte

- Ein Bürger, der die **Zulassung zur Rechtsanwaltschaft** anstrebt, hat mich gebeten, die Erhebung personenbezogener Daten bei der Zulassung datenschutzrechtlich zu prüfen. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft nur versagt werden darf (und zu versagen ist), wenn eine der Voraussetzungen des § 7 der Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) gegeben ist. Im vorliegenden Fall war streitig, ob die Personalakten über ein früheres Beamtenverhältnis zur Prüfung der Voraussetzungen des § 7 BRAO beigezogen werden dürfen.

Das Anfordern und Verwerten personenbezogener Daten in dem Zulassungsverfahren stellt einen Eingriff in das Recht des Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes wie auch in sein Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs.2 der Landesverfassung dar. Die für einen solchen Eingriff erforderliche gesetzliche Grundlage muß nach diesem Urteil dem Gebot der Normenklarheit entsprechen; aus ihr müssen sich die Voraussetzungen und der Umfang der Einschränkung des Grundrechts klar und für den Bürger erkennbar ergeben (BVerfGE 65, 44).

Eine diesen Anforderungen entsprechende gesetzliche Grundlage für die Beiziehung von Beamtenpersonalakten ist nicht vorhanden. § 7 BRAO läßt nicht erkennen, daß zur Prüfung der dort genannten Voraussetzungen Personalakten beigezogen werden dürfen. Auch auf die Vorschriften über die Amtshilfe kann mangels Normenklarheit die Beiziehung nicht mehr gestützt werden. Diese bedarf vielmehr einer bereichsspezifischen Rechtsvorschrift, die die Weitergabe der Personalakte zum Zweck der Prüfung der Voraussetzungen des § 7 BRAO ausdrücklich vorsieht und die Voraussetzungen der Weitergabe unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes regelt. Solange eine solche Rechtsvorschrift nicht vorhanden ist, dürfen solche Akten nur mit Einwilligung des Betroffenen beigezogen werden.

Offen ist allerdings die Frage, ob und gegebenenfalls in welchen Fällen eine solche Einwilligung von dem Antragsteller verlangt werden kann. Ich neige zu der Auffassung, daß eine positive Entscheidung über einen Antrag auf Zulassung allenfalls dann von einer Einwilligung in die Beiziehung der Personalakten abhängig gemacht werden kann, wenn die für die Zulassung zuständige Stelle Anhaltspunkte für das Vorliegen von Gründen hat, die nach § 7 BRAO zur Versagung der Zulassung führen können.

- Nach der Allgemeinen Verfügung des Justizministers über die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft und sonstige Angelegenheiten der Rechtsanwälte vom 3. März 1960 (JMBl. NW. S. 61) muß der Antrag auf Zulassung zur Rechtsanwaltschaft und auf die erste Zulassung bei einem Gericht zahlreiche personenbezogene Daten enthalten. Auch die in dieser Verfügung vorgesehene Datenerhebung greift in das Recht des Bewerbers auf informationelle Selbstbestimmung wie auch in sein Grundrecht auf Datenschutz ein und bedarf daher einer normenklaren gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Einschränkung des Grundrechts für den Bürger erkennbar ergeben (BVerfGE 65, 44). Bei Daten, die zwangsweise erhoben werden, muß der Gesetzgeber den Verwendungszweck präzise bestimmen; die Verwendung der Daten ist auf den gesetzlich bestimmten Zweck begrenzt (aaO 46). Gleichzusetzen sind nach meiner Auffassung die Fälle, in denen wie hier eine von dem Betroffenen beantragte Entscheidung, auf die dieser angewiesen ist, von der Preisgabe der Daten abhängig gemacht wird.

Darüber hinaus muß bei dem Eingriff der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet werden. Stellen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben personenbezogene Daten sammeln, müssen sich auf das zum Erreichen des angegebenen Zieles erforderliche Minimum beschränken (aaO 46).

Bei vielen der für die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft verlangten Angaben ist eine gesetzliche Grundlage nicht ersichtlich. Bei einigen Angaben ist zweifelhaft, ob die in Betracht kommende gesetzliche Grundlage hinsichtlich der Erhebung der Daten den Anforderungen des genannten Urteils entspricht.

Ich habe deshalb den Justizminister um Mitteilung gebeten, auf Grund welcher Rechtsvorschriften und zu welchem Zweck die einzelnen in einer „Erklärung des Bewerbers“, in dem hier verwendeten Personalbogen für Richter vorgesehenen Angaben sowie ein eigenhändig geschriebener Lebenslauf verlangt werden.

- Die Generalstaatsanwälte übersenden einander in Anwaltssachen rechtskräftige Urteile sowie bedeutsame Beschlüsse der Oberlandesgerichte zur Information über die Grundsätze der Rechtsprechung auf dem Gebiet der **Ehrengerichtsbarkeit** für Rechtsanwälte. Zwischen den Justizverwaltungen bestanden unterschiedliche Auffassungen darüber, ob bei der Übersendung dieser Entscheidungen Name und Anschrift des betroffenen Rechtsanwalts unkenntlich gemacht werden sollten.

Die personenbezogene Weitergabe solcher Entscheidungen greift in das informationelle Selbstbestimmungsrecht wie auch in das Grundrecht auf Datenschutz des Betroffenen ein. Eine dem Gebot der Normenklarheit entsprechende gesetzliche Grundlage für einen derartigen Eingriff ist nicht ersichtlich.

Zur Information über die Grundsätze der Rechtsprechung in Ehrengerichtsverfahren ist die Angabe des Namens und der Anschrift des betroffenen Rechtsanwalts nicht erforderlich. Soweit sie damit begründet wurde, daß die zur Einleitung eines ehrengerichtlichen Verfahrens gegen einen Rechtsanwalt zuständige Staatsanwaltschaft für eine sachgerechte Entscheidung Kenntnis von ähnlichen Vorgängen in anderen Bezirken haben müsse, wäre eine derartige Informationssammlung „auf Vorrat“ für den denkbaren, aber unwahrscheinlichen Fall, daß ein bestimmter, vom Ehrengerichtshof eines anderen Bezirks bestrafte Rechtsanwalt sich überregional standeswidrig betätigt, kein verhältnismäßiges Mittel. Es wäre zudem ungeeignet, den erstrebten Erfolg zu erreichen, da von der Urteilsweitergabe nicht alle ehrengerichtlich bestraften Rechtsanwälte betroffen sind, sondern nur diejenigen,

die Berufung eingelegt haben und deshalb vom Ehrengerichtshof in zweiter Instanz verurteilt worden sind.

Der Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen hat mir mitgeteilt, daß bei der Übersendung von Entscheidungen der Ehrengerichtshöfe für Rechtsanwälte innerhalb seines Geschäftsbereichs bislang nicht einheitlich verfahren wurde. Er hat inzwischen die Generalstaatsanwälte des Landes angewiesen, die Entscheidungen der Ehrengerichtshöfe, die wegen ihrer besonderen Bedeutung anderen Stellen bekanntgegeben werden, vor ihrer Übersendung zu anonymisieren. Er geht davon aus, daß bei der Übersendung dieser Entscheidungen die Namen und Anschriften der Betroffenen künftig ausnahmslos unkenntlich gemacht werden.

- Der Landtag hat ein **Gesetz über die Rechtsanwaltsversorgung** (RAVG NW) beschlossen. Zur Durchführung dieses Gesetzes ist die Erhebung personenbezogener Daten von Mitgliedern des Versorgungswerks sowie sonstiger Leistungsberechtigter erforderlich.

Die im Gesetzentwurf der Landesregierung enthaltenen Vorschriften für die Datenerhebung wurden im Gesetzgebungsverfahren unter meiner Beteiligung präzisiert. Danach kann das Versorgungswerk von Mitgliedern und sonstigen Leistungsberechtigten die Auskünfte verlangen, die für die Feststellung der Mitgliedschaft sowie von Art und Umfang der Beitragspflicht oder der Versorgungsleistungen erforderlich sind (§ 7 Abs. 2 RAVG NW). Ferner kann das Versorgungswerk von den Behörden der Justizverwaltung und den Rechtsanwaltskammern Auskünfte über die Betroffenen einholen, soweit die Auskünfte für die genannten Zwecke erforderlich sind (§ 12 RAVG NW). Die danach zu erhebenden und zu übermittelnden Daten werden in der Satzung des Versorgungswerks bestimmt (§ 11 Satz 2 Nr. 5 RAVG NW).

Damit wird den aus dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts sich ergebenden Anforderungen an eine normenklare gesetzliche Grundlage nach meiner Auffassung hinreichend Rechnung getragen.

f) **Strafvollzug**

- Nach den Vorschriften der Vollzugsgeschäftsordnung werden unter anderem bei der Aufnahme eines Verurteilten in die Justizvollzugsanstalt, bei einer Verlegung des Gefangenen in eine andere Anstalt, bei der Beurlaubung oder Strafunterbrechung, der Entlassung oder dem Tod eines Gefangenen personenbezogene Daten des Betroffenen an verschiedene Stellen wie etwa die Einweisungsbehörde, das Landeskriminalamt, die Ausländerbehörde oder die Kreispolizeibehörde übermittelt. Nach den für diese Mitteilungen verwendeten Vordrucken werden oftmals mehr Daten übermittelt als zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind.

Die von dem Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen federführend begonnene Überarbeitung dieser Vordrucke für **Aufnahmemitteilungen** ist aus der Sicht des Datenschutzes zu begrüßen, weil dadurch der Umfang der zu übermittelnden Daten unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Erforderlichkeit wesentlich vermindert wird. Ich habe hierzu angeregt, auch in dem Vordruck „Aufnahmemitteilung an die Einweisungsbehörde“ den Umfang der zu übermittelnden Daten einzuschränken und Angaben wie die Zahl der Vorstrafen bzw. früheren Maßregeln, den Beruf oder die ausgeübte Tätigkeit sowie Name und Anschrift der nächsten Angehörigen des Gefangenen wegzulassen. Bei dem Vordruck „Aufnahmemitteilung an die Kreispolizeibehörde“ habe ich Zweifel, ob die Mitteilung der Tat und der Art der Freiheitsentziehung für die Aufgabenerfüllung der Kreispolizeibehörden erforderlich ist.

- Ein Untersuchungsgefangener hat sich an mich gewandt und mir mitgeteilt, daß hinsichtlich des Paketempfangs und der damit verbundenen Verwendung von **Paketmarken** bei den Strafgefangenen und den Untersuchungsgefangenen gleichermaßen verfahren werde. Die an ihn gerichteten Pakete, wie etwa Wäschepakete, müßten ebenso wie Pakete an Strafgefangene mit einer Paketmarke versehen werden. Durch die Verwendung der Paketmarke werde gegenüber der Post sein Status als Gefangener bekanntgegeben. Aus der Paketmarke sei nicht ersichtlich, daß er lediglich Untersuchungsgefangener sei.

Zwar ist die Beschränkung des Paketempfangs als solche kein Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz und das informationelle Selbstbestimmungsrecht. Wohl aber greift die Regelung über die Verwendung von Paketmarken in die genannten Grundrechte sowohl des Empfängers als auch des Absenders dadurch ein, daß sie den Absender zwingt, durch Anbringen einer Paketmarke den Gefangenenstatus des Empfängers gegenüber der Post zu offenbaren, denn den Postbediensteten dürfte die Bedeutung der Paketmarken bekannt sein. Für die Verpflichtung zur Verwendung von Paketmarken ist daher eine gesetzliche Grundlage erforderlich.

§ 33 Abs. 1 des Strafvollzugsgesetzes (StVollzG), der Beschränkungen des Paketempfangs zuläßt, kommt bei Untersuchungsgefangenen als gesetzliche Grundlage für einen Eingriff in die genannten Grundrechte nicht in Betracht, da das Strafvollzugsgesetz nur den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung regelt.

Zwar gelten nach Nr. 39 Abs. 1 Satz 1 der Untersuchungshaftvollzugsordnung (UVollzO) für den Empfang von Paketen mit Nahrungs- und Genußmitteln durch den Untersuchungsgefangenen die Regelung in § 33 Abs. 1 StVollzG und die hierzu erlassenen bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften entsprechend. Auf die Untersuchungshaftvollzugsordnung kann aber ein Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz und das informationelle Selbstbestimmungsrecht ebenfalls nicht gestützt werden, da sie nur eine Verwaltungsvorschrift ist.

Als gesetzliche Grundlage für einen solchen Eingriff könnte allenfalls § 119 Abs. 3 und 6 Satz 1 StPO in Betracht kommen. Danach dürfen dem Verhafteten Beschränkungen auferlegt werden, die der Zweck der Untersuchungshaft oder die Ordnung in der Vollzugsanstalt erfordert (§ 119 Abs. 3 StPO); die erforderlichen Maßnahmen ordnet der Richter an (§ 119 Abs. 6 Satz 1 StPO). Nach Nr. 2 Abs. 2 Satz 2 UVollzO soll davon ausgegangen werden, daß die für den Vollzug der Untersuchungshaft durch die Untersuchungshaftvollzugsordnung allgemein getroffene Regelung nach dem Willen des Richters auch für den Einzelfall gelten soll, soweit der Richter in Verbindung mit dem Aufnahmeersuchen oder später keine besonderen Verfügungen trifft. Im Hinblick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 erscheint es jedoch zweifelhaft, ob die Vorschrift des § 119 Abs. 6 Satz 1 StPO in der Ausgestaltung, die sie durch Nr. 2 Abs. 2 Satz 2 UVollzO erfährt, dem Gebot der Normenklarheit entspricht, da sich aus dem Gesetz die Voraussetzungen der Einschränkung (entgegen dem Wortlaut keine ausdrückliche richterliche Anordnung) und deren Umfang (Verpflichtung zur Verwendung von Paketmarken zur Beschränkung des Paketempfangs) nicht klar und für den Betroffenen erkennbar ergeben.

Ich habe auch Zweifel, ob der Zweck der Untersuchungshaft oder die Ordnung der Vollzugsanstalt die Verwendung von Paketmarken erfordert. Auf jeden Fall dürfte der in der Verpflichtung zur Verwendung solcher Marken liegende Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz und das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Empfängers wie auch des Absenders unver-

hältnismäßig sein; immerhin gilt für den Untersuchungsgefangenen die Unschuldsvermutung.

Ich habe dem Justizminister empfohlen, jedenfalls wegen des Fehlens einer dem Gebot der Normenklarheit entsprechenden gesetzlichen Grundlage von der Verwendung von Paketmarken für Pakete an Untersuchungsgefangene abzusehen.

Der Justizminister ist bisher meiner Empfehlung nicht gefolgt. Er hat mir mitgeteilt, daß sich die bei Entscheidungen nach § 119 Abs. 6 Satz 1 StPO in Betracht kommenden Anordnungen aus der Untersuchungshaftvollzugsordnung ergäben. Auch wenn diese im Verwaltungsweg ergangene Anordnung mangels normativen Charakters keine selbständige Bedeutung im Sinne einer Einschränkungen gestattenden Rechtsgrundlage haben könne, lasse sie sich doch als eine in jahrzehntelanger Praxis gewachsene Zusammenstellung erforderlicher Beschränkungen zur näheren Konkretisierung des § 119 Abs. 3 StPO heranziehen. Dies gelte vor allem hinsichtlich der Anordnungen, die im Hinblick auf die Ordnung in der Vollzugsanstalt erforderlich und für den – insoweit parallel liegenden – Bereich des Vollzuges von Freiheitsstrafen durch das Strafvollzugsgesetz normiert worden seien.

Im übrigen sei die Verwendung von Paketmarken aus Gründen der Ordnung der Vollzugsanstalt erforderlich. Die Paketmarke ermögliche die sofortige Feststellung, daß der Verhaftete berechtigt sei, das Paket zu empfangen. Ohne Paketmarke würden erhebliche Schwierigkeiten bestehen, die Berechtigung zum Empfang desselben festzustellen, was im Einzelfall zum Nachteil des Gefangenen nicht nur zu erheblichen Verzögerungen, sondern unter Umständen sogar zum Verderb des Paketinhalts führen könnte. Die Paketmarken seien so neutral gehalten, daß ein Uneingeweihter ihre Bedeutung nicht erkenne. Den Postbediensteten, die mit den Verhältnissen des Vollzugs so vertraut seien, daß sie die Bedeutung der Paketmarke kennen, sei der Rückschluß auf die Inhaftierung des Adressaten schon aus der Anschrift der Anstalt möglich.

Der Auffassung des Justizministers kann ich nicht folgen. Ein Postbediensteter, dem die Bedeutung der Paketmarke bekannt ist, braucht keineswegs auch die Anschriften der zahlreichen Justizvollzugsanstalten in der Bundesrepublik zu kennen.

Ich habe diesen Fall zum Anlaß genommen, in meiner Stellungnahme (Vorlage 9/2057, S. 4) zu der Mitteilung der Landesregierung zur Initiative zur Verbesserung des Datenschutzes in Nordrhein-Westfalen (Drucksache 9/3721) darauf hinzuweisen, daß die Verpflichtung zur Verwendung von Paketmarken bei Untersuchungsgefangenen einer normenklaren bundesrechtlichen Regelung bedarf, sofern der Gesetzgeber die Verwendung solcher Marken überhaupt für erforderlich hält.

- In einem anderen Fall beschwerte sich ein Gefangener darüber, daß seine eingehende Post durch Bedienstete der Justizvollzugsanstalt mit einem „**Sichtvermerk**“ versehen wurde. Diese Schreiben könne er keinen Personen oder sonstigen Stellen vorlegen, die von seinem Aufenthalt in der Justizvollzugsanstalt keine Kenntnis haben, da dadurch sein Aufenthalt bekannt werde.

In diesem Fall lassen die Vorschriften des Strafvollzugsgesetzes über die Überwachung des Schriftwechsels, über das Weiterleiten von Schreiben sowie über die Verwertung der Kenntnisse aus dieser Überwachung derartige Eingriffe in das Grundrecht auf Datenschutz zu. Nach § 29 StVollzG darf der Schriftwechsel mit einigen Ausnahmen aus den Gründen der Behandlung oder der Sicherheit oder Ordnung der Anstalt überwacht wer-

den. Nach § 34 Abs. 1 StVollzG dürfen Kenntnisse aus dieser Überwachung jedoch nur verwertet werden, soweit dies notwendig ist, um die Sicherheit und Ordnung der Anstalt zu wahren oder Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu verhüten, zu unterbinden oder zu verfolgen oder soweit die Verwertung aus Gründen der Behandlung geboten ist. Die Kenntnisse dürfen nur den zuständigen Vollzugsbediensteten sowie den zuständigen Gerichten und den Behörden mitgeteilt werden, die zuständig sind, Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu verhüten, zu unterbinden oder zu verfolgen (§ 34 Abs. 2 StVollzG).

Zu der Überwachung des Schriftwechsels hat mir der Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen mitgeteilt, daß die erfolgte Überwachung nach den bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften zu § 29 StVollzG durch einen Sichtvermerk kenntlich gemacht werde. Dies geschehe in der Weise, daß der überwachende Bedienstete den Briefbogen oben rechts mit dem ersten Buchstaben seines Namens und dem Datum (Tag/Monat) versehe. Der Sichtvermerk sei erforderlich, weil die erfolgte Überwachung nachprüfbar sein müsse.

Der Justizminister hat inzwischen auf meine Empfehlung veranlaßt, daß Schreiben von Gefangenen an den Landesbeauftragten für den Datenschutz, soweit sie an dessen Anschrift gerichtet sind und den Absender zutreffend angeben, ab sofort von der Überwachung ausgenommen werden. Dies gilt jedoch nicht für Schreiben des Landesbeauftragten an einen Gefangenen.

Ich verkenne nicht, daß ungeöffneten Briefen an Gefangene nicht ohne weiteres angesehen werden kann, ob sie tatsächlich von dem angegebenen Absender stammen. Um einerseits mögliche Mißbräuche wie etwa das Verwenden von Briefumschlägen mit dem gefälschten Absender des Landesbeauftragten für den Datenschutz zu verhindern, andererseits aber den Datenschutzbelangen der Gefangenen Rechnung zu tragen, halte ich es für unerlässlich, Schreiben des Landesbeauftragten an Gefangene ebenso wie Schreiben von Abgeordneten an Gefangene von der Überwachung auszunehmen, sofern die Schreiben den Landesbeauftragten ausdrücklich und eindeutig als Absender ausweisen.

8. Sozialwesen

a) Sozialversicherung

- In meinem fünften Tätigkeitsbericht (C.11.a) habe ich über den bei der Allgemeinen Ortskrankenkasse Dortmund durchgeführten Modellversuch „Arzneimitteltransparenz und Arzneimittelberatung am Beispiel der Region Dortmund“ berichtet. Durch einen Kontrollbesuch wurde mir bekannt, daß die AOK Dortmund außerdem einen Modellversuch „Effizienz und Wirtschaftlichkeit der durch Kassenärzte erbrachten und veranlaßten Leistungen“ durchführt.

Dieses vom Bundesminister für Forschung und Technologie von 1981 bis zum 30. Juni 1983 als Modellversuch geförderte und seitdem von der AOK Dortmund in ihre ständige Verwaltungspraxis übernommene Vorhaben dient der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und der Verbesserung der Beurteilung von Wirtschaftlichkeitsfragen der ärztlichen Gesamttätigkeit, um auf diese Weise die Transparenz der von den Kassenärzten erbrachten und veranlaßten Leistungen zu verbessern. Zu diesem Zweck werden von der AOK Dortmund die Krankenscheine, Überweisungsscheine, Einzelnachweise, Arzneimittelverordnungsblätter und Verordnungsblätter für physikali-

sche, balneologische und krankengymnastische Leistungen zusammengeführt und arzt- und versichertenbezogen ausgewertet. Das Ergebnis dieser Auswertung wird zur Geltendmachung von Regreßansprüchen gegen Nichtmitglieder der AOK sowie zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit der erbrachten ärztlichen Leistungen durch die Prüfungsausschüsse verwendet. Dabei werden nach Auskunft der AOK Dortmund Ärzte mit auffälligem Überweisungsverhalten gemeinsam oder mit Einverständnis der Kassenärztlichen Vereinigung Westfalen-Lippe (KVWL) vor Einbringung der Ergebnisse in den Prüfungsausschuß unterrichtet.

- Die Überprüfung der beiden Modellversuche hatte folgendes Ergebnis:

Die von der AOK Dortmund für die Modellversuche ausgewerteten Belege sind der AOK Dortmund von den Ärzten (über die KVWL), den Apotheken und den Vertragspartnern zum Zwecke der Abrechnung zugeleitet worden. Sie werden nicht versichertenbezogen, sondern arzt- oder apothekenbezogen an verschiedenen Stellen der AOK Dortmund aufbewahrt.

Die Zusammenführung und Verwendung der in den Belegen enthaltenen personenbezogenen Daten der Versicherten und der Kassenärzte für Zwecke der Modellversuche greift in das Recht der Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes wie auch in ihr Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung ein. Ein solcher Eingriff bedarf nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 einer gesetzlichen Grundlage, die dem Gebot der Normenklarheit entsprechen muß. Hierzu ist erforderlich, daß sich aus der gesetzlichen Grundlage die Voraussetzungen und der Umfang der Einschränkungen des Grundrechts klar und für den Bürger erkennbar ergeben. Bei Daten, die zwangsweise erhoben werden, muß der Gesetzgeber den Verwendungszweck präzise bestimmen; die Verwendung der Daten ist auf den gesetzlich bestimmten Zweck begrenzt. Gleichzusetzen sind die Fälle, in denen wie bei der gesetzlichen Krankenversicherung die Angaben Voraussetzung für die Gewährung von Leistungen sind, auf die der Betroffene angewiesen ist. Darüber hinaus muß bei dem Eingriff der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet werden.

- Gesetzliche Grundlage für die Speicherung und Verwendung der Daten im Rahmen des Modellversuchs „**Effizienz und Wirtschaftlichkeit** der durch Kassenärzte erbrachten und veranlaßten Leistungen“ zum Zweck der **Prüfung der Leistungsanspruchsvoraussetzungen** durch die AOK Dortmund ist § 21 Abs. 2 in Verbindung mit § 40 des Ersten Buches des Sozialgesetzbuchs (SGB I) und §§ 165 bis 178 sowie §§ 306 bis 316 der Reichsversicherungsordnung (RVO). Nach § 21 Abs. 2 SGB I ist die AOK für die Erbringung von Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung zuständig. Nach § 40 Abs. 1 SGB I entstehen Ansprüche auf Sozialleistungen, sobald ihre im Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes bestimmten Voraussetzungen vorliegen. Anspruch auf Krankenversicherung hat nur, wer die Voraussetzungen der §§ 165 bis 178 und der §§ 306 bis 316 RVO über die Mitgliedschaft erfüllt.

Aus den genannten Vorschriften, die insoweit dem Gebot der Normenklarheit entsprechen, läßt sich die Berechtigung der AOK Dortmund zur Prüfung der Leistungsanspruchsvoraussetzungen herleiten. Zu dieser Prüfung ist die AOK Dortmund auf eine versichertenbezogene Auswertung der Erfassungsbelege angewiesen.

Gegen Nichtmitglieder, die Leistungen der AOK in Anspruch nehmen, besteht ein Ersatzanspruch, der, soweit der Betroffene Mitglied einer anderen gesetzlichen Krankenkasse ist, gegen diese, soweit der Arzt ungerechtfertigt Leistungen erbracht hat, über die Kassenärztliche Vereinigung gegen diesen zu richten ist.

Die Übermittlung der für die Geltendmachung von Ersatzansprüchen erforderlichen Daten kann auf § 69 Abs. 1 Nr. 1 des Zehnten Buches des Sozialgesetzbuchs (SGB X) gestützt werden, und zwar bei Ansprüchen gegenüber einer anderen Krankenkasse in Verbindung mit §§ 103 bis 106 SGB X, bei Ansprüchen gegen den Arzt in Verbindung mit § 368n Abs. 1 und 2 Satz 1 RVO sowie § 188 Satz 1 RVO im Umkehrschluß.

Gesetzliche Grundlage für die Speicherung und Verwendung zum Zweck der **Überwachung der Wirtschaftlichkeit der kassenärztlichen Tätigkeit** durch die AOK Dortmund sowie für die Übermittlung zum Zweck dieser Überwachung durch die KVWL sind die Vorschriften des § 368e Satz 2 RVO in Verbindung mit § 368n Abs. 2 Satz 2, Abs. 4 Satz 1 und Abs. 5 RVO.

Nach § 368e Satz 2 RVO darf der an der kassenärztlichen Versorgung teilnehmende Arzt Leistungen, die für die Erzielung des Heilerfolges nicht notwendig oder unwirtschaftlich sind, nicht bewirken oder verordnen; die Kasse darf sie nachträglich nicht bewilligen. Nach § 368n Abs. 2 Satz 2 und Abs. 4 Satz 1 RVO haben die Kassenärztlichen Vereinigungen die Erfüllung der den Kassenärzten obliegenden Pflichten zu überwachen. Zur Überwachung der Wirtschaftlichkeit der kassenärztlichen Versorgung im einzelnen errichten die Kassenärztlichen Vereinigungen Prüfungsausschüsse, denen Vertreter der Ärzte und der Krankenkassen in gleicher Zahl angehören (§ 368n Abs. 5 Satz 1 und 2 RVO).

Trotz gewisser Zweifel an der Normenklarheit läßt sich aus den genannten Vorschriften auch eine Berechtigung der AOK Dortmund zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit ärztlicher Leistungen herleiten. Zu dieser Prüfung ist die AOK Dortmund auf eine arztbezogene Auswertung der Erfassungsbelege angewiesen.

Für die Übermittlung der vorgesehenen Daten durch die AOK Dortmund an die KVWL ist zusätzlich § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X in Verbindung mit § 368f Abs. 6 Satz 6 RVO heranzuziehen. Nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X ist eine Offenbarung personenbezogener Daten zulässig, soweit sie für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich ist. Nach § 368f Abs. 6 Satz 6 RVO sind die Krankenkassen verpflichtet, den Kassenärztlichen Vereinigungen die für die Überwachung der Wirtschaftlichkeit der kassenärztlichen Versorgung erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

Allerdings könnte den genannten Vorschriften entnommen werden, daß die AOK Dortmund die für die Wirtschaftlichkeitsprüfung bestimmten Daten nur in der in § 368n Abs. 5 RVO vorgesehenen Weise, also durch Einbringung in den Prüfungsausschuß verwenden darf. Bedenken bestehen deshalb gegen die am Prüfungsausschuß vorbeigehende „Vorweginformation“ von Ärzten mit auffälligem Überweisungs- und Ordnungsverhalten. Wenn die „Vorweginformation“ gemeinsam oder mit Einverständnis der KVWL erfolgt und deren Aufgabenerfüllung (Überwachung der kassenärztlichen Tätigkeit) unterstützt, kann sie als dem förmlichen Prüfungsverfahren vorgeschaltetes milderes Mittel gegenüber den Ärzten hingenommen werden.

Die Übermittlung der Daten an die KVWL verstößt nicht gegen § 76 Abs. 1 SGB X. Nach dieser Vorschrift ist die Offenbarung personenbezogener Daten, die der AOK Dortmund von einem Arzt oder einer anderen nach § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB zur Verschwiegenheit verpflichteten Person zugänglich gemacht wurden, nur unter den Voraussetzungen zulässig, unter denen diese Person selbst offenbarungsbefugt wäre. Die Vorschrift steht einer Offenbarung der arztbezogenen Daten gegenüber der KVWL nicht entgegen, da sie ebenso wie die Schweigepflicht nach § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB nicht den Arzt, sondern den Patienten schützt. Soweit den Kranken- und Überwei-

sungsscheinen entnommene Daten patientenbezogen offenbart werden, ist nach § 76 Abs. 1 SGB X eine Offenbarung gegenüber der KVWL zulässig, da sie für den gleichen Zweck erfolgt, für den auch der Arzt gegenüber der KVWL offenbarungsbefugt ist, nämlich für die Abrechnung. Denn zur Abrechnung im weiteren Sinne gehört sowohl die Prüfung der Leistungsanspruchsvoraussetzungen als auch die Überwachung der Wirtschaftlichkeit der kassenärztlichen Versorgung.

Bedenken sowohl gegen die versichertenbezogene als auch gegen die arztbezogene Zusammenführung und Auswertung der Erfassungsbelege könnten sich daraus ergeben, daß auf diese Weise ein Patienten- oder Arztprofil entsteht. Der darin liegende Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen kann jedoch noch als verhältnismäßig angesehen werden. Der Modellversuch ermöglicht eine Aufklärung des bei der AOK Dortmund bestehenden Verdachts einer in erheblichem Ausmaß wegen Fehlens der Anspruchsberechtigung und Unwirtschaftlichkeit der kassenärztlichen Tätigkeit ungerechtfertigten Inanspruchnahme von Leistungen. Eine Abwägung führt dazu, daß die Vorteile, die sich daraus für die Solidargemeinschaft der Versicherten ergeben, gegenüber den aus einem Patienten- oder Arztprofil für den einzelnen Betroffenen entstehenden Nachteilen überwiegen.

Der mit der Erstellung eines Patientenprofils einhergehenden Gefahr einer Normung des Patientenverhaltens muß jedoch dadurch begegnet werden, daß die aus dem Modellversuch gewonnenen Erkenntnisse ausschließlich zur Prüfung der Leistungsanspruchsvoraussetzungen und zur Überwachung der Wirtschaftlichkeit verwendet und die zu diesen Zwecken zusammengeführten und gespeicherten Daten gegen die Verwendung zu anderen Zwecken geschützt und nach Abschluß der Auswertung gelöscht werden.

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

- die aus dem Modellversuch gewonnenen Erkenntnisse ausschließlich zur Prüfung der Leistungsanspruchsvoraussetzungen und zur Überwachung der Wirtschaftlichkeit zu verwenden;
- die zum Zwecke der Prüfung der Leistungsanspruchsvoraussetzungen sowie zur Überwachung der Wirtschaftlichkeit zusammengeführten und gespeicherten Daten durch geeignete organisatorische und technische Maßnahmen gegen die Verwendung zu anderen Zwecken zu schützen;
- diese Daten unmittelbar nach Abschluß der Prüfung der Leistungsanspruchsvoraussetzungen und der Überwachung der Wirtschaftlichkeit zu löschen.

Die AOK Dortmund wird diesen Empfehlungen folgen.

- Für die Speicherung und Verwendung der Daten im Rahmen des Modellversuchs „**Arzneimitteltransparenz und Arzneimittelberatung** am Beispiel der Region Dortmund“ zum Zweck der **versichertenbezogenen Arzneimittelberatung** ist eine dem Gebot der Normenklarheit entsprechende gesetzliche Grundlage nicht erkennbar. Nr. 7 der Arzneimittel-Richtlinien, die die Aufklärung der Anspruchsberechtigten zur Arzneimittelversorgung vorsieht, kommt als gesetzliche Grundlage schon deswegen nicht in Betracht, weil diese Richtlinien keine Rechtsvorschriften sind und auf jeden Fall den Versicherten nicht binden. Auch auf die von der AOK Dortmund herangezogenen Vorschriften der Reichsversicherungsordnung kann die Speicherung und Verwendung für den genannten Zweck nicht gestützt werden. § 182 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b in Verbindung mit Abs. 2 RVO, § 187 Abs. 1 Nr. 2 RVO und § 364 Abs. 1 Nr. 1 RVO lassen für den Bürger auch nicht andeutungs-

weise erkennen, daß die in den Arzneimittelverordnungen enthaltenen Daten patientenbezogen zusammengeführt, gespeichert und für seine Beratung durch die AOK Dortmund verwendet werden dürfen. Die von der AOK Dortmund weiterhin genannte Vorschrift des § 369b Abs. 1 Nr. 1 RVO sieht ebenfalls keine Beratung des Versicherten durch die AOK oder den Vertrauensarzt vor.

Schließlich kommt auch § 223 RVO als gesetzliche Grundlage für die Speicherung und Verwendung für die versichertenbezogene Beratung nicht in Betracht. Zwar kann nach dieser Vorschrift die Krankenkasse in geeigneten Fällen die Krankheitsfälle vor allem im Hinblick auf die in Anspruch genommenen Leistungen überprüfen und den Versicherten über diese Leistungen und ihre Kosten unterrichten. Eine Beratung des Patienten (etwa wie in dem Modellversuch beabsichtigt über Arzneimittelmißbrauch und Arzneimittelabhängigkeitsgefahren) ist in der Vorschrift jedoch nicht vorgesehen.

§ 14 SGB I scheidet als gesetzliche Grundlage der Speicherung und Verwendung für die in dem Modellversuch beabsichtigte versichertenbezogene Beratung schon deshalb aus, weil diese Vorschrift voraussetzt, daß der Betroffene die Beratung verlangt; sie darf ihm nicht aufgedrängt werden.

Da somit eine gesetzliche Grundlage fehlt, muß die Speicherung und Verwendung der Daten für eine versichertenbezogene Beratung unterbleiben.

Hingegen kann die Übermittlung der vorgesehenen Daten durch die AOK Dortmund an die KVWL für die **arztbezogene Arzneimittelberatung** auf § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X in Verbindung mit §§ 368n, 368e und 368f Abs. 6 Satz 6 RVO gestützt werden.

Nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X ist eine Offenbarung personenbezogener Daten zulässig, soweit sie für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich ist. Nach § 368n Abs. 1 RVO haben die Kassenärztlichen Vereinigungen den Krankenkassen gegenüber die Gewähr dafür zu übernehmen, daß die kassenärztliche Versorgung, zu der auch die Verordnung von Arzneimitteln gehört, den gesetzlichen und vertraglichen Erfordernissen entspricht. Leistungen, die für die Erzielung des Heilerfolges nicht notwendig oder unwirtschaftlich sind, darf der Arzt nicht bewirken oder verordnen (§ 368e Satz 2 RVO). Nach § 368n Abs. 2 Satz 2 und Abs. 4 Satz 1 RVO haben die Kassenärztlichen Vereinigungen die Erfüllung der den Kassenärzten obliegenden Pflichten zu überwachen. Nach § 368f Abs. 6 Satz 6 RVO sind die Krankenkassen verpflichtet, den Kassenärztlichen Vereinigungen die für die Überwachung der Wirtschaftlichkeit der kassenärztlichen Versorgung, insbesondere zur Überprüfung der ärztlichen Verordnungsweise erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

Aus diesen Vorschriften sind die Voraussetzungen und der Umfang der Einschränkung des Grundrechts für den Bürger hinreichend klar erkennbar; der Gesetzgeber hat auch den Verwendungszweck der Daten hinreichend präzise bestimmt.

Voraussetzung für eine Übermittlung an die KVWL ist allerdings, daß § 76 Abs. 1 SGB X beachtet wird. Nach dieser Vorschrift darf, da ein nach § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB zur Verschwiegenheit verpflichteter Apotheker gegenüber der KVWL nicht offenbarungsbefugt wäre, auch die AOK Dortmund personenbezogene Daten des Versicherten, die ihr von dem Apotheker zugänglich gemacht worden sind, nicht gegenüber der KVWL offenbaren. Deshalb ist bei dem Modellversuch vorgesehen, daß die der KVWL auf Magnetband zu übermittelnden Daten in der Weise anonymisiert werden, daß sie die Identität des Versicherten nicht erkennen lassen. In diesem Fall findet eine Offenbarung durch § 76 Abs. 1 SGB X in Verbindung mit § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB

geschützter personenbezogener Daten nicht statt. Allerdings muß sichergestellt werden, daß auch bei den Kranken- und Überweisungsscheinen sowie den zugeordneten Verordnungsblättern, die für die Arztberatung im Einzelfall auf Anforderung der KVWL herangezogen werden sollen, die eine Identifizierung des Versicherten ermöglichenden Daten unkenntlich gemacht werden.

Anhaltspunkte dafür, daß die Verhältnismäßigkeit nicht gewahrt ist, liegen nicht vor. Insbesondere entsteht bei der arztbezogenen Arzneimittelberatung kein Patientenprofil. Die der KVWL zu übermittelnden Daten schließen eine versichertenbezogene Auswertung durch die KVWL aus.

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

- von der Verwendung der Daten aus den Arzneimittelverordnungen für eine versichertenbezogene Arzneimittelberatung abzusehen;
- die auf Magnetplatten und Magnetbändern gespeicherten Daten nach der Übermittlung an die KVWL zu löschen (dabei wird davon ausgegangen, daß es der AOK Dortmund auf andere Weise möglich ist, den Versicherten bei Angabe des Denominalisierungsschlüssels durch die KVWL zu identifizieren, um auf deren Anforderung im Einzelfall die Kranken- und Überweisungsscheine sowie die zugeordneten Verordnungsblätter übermitteln zu können);
- auf den Kranken- und Überweisungsscheinen sowie den zugeordneten Verordnungsblättern, die an die KVWL auf deren Anforderung im Einzelfall für die arztbezogene Arzneimittelberatung übermittelt werden sollen, vor der Übermittlung die eine Identifizierung durch die KVWL ermöglichenden Daten unkenntlich zu machen.

Die AOK Dortmund wird diesen Empfehlungen folgen.

- Im Zusammenhang mit dem Modellversuch „Arzneimitteltransparenz und Arzneimittelberatung am Beispiel der Region Dortmund“ erproben die Betriebskrankenkassen Hoesch einen Aufkleber für die Verordnungsblätter. Zu diesem Zweck werden allen Versicherten (Mitgliedern und Familienangehörigen) zusammen mit ihrem Krankenscheinheft je nach Lebensalter 30 oder 60 Aufkleber überreicht mit der Bitte, auf jedes Verordnungsblatt einen Aufkleber auf den Rezeptkopf zu kleben. Die Aufkleber enthalten folgende, ohnehin auf jedem Rezept vorgesehene Angaben: Name, Vorname (Patient), Krankenkasse (Klartext), KV-Krankenkassen-Nummer, Versicherungsstatus, Ausstellungsjahr sowie eine kassenspezifische Versicherungsnummer, aus der sich das Geburtsdatum sowie in verschlüsselter Form das Geschlecht des Versicherten ergibt.

Ich sehe in der Verwendung der Aufkleber keinen zusätzlichen Eingriff in das Grundrecht der Betroffenen auf Datenschutz. Auf jeden Fall bestehen unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit gegen die Verwendung der Aufkleber nach derzeitigem Erkenntnisstand keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken.

- Anlässlich eines Kontrollbesuchs habe ich das bei der Landesversicherungsanstalt (LVA) Rheinprovinz praktizierte Verfahren zur **Sozialmedizinischen Dokumentation (MEDOK)** geprüft.

Nach §§ 1236 bis 1243 RVO in Verbindung mit den Vorschriften des Reha-Angleichungsgesetzes (RehaAngIG) obliegt der LVA Rheinprovinz als gesetzliche Aufgabe unter anderem die Gewährung von Leistungen zur Rehabilitation. Diese Leistungen werden zum Teil in LVA-eigenen Behandlungsstätten (LVA-Kliniken), zum Teil in Belegkliniken durchgeführt. Die Behandlungsstätten haben nach Beendigung der Reha-Maßnahme einen

„Entlassungsbericht über Heilbehandlung“ in 7facher Ausfertigung zu erstellen. Dieser Entlassungsbericht wird auf einem von der LVA Rheinprovinz entwickelten und von ihr teilweise mit Angaben über den Versicherten ausgefüllten Vordruck festgehalten, der den Behandlungsstätten bei Beginn der Maßnahme zur Verfügung gestellt wird. Der Vordruck sieht eine Vielzahl von Angaben vor wie zum Beispiel Familienanamnese, Vorerkrankungen, psychosoziale Belastung, physische Belastung, Dauermedikation, Trinkgewohnheiten, Rauchgewohnheiten, Gefährdungskataster, Befunde, Laborbefunde, therapeutische Maßnahmen, Behandlungsmethoden, Leistungsfähigkeit, Arbeitsfähigkeit, Entlassungsdiagnosen.

Das Original und die erste und zweite Durchschrift des Entlassungsberichts gehen an die LVA Rheinprovinz. Die in dem Bericht enthaltenen Daten werden zusammen mit ergänzenden Angaben aus dem Reha-Antrag in der „Sozialmedizinischen Dokumentationsdatei“ gespeichert. Der Originalbogen wird anschließend zu den Akten des Ärztlichen Untersuchungsdienstes genommen.

Je eine Durchschrift des Entlassungsberichts geht von der Behandlungsstätte unmittelbar an den behandelnden Arzt und an die Krankenkasse zur Weiterleitung an den Vertrauensärztlichen Dienst (VÄD). Die restlichen beiden Durchschriften verbleiben bei der Behandlungsstätte. Der Versicherte erhält den Entlassungsbericht nicht.

Die in der Sozialmedizinischen Dokumentationsdatei gespeicherten Daten werden nach Auskunft der LVA Rheinprovinz für folgende Zwecke verwendet:

- Durchführung der Rehabilitationsstatistik nach § 51 Abs. 2 des Schwerbehindertengesetzes (SchwbG);
- Informationsgrundlage für den Ärztlichen Beratungsdienst und die Behandlungsstätte bei Durchführung von Reha-Folgemaßnahmen oder bei neuem Reha-Antrag (Übersendung eines Ausdrucks des „Sozialmedizinischen Kontospiegels“);
- Optimierung von Versicherungsleistungen;
- in Zukunft auch Forschungs- und Planungszwecke (nach vorheriger Anonymisierung).

Die Löschung der gespeicherten Daten erfolgt grundsätzlich 7 Jahre nach Beendigung der letzten Reha-Maßnahme.

Die Prüfung der Datenverarbeitung im Rahmen von MEDOK hatte folgendes Ergebnis:

Die Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe personenbezogener Daten bedarf als Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes wie auch in das Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung einer gesetzlichen Grundlage, die dem Gebot der Normenklarheit entsprechen muß; als gesetzliche Grundlage für die Weitergabe personenbezogener Daten durch einen Sozialleistungsträger kommen nur die §§ 67 bis 77 SGB X in Betracht, da diese Daten dem Sozialgeheimnis unterliegen (§ 35 Abs. 1 und 2 SGB I).

- Gesetzliche Grundlage für das **Anfordern des ärztlichen Entlassungsberichts** durch die LVA Rheinprovinz ist § 1236 Abs. 1 RVO. Nach § 1236 Abs. 1 Satz 1 RVO kann bei erheblicher Gefährdung und Minderung der Erwerbsfähigkeit eines Versicherten wegen Krankheit oder körperlicher, geistiger oder seelischer Behinderung der Träger der Rentenversicherung unter bestimmten Voraussetzungen Leistungen zur Rehabilitation erbringen. Nach

§ 1236 Abs. 1 Satz 5 RVO bestimmt der Träger der Rentenversicherung im Einzelfall Art, Umfang und Durchführung der Leistungen zur Rehabilitation sowie die Rehabilitationseinrichtung unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach pflichtgemäßem Ermessen. Hierzu gehört auch die Entscheidung über Folgemaßnahmen.

Es erscheint jedoch zweifelhaft, ob die Anforderung von Daten in einem derartigen Umfang wie in dem Entlassungsbericht enthalten, erforderlich ist. So ist beispielsweise nicht erkennbar, weshalb die LVA Rheinprovinz zur Entscheidung über Reha-Folgemaßnahmen auf die Kenntnis sämtlicher in der Behandlungsstätte vor der Entlassung erhobenen Laborbefunde angewiesen sein könnte. Auch die Notwendigkeit der Angabe aller Vorerkrankungen erscheint nicht plausibel. Entsprechendes gilt für die Angaben zur Familienanamnese, zur psychosozialen und physischen Belastung sowie zu den Trink- und Rauchgewohnheiten.

Eine gesetzliche Grundlage für die **Weitergabe** der in dem Entlassungsbericht enthaltenen Daten **an den Ärztlichen Untersuchungsdienst** ist nicht ersichtlich. Insbesondere kann die Weitergabe nicht auf § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X gestützt werden, da die Offenbarung dieser Daten an den Ärztlichen Untersuchungsdienst zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch nicht erforderlich ist.

Die **Weitergabe** des Entlassungsberichts mit den darin teils von der LVA Rheinprovinz, teils von der Behandlungsstätte selbst festgehaltenen Daten durch eine LVA-Klinik **an den behandelnden Arzt** richtet sich nach § 67 Satz 1 SGB X. Danach ist eine Offenbarung personenbezogener Daten nur zulässig, soweit der Betroffene im Einzelfall eingewilligt hat oder eine gesetzliche Offenbarungsbefugnis nach den §§ 68 bis 77 SGB X vorliegt. Nach der für eine gesetzliche Offenbarungsbefugnis hier allein in Betracht kommenden Vorschrift des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X wäre die Offenbarung gegenüber dem behandelnden Arzt nur zulässig, soweit sie zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich ist. An einer derartigen gesetzlichen Aufgabe fehlt es hier. Die Offenbarung der in dem Entlassungsbericht festgehaltenen Daten durch eine LVA-Klinik ist daher nur zulässig, soweit der Betroffene im Einzelfall eingewilligt hat (§ 67 Satz 1 Nr. 1 SGB X).

Die von der LVA Rheinprovinz an eine Belegklinik weitergegebenen personenbezogenen Daten des Versicherten dürfen nach § 78 SGB X von der Klinik nur zu dem Zweck verwendet werden, zu dem sie ihr befugt offenbart worden sind; im übrigen hat die Klinik die Daten in demselben Umfang geheimzuhalten wie die LVA Rheinprovinz. Damit richtet sich die Weitergabe der in den Entlassungsbericht aufgenommenen Daten, soweit sie von der LVA Rheinprovinz stammen, nach § 67 Satz 1 SGB X. Diese Daten dürfen somit, da auch hier eine gesetzliche Offenbarungsbefugnis fehlt, nur mit schriftlicher Einwilligung des Versicherten an den behandelnden Arzt offenbart werden (§ 67 Satz 2 SGB X).

Die von der Belegklinik selbst in dem Entlassungsbericht festgehaltenen personenbezogenen Daten des Versicherten unterliegen nicht dem Sozialgeheimnis, da die Belegklinik nicht Leistungsträger ist. Die Weitergabe dieser Daten ist hier nach den Vorschriften über das Arztgeheimnis (§ 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB in Verbindung mit der Ärztlichen Berufsordnung – BO –) zu beurteilen. Nach § 2 Abs. 6 BO sind Ärzte, wenn sie gleichzeitig oder nacheinander denselben Patienten untersuchen oder behandeln, untereinander von der Schweigepflicht insoweit befreit, als der Patient nicht etwas anderes bestimmt. Der Versicherte kann also der Weitergabe des Entlassungsberichts an den behandelnden Arzt widersprechen. Um von seinem Widerspruchsrecht Gebrauch machen zu können, muß der Versicherte darüber unterrichtet sein.

Eine gesetzliche Grundlage für die **Weitergabe** aller Entlassungsberichte **an die Krankenkasse** durch LVA-Kliniken ist nicht ersichtlich. Die hier allein in Betracht kommende Vorschrift des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X scheidet aus, da es an einer gesetzlichen Aufgabe der Krankenkassen nach dem Sozialgesetzbuch, zu deren Erfüllung die Kenntnis aller Entlassungsberichte erforderlich ist, fehlt. Die Erforderlichkeit kann auch nicht aus § 5 Abs. 1 Satz 1 RehaAnglG hergeleitet werden. Zwar enthält diese Vorschrift das Gebot einer engen Zusammenarbeit der Reha-Träger, zu denen auch die Krankenkassen gehören (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 RehaAnglG). Dieses allgemeine Prinzip kann jedoch die nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X notwendige gesetzliche Aufgabe nicht ersetzen.

Entsprechendes gilt für die Weitergabe der in dem Entlassungsbericht enthaltenen, den Belegkliniken von der LVA Rheinprovinz offenbarten personenbezogenen Daten des Versicherten, da diese Daten dort als Sozialdaten der Zweckbindung nach § 78 SGB X unterliegen. Die Belegkliniken haben nach § 78 Satz 2 SGB X die ihnen befugt offenbarten Daten in demselben Umfang geheimzuhalten wie die LVA Rheinprovinz selbst. Da eine allgemeine Offenbarungsbefugnis der LVA Rheinprovinz gegenüber der Krankenkasse für alle behandelten Versicherten nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X nicht besteht, sind auch die Belegkliniken zur Offenbarung der ihnen von der LVA Rheinprovinz bekanntgegebenen Daten aller Versicherten nicht befugt.

Auch für die **Weiterleitung** aller Entlassungsberichte durch die Krankenkasse **an den VÄD** ist eine gesetzliche Grundlage nicht ersichtlich.

Die Unterrichtung des VÄD kann insbesondere nicht auf § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X in Verbindung mit § 369b Abs. 1 Nr. 3 RVO gestützt werden. § 369b Abs. 1 Nr. 3 RVO sieht zwar eine Begutachtung durch den Vertrauensarzt vor, jedoch nur dann, wenn dies zur Einleitung von Maßnahmen zur Rehabilitation, insbesondere zur Aufstellung eines Gesamtplans nach § 5 Abs. 3 RehaAnglG erforderlich erscheint. Außerdem muß die Begutachtung auf Veranlassung der Krankenkasse erfolgen. Eine allgemeine Unterrichtung des VÄD über Untersuchungsbefunde, die im Rahmen einer von der LVA Rheinprovinz durchgeführten Reha-Maßnahme erhoben worden sind, ist durch § 369b Abs. 1 Nr. 3 RVO nicht gedeckt.

Ich habe der LVA Rheinprovinz empfohlen,

- sämtliche in dem Entlassungsbericht vorgesehenen Angaben daraufhin zu überprüfen, ob sie jemals für Reha-Folgemaßnahmen relevant sein können;
- die Behandlungsstätte zu ersuchen, nur diejenigen von der in dem (entsprechend überarbeiteten) Vordruck für den Entlassungsbericht vorgesehenen Angaben zu machen, die im Einzelfall für das Krankheitsbild relevant sein können;
- von der Weitergabe des Entlassungsberichts an den Ärztlichen Untersuchungsdienst abzusehen;
- sicherzustellen, daß LVA-Kliniken den Entlassungsbericht nur mit schriftlicher Einwilligung des Versicherten an den behandelnden Arzt weitergeben;
- die Belegkliniken darauf hinzuweisen, daß sie die ihnen von der LVA Rheinprovinz offenbarten personenbezogenen Daten des Versicherten nach § 35 SGB I, § 78 SGB X nicht an den behandelnden Arzt offenbaren dürfen, sofern nicht der Versicherte darin schriftlich eingewilligt hat;
- den Versicherten darauf hinzuweisen, daß er der Offenbarung der von der Belegklinik bei ihm erhobenen und in dem Entlassungsbericht festgehaltenen Daten an den behandelnden Arzt widersprechen kann;

- da wegen der von der LVA Rheinprovinz offenbarten Daten ohnehin eine Einwilligung erforderlich ist, den Belegkliniken nahezulegen, zur Verbesserung des Datenschutzes und aus Gründen der Praktikabilität auch für die Offenbarung der von der Belegklinik erhobenen Daten an den Arzt eine schriftliche Einwilligung des Versicherten einzuholen;
- die Behandlungsstätten zu ersuchen, von einer Übersendung des Entlassungsberichts an die Krankenkassen abzusehen. Die LVA Rheinprovinz sollte stattdessen den Entlassungsbericht selbst an die Krankenkasse übersenden, soweit dies im Einzelfall zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe der Krankenkasse nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich ist.
- Die Zulässigkeit der Speicherung des Entlassungsberichts in der **Sozialmedizinischen Dokumentationsdatei** bestimmt sich danach, ob die Speicherung der darin enthaltenen Angaben zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der speichernden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist (§ 9 Abs. 1 BDSG). Dabei kommt es nach herrschender Meinung nicht auf die Erforderlichkeit der Speicherung in einer Datei, sondern auf die Notwendigkeit an, die Daten überhaupt festzuhalten (Dammann in Simitis/Dammann/Mallmann/Reh, BDSG, 3. Aufl., § 9 Rdnr. 18). Die Erforderlichkeit muß für jedes Datum gegeben sein.

Es erscheint zweifelhaft, ob es zur Aufgabenerfüllung der LVA Rheinprovinz erforderlich ist, alle in dem Entlassungsbericht festgehaltenen und durch Angaben aus dem Antrag ergänzten Informationen zu speichern. Bedenken bestehen insbesondere hinsichtlich der Speicherung der Angaben zur Familienanamnese sowie zur psychosozialen Belastung und zu den Trink- und Rauchgewohnheiten.

Darüber hinaus ist bei dem in der Speicherung liegenden Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht und das Grundrecht auf Datenschutz der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Durch die Speicherung aller in dem Entlassungsbericht enthaltenen Daten mit den aus dem Reha-Antrag stammenden Angaben über Familienstand, Stellung im Erwerbsleben, Beruf, Stellung im Beruf und Arbeitsumfang wird der Versicherte in weiten Bereichen seiner Persönlichkeit erfaßt. Die über ihn in dem Entlassungsbericht festgehaltenen und durch Angaben aus dem Antrag ergänzten Informationen vermitteln ein umfassendes Abbild seiner körperlichen und seelischen Verfassung, seines familiären und psychosozialen Umfeldes sowie seines beruflichen Status. Das auf diese Weise entstehende Persönlichkeitsprofil belastet – gemessen an den von der LVA Rheinprovinz mit der Speicherung verfolgten Zwecken – den Betroffenen unverhältnismäßig. Die Auswertung der gespeicherten Daten für Reha-Folgemaßnahmen oder bei erneuter Antragstellung, auch soweit sie der Optimierung von Versicherungsleistungen (§ 17 Abs. 1 Nr. 1 SGB I) zu dienen bestimmt ist, kann einen solchen Eingriff nicht rechtfertigen. Für die Durchführung der Rehabilitationsstatistik (§ 51 Abs. 2 SchwBG) und für (künftige) Forschungs- und Planungszwecke ist ein derartiger Eingriff ohnehin nicht erforderlich. Die für eine Speicherung in der Sozialmedizinischen Dokumentationsdatei vorgesehenen Daten sollten daher zumindest so weit reduziert werden, daß kein Persönlichkeitsprofil mehr entsteht.

Soweit ein Ausdruck des Sozialmedizinischen Kontospiegels durch die LVA Rheinprovinz an die Behandlungsstätte bei Erforderlichkeit von Reha-Folgemaßnahmen übersandt wird, ist hierfür eine gesetzliche Grundlage nicht ersichtlich. Insbesondere aus § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X kann eine Offenbarungsbefugnis nicht hergeleitet werden, weil dies zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der LVA Rheinprovinz nach dem Sozialgesetzbuch nicht erforderlich ist.

Nach § 84 SGB X ist die LVA Rheinprovinz zur Löschung verpflichtet, sobald die Kenntnis der in der Sozialmedizinischen Dokumentationsdatei gespeicherten personenbezogenen Daten zur rechtmäßigen Erfüllung ihrer Aufgaben nicht mehr erforderlich ist und kein Grund zu der Annahme besteht, daß durch die Löschung schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden. Anhaltspunkte dafür, daß durch die Löschung schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden, liegen nicht vor. Die Kenntnis der in der Sozialmedizinischen Dokumentationsdatei gespeicherten Daten kann jedenfalls dann nicht mehr als für die Aufgabenerfüllung der LVA Rheinprovinz erforderlich angesehen werden, wenn nach dem Ergebnis der Prüfung Reha-Folgemaßnahmen nicht erforderlich sind oder erforderliche Maßnahmen bereits abgeschlossen sind. Eine weitere Speicherung der Daten wäre Vorratsdatenspeicherung und damit unzulässig.

Ich habe der LVA Rheinprovinz daher weiterhin empfohlen,

- zumindest von einer Speicherung der Familienanamnese, der psychosozialen Belastung und der Trink- und Rauchgewohnheiten sowie von der Übersendung eines Ausdrucks des Sozialmedizinischen Kontospiegels an die Behandlungsstätten abzusehen;
- die in der Sozialmedizinischen Dokumentationsdatei gespeicherten Daten sofort zu löschen, wenn nach dem Ergebnis der Prüfung Reha-Folgemaßnahmen nicht erforderlich oder wenn diese abgeschlossen sind.
- Mehrere Eingaben von Bürgern betrafen die umfangreiche Datenerhebung durch Allgemeine Ortskrankenkassen zur Feststellung des Anspruchs auf **Familienhilfe**. In den verwendeten Fragebogen wurden Angaben über Name, Vorname, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit, Wohnort, Brutto- und Nettoentgelt des Mitgliedes und des Ehegatten, weitere Einkünfte wie Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Unterhaltsgeld, Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung, Pensionen, Altersgeld, Einkünfte aus selbständiger Arbeit, Kapitalerträge, Miet- und Pachtzinsen, Höhe des letzten Krankenversicherungsbeitrages des Mitgliedes und seines Ehegatten verlangt sowie danach gefragt, ob der Ehegatte beschäftigt, selbständig tätig ist, ob ein Gewerbe angemeldet wurde und auf welche wöchentliche Arbeitszeit sich die Tätigkeit des Ehegatten erstreckt. In einem Fall wurde außerdem nach dem Bestehen einer häuslichen Gemeinschaft gefragt.

Die nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung erforderliche gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Angaben zur Feststellung des Anspruchs auf Familienkrankenhilfe durch die AOK ist § 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I in Verbindung mit § 205 Abs. 1 Satz 1 und 2 sowie Abs. 4 Satz 1 und 2 RVO. Nach § 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I hat derjenige, der Sozialleistungen beantragt oder erhält, alle Tatsachen anzugeben, die für die Leistung erheblich sind; eine solche Sozialleistung ist auch die Familienkrankenhilfe.

Nach § 205 Abs. 1 Satz 1 RVO erhalten Versicherte für den unterhaltsberechtigten Ehegatten und die unterhaltsberechtigten Kinder, wenn diese sich gewöhnlich im Geltungsbereich der Reichsversicherungsordnung aufhalten, kein Gesamteinkommen haben, das regelmäßig im Monat ein Sechstel der monatlichen Bezugsgröße überschreitet, und nicht anderweit einen gesetzlichen Anspruch auf Krankenpflege haben, Maßnahmen zur Früherkennung von Krankheiten, Krankenhilfe und sonstige Hilfe unter den gleichen Voraussetzungen und in gleichem Umfang wie der Versicherte. Für Kinder besteht nach § 205 Abs. 1 Satz 2 RVO kein Anspruch auf solche Leistungen, wenn der mit den Kindern verwandte Ehegatte des Versicherten nicht Mitglied bei einem Träger der gesetzlichen Krankenversicherung ist und sein Gesamteinkommen regelmäßig im Monat ein Zwölftel der Jahresarbeitsverdienstgrenze (§ 165 Abs. 1 Nr. 2 RVO) übersteigt und regelmäßig höher als das Gesamt-

einkommen des Versicherten ist. Ist ein Anspruch gegen mehrere Krankenkassen begründet, so wird nach § 205 Abs. 4 Satz 1 und 2 RVO die Leistung nur einmal gewährt; leistungspflichtig ist die Krankenkasse des Versicherten, für den im letzten Monat vor Eintritt des Leistungsfalles der höhere Beitrag zu entrichten war.

Der Begriff Gesamteinkommen ist in § 16 des Vierten Buches des Sozialgesetzbuchs (SGB IV) bestimmt. Danach ist Gesamteinkommen die Summe der Einkünfte im Sinne des Einkommensteuerrechts. Zum Gesamteinkommen gehören insbesondere das Arbeitsentgelt (§ 14 SGB IV) und das Arbeitseinkommen (Gewinn aus einer selbständigen Tätigkeit, § 15 SGB IV), darüber hinaus aber auch die anderen in § 2 Abs. 1 des Einkommensteuergesetzes genannten Einkommensarten wie Einkünfte aus Kapitalvermögen, aus Vermietung und Verpachtung, Einkünfte aus Gewerbebetrieb sowie sonstige Einkünfte. Zur Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 205 Abs. 1 Satz 1 und 2 RVO vorliegen und somit ein Anspruch des Versicherten auf Familienhilfe gegeben ist, ist die Kenntnis des Gesamteinkommens des Versicherten und seiner Angehörigen sowie die Angabe, ob der Ehegatte versichert ist, erforderlich. Zur Prüfung, welche Krankenkasse nach § 205 Abs. 4 Satz 1 und 2 RVO leistungspflichtig ist, ist die Kenntnis der Höhe der Krankenversicherungsbeiträge des Versicherten und seines Ehegatten sowie der Krankenkasse des Ehegatten erforderlich.

Hingegen ist die Angabe der Staatsangehörigkeit sowie die Frage, ob der Versicherte und der Familienangehörige in häuslicher Gemeinschaft leben, für die Feststellung des Familienhilfeanspruchs nicht erforderlich.

Ich habe den Allgemeinen Ortskrankenkassen empfohlen,

- die Fragen nach der Staatsangehörigkeit und der häuslichen Gemeinschaft zu streichen;
- in dem Fragebogen zur Feststellung des Familienhilfeanspruchs nach § 9 Abs. 2 BDSG auf die der Datenerhebung zugrunde liegenden Rechtsvorschriften (§ 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I in Verbindung mit § 205 Abs. 1 und 4 RVO) hinzuweisen.

Meiner Empfehlung, die Angabe der Staatsangehörigkeit zu streichen, wurde entgegengehalten, daß auf die Erhebung dieser Angabe aus programmtechnischen Gründen nicht verzichtet werden könne, weil sie in dem bundeseinheitlichen Programm IDVS II als „Mußfeld“ deklariert sei, so daß eine entsprechende Leerstelle von der Maschine abgewiesen werde. Dieser Einwand vermag nicht zu überzeugen.

Eine Abweisung durch die Maschine könnte, solange das System IDVS II die Angabe eines Schlüssels für die Staatsangehörigkeit auch für Familienangehörige fordert, dadurch vermieden werden, daß unabhängig von der wirklichen Staatsangehörigkeit für alle versicherten Familienangehörigen derselbe unveränderliche Schlüssel – etwa 000 oder 999 – eingegeben wird. Dabei sollte ein Schlüssel ohne Aussagewert gewählt werden, wenn IDVS II einen derartigen Schlüssel annimmt. Andernfalls müßte ein Schlüssel gewählt werden, der nach dem Schlüsselverzeichnis von IDVS II eine Staatsangehörigkeit bedeutet. Auch sämtliche bei Familienangehörigen bereits gespeicherten Schlüssel für die Staatsangehörigkeit müssen durch diesen unveränderlichen Schlüssel ersetzt werden.

Ich habe daher ergänzend empfohlen,

- darauf hinzuwirken, daß aus der Datei des Systems IDVS II bei Familienangehörigen das Datenfeld „Staatsangehörigkeit“ entfernt wird;
- für die Übergangszeit für alle versicherten Familienangehörigen unabhängig von der wirklichen Staatsangehörigkeit denselben unveränderlichen

Schlüssel einzugeben und sämtliche bei Familienangehörigen bereits gespeicherten Schlüssel für die Staatsangehörigkeit durch diesen unveränderlichen Schlüssel zu ersetzen.

Der Einwand, die Angabe der Staatsangehörigkeit sei zur Durchführung zwischenstaatlichen Rechts sowie zur Anspruchsprüfung erforderlich, überzeugt ebenfalls nicht. Zwar mag es in seltenen Fällen auf die Staatsangehörigkeit ankommen; dies rechtfertigt unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes jedoch nicht die generelle Erhebung dieser Angabe. Vielmehr genügt es, die Frage nach der Staatsangehörigkeit auf die erforderlichen Einzelfälle zu beschränken.

Eine AOK hält die Frage nach der häuslichen Gemeinschaft zur Beurteilung der Kassenzuständigkeit nach § 205 Abs. 4 RVO in Verbindung mit Absprachen zwischen den Krankenkassen für zweckmäßig. Außerdem bestehe bei getrennt lebenden Ehegatten unter gewissen Voraussetzungen kein Anspruch auf Familienkrankenhilfe, weil der krankenversicherte Ehegatte nicht zum Unterhalt verpflichtet sei.

Nach § 205 Abs. 4 RVO ist bei einem Anspruch gegen mehrere Krankenkassen leistungspflichtig die Krankenkasse des Versicherten, für den im letzten Monat vor Eintritt des Leistungsfalles der höhere Beitrag zu entrichten war. Damit stellt § 205 Abs. 4 RVO allein auf die Höhe des Beitrages, nicht jedoch auf das Bestehen einer häuslichen Gemeinschaft ab. Diese gesetzliche Regelung ist einer Abänderung durch Absprachen zwischen den Krankenkassen nicht zugänglich.

Die gesetzlichen Voraussetzungen, unter denen eine Unterhaltsverpflichtung des Versicherten gegenüber seinem getrennt lebenden Ehegatten nicht besteht, dürften nur in seltenen Ausnahmefällen vorliegen. Daher ist es im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht gerechtfertigt, alle Versicherten nach dem Bestehen einer häuslichen Gemeinschaft mit Ehegatten und Kindern zu fragen.

- In einem anderen Fall führte ein Bürger darüber Klage, daß er seinen Arbeitsplatz verloren hatte, weil die AOK seinem Arbeitgeber Auskunft über seine Erkrankung (Alkoholismus) erteilt hatte.

Die AOK hat mir auf Anfrage den Ablauf des Versicherungsfalles dargelegt. Danach hatte die AOK den früheren Arbeitgeber zwar nicht über die Erkrankung selbst, jedoch darüber unterrichtet, daß es sich bei der Arbeitsunfähigkeit des Betroffenen um eine **Fortsetzungserkrankung** einer vorangegangenen Arbeitsunfähigkeit gehandelt hat. Diese Tatsache 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.

Nach der hier allein in Betracht kommenden Vorschrift des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X wäre die Offenbarung der Tatsache, daß es sich bei der Arbeitsunfähigkeit des Betroffenen um eine Fortsetzungserkrankung einer vorangegangenen Arbeitsunfähigkeit gehandelt hat, 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 § 182 Abs. 1 Nr. 2 RVO wird als Krankenhilfe Krankengeld gewährt, wenn die Krankheit den Versicherten arbeitsunfähig macht. Nach § 189 Satz 1 RVO ruht der Anspruch auf Krankengeld, wenn und soweit der Versicherte während der Krankheit beitragspflichtiges Arbeitsentgelt erhält.

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 des Lohnfortzahlungsgesetzes (LFZG) verliert ein Arbeiter, der nach Beginn der Beschäftigung durch Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit an seiner Arbeitsleistung verhindert wird, ohne daß ihn ein Verschulden trifft, dadurch nicht den Anspruch auf Arbeitsentgelt für die Zeit der Arbeitsunfähigkeit bis zur Dauer von sechs Wochen. Wird der Arbeiter innerhalb von zwölf Monaten infolge derselben Krankheit wiederholt arbeitsunfähig, so verliert er den Anspruch auf Arbeitsentgelt nur für die Dauer von insgesamt sechs Wochen nicht; war der Arbeiter vor der erneuten Arbeitsunfähigkeit jedoch mindestens sechs Monate nicht infolge derselben Krankheit arbeitsunfähig, so verliert er wegen der erneuten Arbeitsunfähigkeit den Anspruch auf Arbeitsentgelt für einen weiteren Zeitraum von höchstens sechs Wochen nicht (§ 1 Abs. 1 Satz 2 LFZG).

Zur Aufgabenerfüllung der Krankenkasse gehört die Prüfung, ob sie vom Beginn der Arbeitsunfähigkeit an leistungs verpflichtet ist oder ob und wie lange innerhalb der Sechswochenfrist der Anspruch des Versicherten auf Krankengeld ruht. Die für diese Prüfung erforderlichen Informationen kann die Krankenkasse durch Angaben des Versicherten (§ 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I) oder durch eine ärztliche Untersuchung des Versicherten (§ 62 SGB I) erhalten. Rückfragen bei dem Arbeitgeber, durch die diesem die (im Falle einer alkoholbedingten Arbeitsunfähigkeit besonders belastende) Tatsache einer Fortsetzungserkrankung offenbart würde, sind nach meiner Auffassung für die Prüfung in aller Regel nicht erforderlich.

Die Unterrichtung des Arbeitgebers über die Verpflichtung der Krankenkasse zur Gewährung von Krankengeld vor Ablauf der Sechswochenfrist, durch die dem Arbeitgeber ebenfalls die Tatsache der Fortsetzungserkrankung offenbart würde, gehört nicht zu den gesetzlichen Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch, da das Lohnfortzahlungsgesetz kein Teil des Sozialgesetzbuchs ist. Die Unterrichtung des Arbeitgebers muß daher dem Arbeitnehmer überlassen bleiben.

Da somit die Voraussetzungen des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X in aller Regel nicht vorliegen, habe ich der AOK empfohlen, zur Vermeidung von Verstößen gegen § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I in derartigen Fällen künftig von einer Unterrichtung des Arbeitgebers oder von Rückfragen bei ihm abzusehen, soweit nicht im Einzelfall besondere Umstände solche Rückfragen notwendig machen.

- Einige Bürger beschwerten sich darüber, daß Versicherungsträger bei Postsendungen in dem **Anschriftenfeld** mehr Daten als erforderlich offenbaren. So hatte eine Landesversicherungsanstalt das Adressenfeld mit Geburtsdatum und Geburtsnamen der Betroffenen, eine Allgemeine Ortskrankenkasse den Aufkleber für die Versendung ihrer Monatszeitschrift „bleib gesund“ mit der Versicherungsnummer der Betroffenen versehen.

Zu den personenbezogenen Daten, die durch das Sozialgeheimnis (§ 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I) geschützt sind, gehören auch der Geburtsname, das Geburtsdatum sowie die Rentenversicherungsnummer des Betroffenen. Sofern nicht der Betroffene im Einzelfall eingewilligt hat, dürfen diese Angaben nur offenbart werden, wenn eine gesetzliche Offenbarungsbefugnis nach den §§ 68 bis 77 SGB X vorliegt.

Eine solche Offenbarungsbefugnis gegenüber Dritten wie etwa den Postbediensteten ist nicht erkennbar. Insbesondere ist es zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Versicherungsträger nach dem Sozialgesetzbuch nicht erforderlich (§ 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X), den Geburtsnamen und das Geburtsdatum sowie die Versicherungsnummer durch Aufnahme in das Adressenfeld zu offenbaren. Zur Vermeidung von Verwechslungen in den wenigen Fällen, in denen mehrere Träger des gleichen Familien- und Vornamens die

gleiche Anschrift haben, kann eine eindeutige Bestimmung des Betroffenen durch Zusätze wie „jun.“ oder „sen.“ erreicht werden.

Ich habe den Versicherungsträgern empfohlen sicherzustellen, daß bei Postsendungen der Geburtsname und das Geburtsdatum von Betroffenen nicht im Adressenfeld sichtbar sind und bei der Versendung der Monatszeitschrift dem Adressenaufkleber die Versicherungsnummer des Betroffenen nicht zu entnehmen ist.

- In mehreren Eingaben beschwerten sich Bürger darüber, daß sie auf Grund der organisatorischen und baulichen Verhältnisse bei ihren Versicherungsträgern gezwungen waren, ihr Anliegen in Gegenwart Dritter vorzutragen und dabei personenbezogene Daten zu offenbaren.

Die Frage des Schutzes von **Gesprächen vertraulichen Inhalts** gegen das Mithören Dritter ist bereits mehrfach an mich herangetragen worden. So habe ich zu dem Problem des Datenschutzes in Großraumbüros in meinem vierten Tätigkeitsbericht (D.3.b) Stellung genommen. Vorschläge für mögliche Sicherungsmaßnahmen enthält auch der vorliegende Tätigkeitsbericht (D.3.a).

Aus § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I ergibt sich der Anspruch des Betroffenen darauf, daß Gespräche mit vertraulichem Inhalt so geführt werden, daß niemand mithören kann. Diesem Gebot entspricht es nicht, wenn der Betroffene in Gegenwart anderer Besucher nach seinen Daten befragt wird. Nach § 35 SGB I unterliegen alle personenbezogenen Daten, also auch Name und andere Grunddaten dem Sozialgeheimnis. Daher muß bereits das Gespräch bei der Anmeldung so geführt werden, daß Dritte nicht mithören können.

Meiner Empfehlung, die erforderlichen organisatorischen und gegebenenfalls auch baulichen Maßnahmen zum Schutze der Vertraulichkeit von Beratungsgesprächen zu treffen, sind die Versicherungsträger nachgekommen.

- In einem anderen Fall beschwerte sich ein Bürger darüber, daß seine **ärztliche Untersuchung** beim Vertrauensärztlichen Dienst einer Landesversicherungsanstalt in Gegenwart der Sekretärin des Arztes durchgeführt worden war.

Die anlässlich der ärztlichen Untersuchung erfragten Angaben unterliegen dem Schutz des Sozialgeheimnisses (§ 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I). Diese Angaben werden der Sekretärin des Arztes offenbart, wenn sie bei der Untersuchung zugegen ist. Soweit nicht der Betroffene eingewilligt hat, dürfen seine personenbezogenen Daten nur offenbart werden, wenn eine gesetzliche Offenbarungsbefugnis (§§ 68 bis 77 SGB X) vorliegt.

Nach der hier allein in Betracht kommenden Vorschrift des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X wäre die Offenbarung der von dem Betroffenen erfragten Angaben an die Sekretärin 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 § 369b Abs. 1 Nr. 2 RVO sind die Kassen verpflichtet, eine Begutachtung der Arbeitsunfähigkeit durch einen Vertrauensarzt zu veranlassen, wenn es zur Sicherung des Heilerfolges, insbesondere zur Einleitung von Maßnahmen der Sozialleistungsträger für die Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit oder zur Beseitigung von begründeten Zweifeln an der Arbeitsunfähigkeit erforderlich erscheint. Zur Erfüllung dieser Aufgabe ist es nach meiner Auffassung jedoch nicht erforderlich, daß der mit der Begutachtung beauftragte Arzt die Untersuchung in Gegenwart seiner Sekretärin durchführt. Dies

könnte allenfalls der Aufgabenerfüllung dienlich sein. Das Untersuchungsergebnis kann auch ohne Mitwirkung einer weiteren Person, etwa mit Hilfe eines Diktiergeräts, unmittelbar festgehalten werden.

Ich habe der Landesversicherungsanstalt empfohlen, ärztliche Untersuchungen beim Vertrauensärztlichen Dienst nicht in Gegenwart der Sekretärin durchzuführen.

Die Landesversicherungsanstalt will dieser Empfehlung nicht folgen. Sie hält die Durchführung der Untersuchung in Gegenwart der Sekretärin für erforderlich, weil es dem Arzt nicht möglich sei, während der Untersuchung ein Diktiergerät zu bedienen. Außerdem sei die Anwesenheit der Sekretärin als Zeugin erforderlich, um den Arzt gegen ungerechtfertigte Anschuldigungen oder unsittliche Anwürfe zu schützen. Bei Tätlichkeiten gegen den Arzt habe die Sekretärin Hilfe oder die Polizei herbeizuholen. Diese Erwägungen halte ich nicht für überzeugend.

- In meinem vierten Tätigkeitsbericht (C.10.h) habe ich dargelegt, inwieweit die **Übersendung von Akten** durch Sozialleistungsträger an Sozialgerichte mit dem Sozialgeheimnis vereinbar ist.

Im Berichtsjahr mußte ich gemäß § 30 Abs. 1 Satz 1 DSG NW einen Verstoß gegen das Sozialgeheimnis feststellen, weil ein Sozialleistungsträger daran festhielt, in einer Gesamtake geführte Verwaltungsvorgänge an Gerichte zu übersenden, ohne vorher die Erforderlichkeit der Kenntnis aller Aktenteile für die Entscheidung des Gerichts zu prüfen, und es ablehnte, im Zweifelsfalle die Entscheidung der obersten Aufsichtsbehörde nach § 119 Abs. 1 des Sozialgerichtsgesetzes herbeizuführen.

Der Sozialleistungsträger hat sich jedoch ungeachtet seines Rechtsstandpunktes bereit erklärt, in den Fällen, in denen ein Kläger den Wunsch äußert, daß Teile der Versicherungsakte nicht dem Gericht vorgelegt werden, diesen Wunsch zu prüfen und gegebenenfalls beim Gericht anzufragen, ob diese bestimmten Aktenteile nicht übersandt werden sollen. Ich halte es allerdings für geboten, dieses Verfahren dahin zu ergänzen, daß in allen Fällen der Betroffene gefragt wird, ob er wünscht, daß bestimmte Teile seiner Versicherungsakte nicht dem Gericht übersandt werden.

b) Kriegsopferversorgung

- Eine Bürgerin, die vom Versorgungsamt eine einkommensabhängige Witwen- und Ausgleichsrente bezieht, hat mich um Prüfung gebeten, ob sie zur Vorlage von **Erklärungen der Pächter** ihrer Grundstücke über die Höhe ihrer Pachteinahmen verpflichtet ist. Bisher hatte sie zum Nachweis der Höhe ihrer Einkünfte aus Grundbesitz lediglich die Heranziehungsbescheide der Grundbesitzabgaben und die Pachtrechnungen vorgelegt.

Nach § 60 Abs. 1 Nr. 1 und 3 SGBI hat derjenige, der Sozialleistungen beantragt oder erhält, alle Tatsachen anzugeben, die für die Leistung erheblich sind, sowie auf Verlangen des zuständigen Leistungsträgers Beweismittel vorzulegen. Eine solche Sozialleistung ist auch die Witwen- und Ausgleichsrente nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG), das nach Artikel II § 1 Nr. 11 als besonderer Teil des Sozialgesetzbuchs gilt. Nach § 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 33 Abs. 1 Satz 1 BVG ist die volle Ausgleichsrente um das anzurechnende Einkommen zu mindern. Zu dem anzurechnenden Einkommen gehören nach § 33 Abs. 5 BVG in Verbindung mit § 1 Abs. 3 Nr. 1 der Verordnung zur Durchführung des § 33 BVG auch Einkünfte aus Haus- und Grundbesitz.

Das Versorgungsamt ist somit berechtigt, einen Nachweis über die Höhe dieser Einkünfte zu verlangen. Für diesen Nachweis ist jedoch eine Erklärung

der Pächter über die Höhe der Pacht nicht erforderlich. Hierzu reicht es aus, wenn die Pachtrechnungen vorgelegt und ein Nachweis über die eingegangenen Zahlungen (Quittungen, Bankbelege) vorgelegt werden. Nach meiner Auffassung kann die Vorlage einer Erklärung der Pächter nicht verlangt werden, da hiermit eine Offenbarung der Tatsache, daß die Betroffene Ausgleichsrente bezieht, gegenüber ihren Pächtern verbunden ist. Diese Offenbarung kann der Betroffenen nicht zugemutet werden (§ 65 Abs. 1 Nr. 2 SGB I).

- Eine weitere Eingabe betraf das Festhalten von **Angaben über Strafen** in den Akten eines Versorgungsamtes. Der Betroffene war in den Jahren 1954 und 1955 straffällig geworden und hatte in den Jahren 1956 bis 1958 eine Freiheitsstrafe verbüßt. Angaben über diesen Vorgang waren Bestandteil der Akten des früher für ihn zuständigen Versorgungsamts geworden. Obwohl die Eintragung über seine Verurteilung im Bundeszentralregister längst getilgt ist, werden die Angaben über den strafrechtlichen Vorgang weiterhin in den Akten des nunmehr für ihn zuständigen Versorgungsamts festgehalten.

Ist die Eintragung über seine Verurteilung im Bundeszentralregister getilgt, so dürfen nach § 49 Abs. 1 des Bundeszentralregistergesetzes die Tat und die Verurteilung dem Betroffenen im Rechtsverkehr nicht mehr vorgehalten und nicht zu seinem Nachteil verwertet werden. Unter diesen Umständen kann der Betroffene aus Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung einen Anspruch auf Löschung, zumindest aber auf Sperrung der Angaben über den strafrechtlichen Vorgang herleiten.

c) Sozialhilfe

- Ein Bürger bezweifelte, daß alle Angaben, die das Sozialamt zur Prüfung seiner **Unterhaltungspflicht** gegenüber seiner Tochter von ihm verlangt, hierfür erforderlich sind.

Die nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung erforderliche gesetzliche Grundlage für die Erhebung der Daten zur Prüfung der Unterhaltungspflicht ist § 116 Abs. 1 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG). Nach dieser Vorschrift sind die Unterhaltungspflichtigen verpflichtet, dem Träger der Sozialhilfe über ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse Auskunft zu geben, soweit die Durchführung des Bundessozialhilfegesetzes es erfordert. Nach § 1601 BGB ist der Betroffene seiner Tochter unterhaltspflichtig. Da nach § 2 Abs. 1 BSHG ein Hilfesuchender Sozialhilfe nicht erhält, soweit er sich selbst helfen kann oder die erforderliche Hilfe von anderen, besonders von Angehörigen erhält, ist die Kenntnis der Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Betroffenen zur Durchführung des Bundessozialhilfegesetzes erforderlich. Hierzu gehören Art und Höhe der Einkünfte, Aufwendungen, die mit der Erzielung des Einkommens verbunden sind, Vermögen, Miete oder Belastung bei Eigenheim, Unterhaltungspflichtigen sowie außergewöhnliche wirtschaftliche Belastungen.

Der von dem Sozialamt verwendete Vordruck enthält jedoch auch Daten, die keine Angaben über Einkommens- und Vermögensverhältnisse (§ 116 Abs. 1 BSHG) sind, wie Beruf, Name und Anschrift des Arbeitgebers, Krankenkasse, zuständiges Finanzamt und Steuernummer sowie in wievielter Ehe der Betroffene verheiratet oder wie er geschieden ist. 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 bestehen insbesondere bei der Angabe, in wievielter Ehe der Betroffene verheiratet und wie er geschieden ist.

Ich habe dem Oberstadtdirektor empfohlen,

- den Betroffenen gemäß § 9 Abs. 2 BDSG darauf hinzuweisen, daß er nach § 116 Abs. 1 BSHG zur Erteilung der für die Durchführung des Bundessozialhilfegesetzes erforderlichen Auskünfte über seine Einkommens- und Vermögensverhältnisse verpflichtet ist, soweit ein solcher Hinweis nicht bereits in der Überleitungsanzeige erfolgt ist;
- zu prüfen, inwieweit die Angaben über Beruf, Name und Anschrift des Arbeitgebers, Krankenkasse, zuständiges Finanzamt und Steuernummer sowie in wievielter Ehe der Betroffene verheiratet ist und wie er geschieden ist, für die Aufgabenerfüllung dienlich sind;
- soweit diese Angaben hierfür dienlich sind, den Betroffenen auf die Freiwilligkeit dieser Angaben hinzuweisen;
- soweit die Angaben für die Aufgabenerfüllung nicht dienlich sind, von ihrer Erhebung abzusehen.

Der Oberstadtdirektor ist diesen Empfehlungen gefolgt. Nach dem Ergebnis seiner Überprüfung beabsichtigt er, die Angaben über den Namen und die Anschrift des Arbeitgebers zur Prüfung der Unterhaltspflicht und Festsetzung des zu leistenden Unterhaltsbetrages nach § 116 Abs. 2 BSHG sowie die Angabe der Krankenkasse zur Prüfung des Anspruchs auf Familienkrankenhilfe nach § 205 Abs. 1 und 2 RVO weiterhin zu erheben.

Soweit die Angabe des Namens und der Anschrift des Arbeitgebers zur Aufgabenerfüllung des Sozialamts nach § 116 Abs. 2 BSHG benötigt wird, sind die Betroffenen auch auf diese Vorschrift hinzuweisen.

Die Angabe der Krankenkasse wird nach meiner Auffassung nicht in allen Fällen benötigt. Nach § 205 Abs. 1 RVO erhalten Versicherte unter bestimmten Voraussetzungen für den unterhaltsberechtigten Ehegatten und die unterhaltsberechtigten Kinder Maßnahmen zur Früherkennung von Krankheiten, Krankenhilfe und sonstige Hilfen unter den gleichen Voraussetzungen und im gleichen Umfang wie Versicherte. Nach § 205 Abs. 3 Satz 2 bis 4 RVO besteht der Anspruch für Kinder grundsätzlich bis zur Vollendung des achtzehnten Lebensjahres; er verlängert sich unter bestimmten Voraussetzungen. Für Kinder, die die Altersgrenze überschritten haben, sowie in den Fällen des § 205 Abs. 3 Satz 5 RVO und für vom Versicherten geschiedene Ehegatten besteht, auch wenn sie unterhaltsberechtigt sind, kein Anspruch auf Familienkrankenhilfe. In diesen Fällen ist von einer Erhebung der Angabe der Krankenkasse abzusehen.

Ich habe daher ergänzend empfohlen,

- in den Fällen, in denen die genannten Angaben benötigt werden, den Betroffenen neben der Freiwilligkeit auch auf § 116 Abs. 2 BSHG und/oder § 205 Abs. 1 und 2 RVO hinzuweisen;
 - soweit die Angabe der Krankenkasse zur Aufgabenerfüllung des Sozialamts nicht erforderlich ist, von ihrer Erhebung abzusehen.
- Auch im Berichtsjahr mußte ich wiederum gemäß § 30 Abs. 1 Satz 1 DSGVO feststellen, daß Sozialleistungsträger gegen das Sozialgeheimnis verstoßen, indem sie bei der Überweisung von Sozialleistungen den Verwendungszweck auf dem **Überweisungsträger** oder auf Datenträgern im beleglosen Überweisungsverfahren angeben und dadurch gegenüber dem Geldinstitut offenbaren, daß und in welcher Höhe der Betroffene Sozialhilfe erhält.

Wie ich in meinem fünften Tätigkeitsbericht (C.11.d) ausgeführt habe, hat das Verwaltungsgericht Düsseldorf im Rahmen eines Verfahrens auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung meine Auffassung, daß die Angabe des Verwen-

dungszwecks auf den Überweisungsträgern bei der Überweisung von Sozialleistungen ohne Einwilligung des Betroffenen gegen das Sozialgeheimnis verstößt, im Ergebnis bestätigt. Durch Urteil vom 6. November 1984 – 17 K 2376/83 – hat das Verwaltungsgericht Düsseldorf dem beklagten Leistungsträger nunmehr untersagt, bei Zahlungen nach dem Bundessozialhilfegesetz an den Betroffenen auf Überweisungsträgern außer der Angabe des Empfängers, des Datums des Leistungsbescheides, des Leistungszeitraumes und des anonymisierten Aktenzeichens, in dem die Amtsgliederungsziffer enthalten sein darf, und des Absenders weitere Angaben hinzuzufügen, durch die die Geldleistung als Sozialleistung erkennbar wird.

Ich habe allerdings Bedenken gegen die Angabe der Amtsgliederungsziffer, da hierdurch Dritten das Amt und damit der Zweck der Leistung bekannt wird.

- Eine Bürgerin hat sich dagegen gewandt, daß der für sie zuständige Sachbearbeiter des Sozialamtes bei ihrer Bank angerufen und um **Rückbuchung** zuviel geleisteter Sozialhilfe gebeten hatte.

Die Offenbarung der dem Sozialgeheimnis unterliegenden Tatsache, daß die Betroffene Sozialhilfe erhält, gegenüber dem Bankinstitut ist, sofern der Betroffene nicht eingewilligt hat, nach der hier allein in Betracht kommenden Vorschrift des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X nur zulässig, wenn sie für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich ist.

Zu der Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe nach § 11 Abs. 1 Satz 1 BSHG, Hilfe zum Lebensunterhalt zu gewähren, gehört auch die Verhinderung von Überzahlungen. Jedoch dürfen zu diesem Zweck nur die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Angaben gegenüber dem Bankinstitut offenbart werden. Im vorliegenden Fall hätte es zur Legitimation gegenüber dem Bankinstitut genügt, Name und dienstliche Telefonnummer des Anrufenden sowie die Stadt als Dienststelle zu offenbaren. Die Offenbarung, daß es sich bei dem überwiesenen Betrag um Sozialhilfe handelte sowie welche Stelle der Stadt das Geld zurückforderte, war zur Aufgabenerfüllung des Sozialamtes nicht erforderlich und daher unzulässig.

- Wie mir bekannt wurde, hat der Landeswohlfahrtsverband Hessen an die Spitzenorganisationen aller Sozialhilfeträger der Bundesrepublik Listen versandt, in denen sogenannte **Unterstützungsschwindler** mit Angabe von Namen, Geburtsdatum, Wohnsitz (bzw. ohne festen Wohnsitz) sowie des Grundes der Warnung wie „Krankenhausschwindler“, „Unterstützungsschwindler“, „Gesucht wegen Tuberkulose“ aufgeführt werden. Einer mir vorliegenden Liste war zu entnehmen, daß auch Kreise und kreisfreie Städte in Nordrhein-Westfalen derartige Meldungen an den Landeswohlfahrtsverband Hessen gesandt hatten. Ich habe zunächst den Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales hierzu um Stellungnahme gebeten.

Inzwischen hat der Landeswohlfahrtsverband Hessen dem Hessischen Datenschutzbeauftragten mitgeteilt, daß der Warndienst eingestellt sei und die hierüber vorhandenen Aktenunterlagen vernichtet würden. Hierüber hat der Landeswohlfahrtsverband Hessen auch alle überörtlichen Träger der Sozialhilfe in der Bundesrepublik sowie die bisherigen Empfänger des Warndienstes unterrichtet.

- Ein Rechtsanwalt beschwerte sich darüber, daß das Sozialamt einer kreisfreien Stadt die Straßenverkehrsbehörde über eine **psychische Erkrankung** seines Mandanten unterrichtet hatte. Die Straßenverkehrsbehörde forderte den Betroffenen daraufhin auf, ein Gutachten einer Medizinisch-Psychologischen Untersuchungsstelle sowie ein nervenfachärztliches Gutachten zum Nachweis seiner Krafftahreignung vorzulegen.

Die Unterrichtung der Straßenverkehrsbehörde durch das Sozialamt über eine psychische Erkrankung des Betroffenen ist eine Offenbarung personenbezogener Daten, die dem Sozialgeheimnis unterliegen. Sofern nicht der Betroffene eingewilligt hat (§ 67 Satz 1 SGB X), ist eine solche Offenbarung nur zulässig, wenn eine gesetzliche Offenbarungsbefugnis nach den §§ 68 bis 77 SGB X besteht. Eine gesetzliche Befugnis zur Offenbarung der psychischen Erkrankung des Betroffenen gegenüber dem Straßenverkehrsamt ist nicht erkennbar. Sie ergibt sich insbesondere nicht aus § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X, da diese Offenbarung nicht zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich ist.

Über die in den §§ 68 bis 77 SGB X geregelten Offenbarungsbefugnisse hinaus kann allerdings unter bestimmten Voraussetzungen eine Offenbarung in entsprechender Anwendung der Regelung des § 34 StGB (rechtfertigender Notstand) gerechtfertigt sein. In diesen Fällen ist ein Leistungsträger auf Grund einer Güterabwägung zur Offenbarung befugt, wenn durch eine Krankheit oder ein Gebrechen des Betroffenen eine erhebliche konkrete Gefahr für ein höheres Rechtsgut, etwa für Leben und Gesundheit anderer Verkehrsteilnehmer, gegeben ist und die Offenbarung notwendig ist, um die Gefahr für das höhere Rechtsgut abzuwenden.

Zur Prüfung der Frage, ob das Sozialamt eine ihm anlässlich der Gewährung von Sozialleistungen bekanntgewordene Erkrankung des Betroffenen aus dem Gesichtspunkt des rechtfertigenden Notstandes dem Straßenverkehrsamt mitteilen und damit den Schutz des Sozialgeheimnisses im Wege der Güterabwägung zugunsten eines höheren Rechtsguts durchbrechen darf, muß es zunächst durch eigene Ermittlungen die Erheblichkeit und die Konkretheit der sich aus der Erkrankung möglicherweise ergebenden Gefahren näher aufklären. Dabei kann nach meiner Auffassung die Frage, ob die psychische Erkrankung eines Betroffenen eine konkrete und erhebliche Gefahr für andere Verkehrsteilnehmer bedeutet, in der Regel nicht ohne eine ärztliche Stellungnahme geklärt werden. Je nach Lage des Falles kommt dafür die Stellungnahme des behandelnden Arztes oder – gegebenenfalls auch zusätzlich – die Einschaltung des Gesundheitsamtes in Frage. Da jedoch im vorliegenden Fall weder eine ärztliche Stellungnahme eingeholt noch sonst weitere Ermittlungen des Sozialamtes durchgeführt wurden, war die Offenbarung der psychischen Erkrankung des Betroffenen gegenüber dem Straßenverkehrsamt auch unter dem Gesichtspunkt des rechtfertigenden Notstandes nicht zulässig und verstieß gegen das Sozialgeheimnis.

Meiner Empfehlung, in diesen Fällen Mitteilungen an das Straßenverkehrsamt erst dann zu geben, wenn die Fahruntüchtigkeit eines Betroffenen feststeht oder begründete Zweifel an der Fahrtüchtigkeit nach Stellungnahme eines Arztes gegeben sind, will der Oberstadtdirektor folgen.

- Ein Oberstadtdirektor hat mir den Beschluß eines Amtsgerichts übersandt, in dem das Sozialamt verpflichtet wurde, der Staatsanwaltschaft folgende Angaben über eine des Betruges verdächtige Sozialhilfeempfängerin zu offenbaren: derzeitige und frühere Anschrift der Betroffenen, Zeitraum, in welchem die Betroffene für ihr Kind Sozialhilfeleistungen in Anspruch genommen hat, Antrag der Betroffenen auf diese erbrachten Geldleistungen und gegebenenfalls die Einlassung der Betroffenen zum Sachverhalt. Der Oberstadtdirektor hat die angeforderten Daten offenbart.

Nach § 73 Nr. 2 SGB X ist eine Offenbarung nur zulässig, soweit sie auf **richterliche Anordnung** zur Aufklärung eines Vergehens erforderlich ist und das Auskunftersuchen sich auf Angaben über Vor- und Familiennamen, Geburtsdatum, Geburtsort, derzeitige und frühere Anschriften des Betroffenen, Namen und Anschriften seiner derzeitigen und früheren Arbeitgeber

sowie Angaben über erbrachte oder demnächst zu erbringende Geldleistungen beschränkt. Zu den Angaben über Geldleistungen gehört auch der Zeitraum, für den die Geldleistung erbracht wurde oder demnächst zu erbringen ist, nicht jedoch der Antrag des Betroffenen und seine Einlassung zum Sachverhalt. Soweit eine Offenbarung nicht zulässig ist, besteht nach §35 Abs.3 SGB I keine Auskunftspflicht. Soweit das Sozialamt auf Grund des Beschlusses des Amtsgerichts der Staatsanwaltschaft Auskunft über den Antrag der Betroffenen auf die für ihr Kind erbrachten Geldleistungen sowie ihre Einlassung zum Sachverhalt erteilt hat, verstieß die Auskunft somit gegen das Sozialgeheimnis (§ 35 Abs. 1 und 3 SGB I).

Ich habe dem Oberstadtdirektor empfohlen, künftig in vergleichbaren Fällen der Staatsanwaltschaft, auch wenn eine weitergehende richterliche Anordnung vorliegt, nur die in § 73 Nr. 2 SGB X genannten Angaben zu offenbaren.

- Mehrere Bürger haben sich bei mir darüber beschwert, daß bei persönlichen Gesprächen im Sozialamt unbeteiligte Dritte mithören konnten.

Bei der Beratung von Besuchern des Sozialamtes muß gewährleistet sein, daß ein Mithören unbeteiligter Dritter ausgeschlossen ist (vgl. auch D.3.b). Solange bei Besuchen im Sozialamt nicht sichergestellt ist, daß niemand das Gespräch mithören kann, empfehle ich den Bürgern, selbst für die Wahrung ihrer Datenschutzbelange einzutreten, indem sie unter Hinweis auf das Sozialgeheimnis verlangen, das Gespräch in einem gesonderten Raum zu führen.

d) Jugendhilfe

- Einem Bürger waren vom Jugendamt, das seiner Tochter Leistungen nach dem Unterhaltsvorschußgesetz gewährte, zur Feststellung seiner **Unterhaltspflicht** ein Vordruck „Feststellung seiner persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse“ sowie ein von seinem Arbeitgeber auszufüllender Vordruck „Lohnbescheinigung“ übersandt worden. Zur Feststellung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Betroffenen wurden unter anderem folgende Angaben erfragt: Beruf, Krankenkasse, Beruf der Ehefrau, ehelich, nichtehelich, Beruf der Eltern des Betroffenen, Kindergeldkasse und Kindergeldnummer sowie – bei vorhandenem Grundeigentum – das Amtsgericht und die Grundbuchnummer. In der Lohnbescheinigung wurden folgende Angaben verlangt: Aufschlüsselung des Bruttogehalts nach Zahl der Stunden, Überstunden, lohnsteuerpflichtigem Betrag, lohnsteuerfreiem Betrag, Kindergeld, Aufschlüsselung der Abzüge nach Sozialversicherung, Lohnsteuer, Kirchensteuer, sonstige Abzüge, Angabe der Krankenkasse des Arbeitnehmers, Lohnpfändungen, Höhe der Schulden, Angabe der Lohnsteuergruppe und Kinderzahl, nach der die Lohnsteuer berechnet wird, sowie Angabe der Sozialzuschläge im Lohn oder Gehalt.

Die nach Artikel 4 Abs.2 der Landesverfassung erforderliche gesetzliche Grundlage für die Erhebung der in den beiden Vordrucken vorgesehenen personenbezogenen Daten sind § 40 Abs. 1 des Gesetzes für Jugendwohlfahrt (JWG), §§ 1706 Nr. 2, 1605 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit §§ 1589 Satz 1, 1601 BGB und § 205 Abs. 1 und 2 RVO sowie § 7 Abs. 1 und § 6 Abs. 1 des Unterhaltsvorschußgesetzes (UVG). Das Jugendamt kann von dem Betroffenen personenbezogene Daten verlangen, soweit es nach diesen Vorschriften zu der dem Jugendamt als Amtspfleger eines nichtehelichen Kindes obliegenden Aufgabe der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen des Kindes sowie zu der ihm obliegenden Aufgabe der Prüfung und Beurteilung der Unterhaltspflicht des Vaters des nichtehelichen Kindes erforderlich ist. An die Erforderlichkeit sind jedoch strenge Anforderungen zu stellen; die Kenntnis der Daten muß für die Aufgabenerfüllung nicht nur dienlich, sondern notwendig sein.

Nach § 1605 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit §§ 1589 Satz 1, 1601 BGB ist der Vater eines nichtehelichen Kindes verpflichtet, auf Verlangen Auskunft über seine Einkünfte und sein Vermögen zu erteilen, soweit dies zur Feststellung eines Unterhaltsanspruchs des Kindes erforderlich ist. Hierzu gehören auch krankenversicherungsrechtliche Angaben, da dem Vater für sein nichteheliches Kind unter bestimmten Voraussetzungen Familienkrankenhilfe gewährt wird (§ 205 Abs. 1 und 2 RVO), sowie Angaben, die Einfluß auf die Höhe des Unterhaltsanspruchs haben.

Nach § 7 Abs. 1 Satz 1 UVG geht, soweit der Berechtigte für die Zeit, für die ihm Unterhaltsleistungen nach dem Unterhaltsvorschußgesetz gezahlt werden, einen Unterhaltsanspruch gegen den Elternteil hat, bei dem er nicht lebt, dieser Anspruch in Höhe der Unterhaltsleistung nach diesem Gesetz auf das Land über. Nach § 6 Abs. 1 UVG ist der Elternteil, bei dem der Berechtigte nicht lebt, verpflichtet, der zuständigen Stelle auf Verlangen die Auskünfte zu erteilen, die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlich sind. Hierzu gehören nach meiner Auffassung auch Angaben über Einkünfte, soweit diese sich auf die Höhe der Unterhaltsleistung auswirken.

Die vom Jugendamt verwendeten Fragebogen enthalten aber mehr Daten als für die Erfüllung der genannten Aufgaben erforderlich ist, wie die Frage nach der Ehelichkeit bzw. Nichteelichkeit weiterer Kinder des Betroffenen, die Angabe der Kindergeldnummer, die Frage nach Sozialzuschlägen, die Aufschlüsselung des Arbeitslohns nach lohnsteuerfreiem und lohnsteuerpflichtigem Betrag, die Aufschlüsselung der Abzüge nach Lohnsteuer, Kirchensteuer, Sozialversicherungsabgaben. 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 hinsichtlich der Angaben über die Ehelichkeit bzw. Nichteelichkeit weiterer Kinder des Betroffenen sowie hinsichtlich der Aufschlüsselung der Abzüge nach Lohnsteuer, Kirchensteuer, Sozialversicherungsabgaben und der Aufschlüsselung des Arbeitslohnes nach lohnsteuerfreiem und lohnsteuerpflichtigem Betrag. Die Erhebung von Angaben über die Eltern des Betroffenen sowie die Erhebung der Angaben über Grundbesitz war nach meiner Auffassung unzulässig, da diese Angaben für die Erfüllung der genannten Aufgaben jedenfalls bei dem seinerzeitigen Stand des Verfahrens weder erforderlich noch dienlich waren.

Ich habe dem Oberstadtdirektor empfohlen,

- den Betroffenen gemäß § 9 Abs. 2 BDSG auf die der Datenerhebung zugrunde liegenden Rechtsvorschriften hinzuweisen;
- zu prüfen, inwieweit die Angaben über die Ehelichkeit bzw. Nichteelichkeit weiterer Kinder des Betroffenen und die Kindergeldnummer, die Aufschlüsselung des Arbeitslohns nach lohnsteuerfreiem und lohnsteuerpflichtigem Betrag sowie die Aufschlüsselung der Abzüge nach Lohnsteuer, Kirchensteuer, Sozialversicherungsabgaben 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;
- von der Erhebung der Angaben über die Eltern des Vaters sowie über den Grundbesitz jedenfalls beim gegenwärtigen Stand des Verfahrens abzusehen.

- In einem anderen Fall hat ein Student mich um Auskunft gebeten, ob das Jugendamt berechtigt war, bei seinem Arbeitgeber und bei dem Studentenwerk **Lohnauskünfte** über ihn einzuholen. Seine eheliche Tochter hatte vom Jugendamt Leistungen nach dem Unterhaltsvorschußgesetz erhalten, die der Oberstadtdirektor nach bewirktem Rechtsübergang nach § 7 UVG von ihm zurückverlangte.

Die nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung erforderliche gesetzliche Grundlage für die Einholung der Lohnauskünfte bei dem Arbeitgeber des Betroffenen ist § 6 Abs. 2 UVG. Danach ist der Arbeitgeber des Elternteils, bei dem der Berechtigte nicht lebt, verpflichtet, dem Jugendamt auf Verlangen über die Art und Dauer der Beschäftigung, die Arbeitsstätte und den Arbeitsverdienst Auskunft zu geben, soweit die Durchführung dieses Gesetzes es erfordert. Aus Beweisgründen und im Interesse des Betroffenen, ihn nicht über seine Leistungsfähigkeit (§ 1603 BGB) hinaus mit Rückzahlungsforderungen zu überziehen, war die Einholung von Lohnauskünften erforderlich. Das Studentenwerk war insoweit nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X zur Offenbarung gegenüber dem Jugendamt befugt, weil die Auskunft für die Erfüllung einer Aufgabe nach dem Unterhaltsvorschußgesetz, das nach Artikel II § 1 Nr. 18 SGB I als besonderer Teil des Sozialgesetzbuchs gilt, erforderlich war.

- Ein Bürger wandte sich dagegen, daß das Jugendamt ein Altenheim als Einsatzstelle über die seiner Tochter erteilte **Weisung des Jugendgerichts** zur Erbringung von 30 Stunden gemeinnütziger Arbeit unterrichtet hatte, obwohl das Urteil noch nicht rechtskräftig war.

Die Tatsache, daß das Jugendgericht der Tochter des Betroffenen eine derartige Weisung erteilt hat, gehört zu den personenbezogenen Daten, die bei dem Jugendamt dem Schutz des Sozialgeheimnisses unterliegen.

Die Offenbarung dieser Daten gegenüber der Einsatzstelle 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 des Gesetzes für Jugendwohlfahrt, das nach Artikel II § 1 Nr. 16 SGB I als besonderer Teil des Sozialgesetzbuchs gilt, gehört zu den Aufgaben des Jugendamtes die Jugendgerichtshilfe nach den Vorschriften des Jugendgerichtsgesetzes (JGG). Sie umfaßt neben der Ermittlungshilfe für das Gericht (§ 38 Abs. 2 Satz 1 und 2 JGG) und der Teilnahme an der Hauptverhandlung (§ 50 Abs. 3 JGG) auch die Überwachungspflicht und Vollzugshilfe (§ 38 Abs. 2 Satz 3 bis 5 JGG). Nach § 38 Abs. 2 Satz 3 JGG wachen die Vertreter der Jugendgerichtshilfe darüber, daß der Jugendliche Weisungen und Auflagen des Gerichts nachkommt, soweit nicht ein Bewährungshelfer dazu berufen ist.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben ist es zwar erforderlich, die Einsatzstelle über die gerichtliche Weisung, gemeinnützige Arbeit zu leisten, zu unterrichten. Eine derartige Mitteilung an die Einsatzstelle darf jedoch erst nach Rechtskraft des Urteils erfolgen. Vor Rechtskraft des Urteils ist eine Mitteilung noch nicht erforderlich. Falls im Rechtsmittelverfahren der Angeklagte freigesprochen oder die Weisung aufgehoben wird, wird die Mitteilung auch nicht erforderlich werden. Da somit die Voraussetzungen des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X nicht vorliegen, verstößt eine Mitteilung an die Einsatzstelle vor Rechtskraft des Urteils gegen das Sozialgeheimnis (§ 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I).

Meiner Empfehlung, in derartigen Fällen die Einsatzstelle erst nach Rechtskraft des Urteils über die gerichtliche Weisung zu unterrichten und die Einsatzstelle darauf hinzuweisen, daß eine Unterrichtung der Bewohner des Altenheims oder sonstiger Dritter über die vom Jugendgericht erteilte Wei-

sung durch die Einsatzstelle gegen § 78 SGB X verstößt, wird der Oberstadtdirektor folgen.

- Ein Bürger hatte Bedenken dagegen, daß ein Jugendamt Schüler und Jugendliche mit einem **Fragebogen**, der von den Betroffenen in der Schule ohne Angabe des Namens ausgefüllt und vom Lehrer eingesammelt wurde, über ihr **Freizeitverhalten** befragt hat. Hierbei wurden zum Beispiel Angaben über die Zugehörigkeit zu einer Clique, über Alkoholkonsum, Dauer des täglichen Fernsehens, gesehene Fernseh- und Videofilme erbeten.

Die Bedenken gegen das Verfahren bei der Befragung werden von mir geteilt. Dadurch, daß die von den Schülern ausgefüllten Fragebogen von den Lehrern eingesammelt wurden, hatten diese die Möglichkeit, von den Angaben der Schüler Kenntnis zu nehmen. Dabei konnte der Personenbezug von dem Lehrer ohne Schwierigkeiten an Hand des Schriftbildes in Verbindung mit den in dem Fragebogen enthaltenen Angaben über Geschlecht und Alter des Schülers hergestellt werden.

Aus § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I ergibt sich die Verpflichtung des Jugendamtes, die von ihm bei den Schülern und Jugendlichen über deren Freizeitverhalten erhobenen personenbezogenen Daten als Sozialgeheimnis zu wahren. Dies bedeutet, daß das Jugendamt als Leistungsträger die vorhandenen Sozialdaten durch positive Vorkehrungen so schützen muß, daß niemand außer dem zuständigen Bearbeiter von ihnen Kenntnis erlangen kann. Da dies bei dem vom Jugendamt praktizierten Verfahren nicht gewährleistet war, hat das Jugendamt insoweit gegen die Verpflichtung zur Wahrung des Sozialgeheimnisses nach § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I verstoßen.

e) Wohngeld

- Antragsteller haben mir von verschiedenen Wohngeldstellen verwendete Vordrucke zur Feststellung ihrer jährlichen Ausgaben für die **Lebenshaltung** mit der Bitte um Prüfung übersandt.

Das Verlangen derartiger Angaben greift in das Recht der Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes wie auch in ihr Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung ein. Ein derartiger Eingriff bedarf einer gesetzlichen Grundlage, die den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten muß. Dieser gebietet, unter mehreren für die Erreichung des Zwecks geeigneten Mitteln dasjenige zu wählen, das die Betroffenen am wenigsten belastet und sich bei der Erhebung personenbezogener Daten auf das für die Erreichung des Zwecks erforderliche Minimum zu beschränken.

Gesetzliche Grundlage für die Ermittlung des bei der Gewährung von Wohngeld zu berücksichtigenden Jahreseinkommens ist § 60 Abs. 1 Nr. 1 und 3 SGB I in Verbindung mit § 11 des Wohngeldgesetzes (WoGG). Nach § 60 Abs. 1 SGB I hat der Antragsteller unter anderem alle Tatsachen anzugeben, die für die Leistung erheblich sind (Nr. 1), und auf Verlangen des Leistungsträgers Beweisurkunden vorzulegen (Nr. 3). Nach § 11 Abs. 1 Satz 1 WoGG sind bei der Ermittlung des Jahreseinkommens grundsätzlich die Einnahmen der letzten zwölf Monate vor der Antragstellung zugrunde zu legen. Bei Personen, die zur Einkommensteuer veranlagt werden, können nach § 11 Abs. 1 Satz 2 WoGG die Einkünfte berücksichtigt werden, die sich aus dem letzten Einkommensteuerbescheid, Vorauszahlungsbescheiden oder der letzten Einkommensteuererklärung ergeben.

Ergibt sich aus dem Einkommensteuerbescheid etwa wegen der geringen nachgewiesenen Einkünfte eines Antragstellers die Vermutung, daß dieser

möglicherweise noch andere, der Wohngeldstelle nicht angegebene Einkünfte hat, so ist die Wohngeldstelle berechtigt, den Antragsteller im Rahmen der Einkommensermittlung danach zu fragen. Eine solche Vermutung könnte aber nur dann naheliegen, wenn die nachgewiesenen Einkünfte unter dem Regelsatz der Sozialhilfe liegen.

Einer Auflistung der jährlichen Ausgaben für die Lebenshaltung bedarf es dazu nach meiner Auffassung nicht. Auch ist dieses Verfahren, da die Angaben der Antragsteller nicht nachprüfbar sind, ungeeignet, um eine unberechtigte Gewährung von Wohngeld auszuschließen. Die Auflistung der jährlichen Ausgaben für die Lebenshaltung ist daher den Antragstellern nicht zuzumuten (§ 65 Abs. 1 Nr. 2 SGB I).

- Ein anderer Antragsteller wurde von einer Wohngeldstelle gebeten, **Kontoauszüge** zum Nachweis der Höhe des von ihm bezogenen Kindergeldes beizubringen.

Gesetzliche Grundlage für die Vorlage eines solchen Nachweises ist § 60 Abs. 1 Nr. 1 und 3 SGB I in Verbindung mit § 15 Abs. 1 WoGG. Nach dieser Vorschrift werden bei der Ermittlung des Jahreseinkommens für die zum Haushalt rechnenden Kinder, für die Kindergeld nach dem Bundeskindergeldgesetz (BKGG) oder eine Leistung im Sinne des § 8 Abs. 1 BKGG gewährt wird, Beträge in Höhe des Kindergeldes abgesetzt. Der Vorlage eines vollständigen Kontoauszugs des Antragstellers bedarf es dazu nach meiner Auffassung nicht. Sofern eine Überprüfung der angegebenen Höhe des Kindergeldes überhaupt erforderlich ist, müßte es ausreichen, entweder eine Bescheinigung des Arbeitsamts oder einen im übrigen geschwärzten Kontoauszug zu verlangen. Unter diesen Umständen besteht keine Verpflichtung zur Vorlage eines vollständigen Kontoauszuges, zumal diese dem Betroffenen wegen der damit verbundenen Offenbarung weiterer, für die Gewährung von Wohngeld unerheblicher Kontobewegungen nicht zugemutet werden kann (§ 65 Abs. 1 Nr. 2 SGB I).

Der Oberstadtdirektor wird entsprechend meiner Empfehlung, künftig den Nachweis der Höhe des bezogenen Kindergeldes auf Zweifelsfälle beschränken. Hierbei hat der Antragsteller bei der Vorlage von Kontoauszügen die Möglichkeit, alle für die Gewährung von Wohngeld nicht erheblichen Daten unkenntlich zu machen.

- Eine Wohngeldstelle verlangte von Antragstellern die Beibringung einer **Bescheinigung des Empfängers der Miete**. In dem hierfür vorgesehenen Vordruck wurde unter anderem nach etwaigen Mietschulden und deren Höhe gefragt.

§ 25 Abs. 3 WoGG verpflichtet den Empfänger der Miete zur Auskunft nur, „wenn und soweit“ die Durchführung dieses Gesetzes es erfordert. Daraus ergibt sich, daß die Gewährung von Wohngeld nicht generell und ausnahmslos von der Vorlage einer Bescheinigung des Empfängers der Miete abhängig gemacht werden darf. Eine derartige Bescheinigung kann vielmehr nur nach Prüfung der Erforderlichkeit im Einzelfall verlangt werden. Eine Datenerhebung „auf Vorrat“ ist datenschutzrechtlich unzulässig.

Soweit die Beibringung einer Bescheinigung des Empfängers im Einzelfall erforderlich ist, dürfen darin nur diejenigen Angaben verlangt werden, die nach dem Wohngeldgesetz für die Entscheidung über den Antrag erforderlich sind. Für die Angabe zu Mietschulden und deren Höhe ist eine gesetzliche Grundlage nicht ersichtlich.

f) Kindergeld

- Zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und der Bundesanstalt für Arbeit ist eine Amtshilfevereinbarung über einen **Datenaustausch** für die Berechnung des einkommensabhängigen Kindergeldes geschlossen worden. Dieser Datenaustausch ermöglicht es, Daten der Einkommensteuerfestsetzung und des Lohnsteuerjahresausgleichs im automatisierten Verfahren für die Kindergeldfestsetzung auszuwerten. Der Datenaustausch wird nach einer „Rahmenvereinbarung für den Datenaustausch für die Berechnung des einkommensabhängigen Kindergeldes (RVDKAG)“ durchgeführt, die den Datenaustausch von einer Einwilligung des Betroffenen abhängig macht und die Einzelheiten des Verfahrens regelt.

Ich habe mich gegenüber dem Finanzminister dafür eingesetzt, daß für die Prüfung der Einkommensgrenze der Kindergeldberechtigten nur die Summe der positiven Einkünfte übermittelt wird (§ 11 Abs. 1 BKGG), eine Aufgliederung nach Einkunftsarten also unterbleibt. Wie mir der Finanzminister inzwischen mitgeteilt hat, ist die RVDKAG entsprechend meinem Vorschlag geändert worden. Die neue Regelung soll allerdings im Verlaufe des Jahres 1985 an Hand der gewonnenen Erfahrungen im Benehmen mit den Datenschutzbeauftragten überprüft werden.

- Ein Personalrat hat sich bei mir darüber beschwert, daß das für die Kindergeldgewährung an Landesbedienstete zuständige Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) die Zahlung des vollen Kindergeldsatzes von der Vorlage eines **Steuerbescheides** abhängig macht. Wie in meinem fünften Tätigkeitsbericht (C.11.g) ausgeführt, haben die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder in einem Beschluß zur Datenerhebung und -übermittlung im Zusammenhang mit der Durchführung des novellierten Bundeskindergeldgesetzes die Auffassung vertreten, daß die generelle Überprüfung der angegebenen Einkommensverhältnisse durch Vorlage des Einkommensteuerbescheides, automatisierten oder listenmäßigen Datenabgleich mit den Finanzämtern unverhältnismäßig ist. Sie haben deshalb gefordert, die Einholung von Auskünften bei den Finanzämtern auf Einzelfälle oder Fallgruppen zu beschränken, bei denen konkrete Anhaltspunkte für Mißbrauch gegeben sind oder Unstimmigkeiten vorliegen, die mit dem Antragsteller nicht geklärt werden können. Auf eine generelle Erhebung von Daten aus dem Steuerverfahren sei daher zu verzichten.

Zu meinem Bedauern ist der Finanzminister dem nicht gefolgt. Er ist der Auffassung, daß bei Verzicht auf die Vorlage der Steuerbescheide die Nachprüfbarkeit erheblich beeinträchtigt wäre.

Aus dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgt aber auf jeden Fall, daß auf der dem LBV vorzulegenden Kopie des Einkommensteuerbescheides die für die Berechnung des Kindergeldes unerheblichen Angaben unkenntlich gemacht werden dürfen. Unerheblich sind allerdings nicht die Einkommen- und die Kirchensteuer, die steuerlich anerkannten Vorsorgeaufwendungen und die Unterhaltsleistungen, die der Kindergeldberechtigte oder sein nicht dauernd von ihm getrennt lebender Ehegatte erbracht hat, da diese Beträge von dem Einkommen abzuziehen sind (§ 11 Abs. 2 BKGG). Dagegen dürfen die Angaben über Werbungskosten, Spenden und Aufwendungen für Kinderbetreuung, aber auch Angaben über einzelne Vorsorgeaufwendungen (wie Versicherungsbeiträge) geschwärzt werden.

Das LBV hat sich auf Anfrage bereit erklärt, entsprechend geschwärzte Einkommensteuerbescheide als Einkommensnachweis entgegenzunehmen.

- Einen Landesbediensteten, der befürchtete, Angaben aus seinem Steuer-

bescheid könnten durch das LBV anderweitig verwendet werden, habe ich auf folgendes hingewiesen:

Da die öffentlichen Arbeitgeber und Dienstherrn hinsichtlich der Durchführung des Bundeskindergeldgesetzes als Leistungsträger im Sinne des Sozialgesetzbuchs gelten, unterliegen bei dem LBV sowohl die von den Kindergeldbeziehern erhobenen als auch die gegebenenfalls von den Finanzbehörden übermittelten Daten dem Sozialgeheimnis nach § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I. Nach § 35 Abs. 2 SGB I ist eine Offenbarung nur unter den Voraussetzungen der §§ 67 bis 77 SGB X zulässig. Danach darf das LBV die Angaben nur offenbaren, wenn der Betroffene im Einzelfall eingewilligt hat (§ 67 Satz 1 Nr. 1 SGB X) oder eine gesetzliche Offenbarungsbefugnis nach den §§ 76 bis 77 SGB X vorliegt (§ 67 Satz 1 Nr. 2 SGB X). Das LBV darf danach auch in seinem eigenen Bereich die Angaben nur dem für die Bearbeitung des Vorgangs zuständigen Personenkreis zugänglich machen. Weiterhin verbietet die Pflicht zur Wahrung des Sozialgeheimnisses nach meiner Auffassung den mit der Bearbeitung von Kindergeldsachen betrauten Bediensteten, die zugleich mit der Bearbeitung von Personalsachen betraut sind, hierfür die Kindergelddaten zu verwenden.

Nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X ist eine Offenbarung von Kindergelddaten zulässig, soweit sie für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch durch eine in § 35 SGB I genannten Stelle erforderlich ist. Zu den dort genannten Stellen gehören auch die rechnungsprüfungsberechtigten Behörden (§ 35 Abs. 1 Satz 2 SGB I). Daraus folgt, daß auch die rechnungsprüfungsberechtigten Behörden eine gesetzliche Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erfüllen. Dementsprechend unterliegen auch sie der Verpflichtung zur Wahrung des Sozialgeheimnisses (§ 35 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Satz 1 SGB I). Werden ihnen insoweit Kindergelddaten offenbart, so ist diese Offenbarung unter der Voraussetzung des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X zulässig, ohne daß es einer Einwilligung des Betroffenen bedarf.

g) Ausbildungsförderung

- In meinem dritten Tätigkeitsbericht (C.8.e) habe ich ausgeführt, daß personenbezogene **Daten der Eltern**, die zulässigerweise in einem Bewilligungsbescheid aufgenommen und somit dem Auszubildenden bekannt werden, der Zweckbindung nach § 78 Satz 1 SGB X unterliegen und daher nur im Rahmen eines behördlichen oder gerichtlichen Überprüfungsverfahrens offenbart werden dürfen. Auf meine Empfehlung hat der Minister für Wissenschaft und Forschung das Landesamt für Ausbildungsförderung sowie das Gemeinsame Gebietsrechenzentrum Köln um Aufnahme eines entsprechenden Hinweises auf § 78 SGB X in den Bescheidvordruck gebeten.
- Eine Studentin hat mich gebeten, die Zulässigkeit der Übermittlung personenbezogener Daten (Exmatrikulationsdaten, Daten eines Studiengangs- und Fachrichtungswechsels, Mitteilungen über bestandene und endgültig nicht bestandene Prüfungen) vom Studentensekretariat und anderen Stellen der Universität an das Studentenwerk zur **Überprüfung von Leistungen** nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) zu prüfen.

Bei einer Erörterung mit Vertretern des Ministers für Wissenschaft und Forschung und der Universität habe ich darauf hingewiesen, daß die derzeitige Praxis datenschutzrechtlichen Bedenken begegnet.

Das Weitergeben von Daten durch die Hochschule an das Studentenwerk ist eine Übermittlung an Dritte; eine Datenverarbeitung im Auftrag (§ 7 DSGVO) liegt nicht vor, da der Auftrag des Studentenwerks nicht auf Datenverarbeitung, sondern auf sachliche Bearbeitung der Anträge gerichtet ist. Aber auch wenn die Daten lediglich innerhalb derselben öffentlichen Stelle weitergege-

ben würden, läge ein Eingriff in das Grundrecht der Betroffenen auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung wie auch in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes vor. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Daten wie hier für einen anderen Zweck verwendet werden.

Als gesetzliche Grundlage für die Übermittlung der genannten Daten durch die Hochschule an das Studentenwerk kommt nur § 47 Abs. 2 BAföG in Betracht. Danach sind die Hochschulen als Ausbildungsstätten verpflichtet, den zuständigen Behörden auf Verlangen alle Auskünfte zu erteilen, soweit die Durchführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes es erfordert. Die Durchführung dieses Gesetzes erfordert es jedoch nicht, daß die genannten personenbezogenen Daten aller Studenten an das Studentenwerk übermittelt werden. Eine Auskunftspflicht der Hochschule als Ausbildungsstätte nach § 47 Abs. 2 BAföG kann von vornherein nur für denjenigen Personenkreis in Frage kommen, der Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz bezieht oder doch zumindest beantragt hat.

Die Vorschrift des § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO NW scheidet als gesetzliche Grundlage für die Übermittlung bereits deswegen aus, weil sie durch die bundesrechtliche Vorschrift des § 47 Abs. 2 BAföG verdrängt wird. Sie würde im übrigen eine Übermittlung nur zulassen, wenn eine Prüfung im Einzelfall ergibt, daß die Kenntnis der angeforderten Daten, bezogen auf eine bestimmte Person, zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Diese Voraussetzung ist nur bei denjenigen Studenten erfüllt, die Ausbildungsförderung erhalten.

Für die Übermittlung der Daten der anderen Studenten ist eine gesetzliche Grundlage nicht vorhanden. Sie verstößt daher gegen die genannten Grundrechte.

Ich habe deshalb der Universität empfohlen, die bisher geübte Verfahrensweise zur Übermittlung personenbezogener Daten von Studenten an das Studentenwerk zur Überprüfung von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz zu ändern und in Zukunft solche Daten nur insoweit an das Studentenwerk zu übermitteln, als dies zur Durchführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes erforderlich ist.

- Das Deutsche Studentenwerk e.V. (DSW) hat einen schriftlichen **Spendenappell** zugunsten mittelloser Studenten an Bürger gerichtet, die während ihrer Studienzeit eine Förderung nach dem Honnefer Modell erhalten und das Darlehen bereits getilgt hatten. Ein Betroffener hat mich gebeten, den an ihn gerichteten Appell datenschutzrechtlich zu überprüfen.

Der Zugriff des DSW auf Daten von Hochschulabsolventen, die ihm auf Grund eines Geschäftsbesorgungsvertrags mit Bund und Ländern zum Zwecke des Inkassos der im Rahmen der Allgemeinen Studienförderung nach dem Honnefer Modell vergebenen Studiendarlehen verfügbar sind, und die Verwendung dieser Daten für einen anderen Zweck stellen einen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes dar. Ein derartiger Eingriff bedarf einer gesetzlichen Grundlage, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 dem Gebot der Normenklarheit entsprechen muß; aus ihr müssen sich die Voraussetzungen und der Umfang der Einschränkung des Grundrechts klar und für den Bürger erkennbar ergeben.

Eine diesen Anforderungen entsprechende gesetzliche Grundlage für den Zugriff auf die dem DSW für Verwaltungszwecke verfügbaren Daten von Darlehensempfängern für Spendenappelle ist nicht ersichtlich. Eine solche

Verwendung von Daten der Betroffenen ist daher datenschutzrechtlich unzulässig.

Dabei kommt es nicht darauf an, ob die zweckwidrige Verwendung der Daten mit einem Nachteil für den Betroffenen verbunden ist. Die vorliegende Eingabe zeigt im übrigen, daß durchaus schutzwürdige Belange von Bürgern beeinträchtigt werden können, da viele sich durch einen derartigen Spendauftrag unter Druck gesetzt, zumindest aber belästigt fühlen werden.

h) Arbeitsförderung

Die CDU-Landtagsfraktion hat mich unter Bezugnahme auf Presseberichte über die Versendung von Schreiben des Ministerpräsidenten an alle Jugendlichen, die noch keine Lehrstelle gefunden haben, um Prüfung gebeten, ob hierbei gegen Vorschriften über den Datenschutz verstoßen worden ist.

Nach Auskunft des Chefs der Staatskanzlei hat der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr nach Verabschiedung des Landesprogramms 1984/85 zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze und zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit durch die Landesregierung ein Falblatt mit einem persönlich gehaltenen Vorwort des Ministerpräsidenten an die ausbildungsplatzsuchenden Jugendlichen und einer Übersicht über die finanziellen Hilfen des Landes für Ausbildung im Rahmen des neuen Landesprogramms herausgegeben. Zwischen der Arbeitsverwaltung und der Landesregierung habe Übereinstimmung bestanden, daß insbesondere Jugendliche ohne Ausbildungsplatz möglichst schnell, gezielt und persönlich auf die zusätzlichen Fördermöglichkeiten des Landes hingewiesen werden sollten. Mit dem Präsidenten des Landesarbeitsamtes Nordrhein-Westfalen sei deshalb vereinbart worden, daß die Arbeitsämter das Falblatt den bei ihnen als noch unversorgt registrierten Lehrstellenbewerbern zugänglich machen. Keine Stelle des Landes habe Anschriften solcher Lehrstellenbewerber erbeten oder verwendet.

Ein Verstoß gegen Vorschriften über den Datenschutz durch eine Stelle des Landes war danach nicht festzustellen.

9. Gesundheitswesen

a) Krankenhäuser

- Der Verwaltungsdirektor der Medizinischen Einrichtungen einer Universität hat mich darauf aufmerksam gemacht, daß die bundeseinheitlichen Vordrucke zur Bescheinigung der Arbeitsunfähigkeit außer Name, Vorname, Geburtsdatum, Anschrift sowie Beginn und Ende der Behandlung noch weitere Angaben über die Krankenkasse und den Arbeitgeber (Dienststelle) des Patienten vorsehen.

Wie in meinem vierten Tätigkeitsbericht (C.11.a) ausgeführt, ergibt sich aus dem Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung die Verpflichtung, in **Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen** nur solche Daten aufzunehmen, die für den Verwendungszweck der Bescheinigung erforderlich sind.

Die Angabe des Arbeitgebers (bzw. der Dienststelle) in der für diesen bestimmten Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung ist zwar als solche unbedenklich. Jedoch ist die Erhebung dieses Datums, das nur im Einzelfall (z. B. bei Arbeitsunfällen) zur Identifizierung des Kostenträgers benötigt wird, durch Krankenhäuser in der Regel nicht erforderlich. Diese Angabe ist für die Krankenhäuser weder für die verwaltungsmäßige Abwicklung einschließlich der Kostenübernahmeerklärung des Sozialleistungsträgers oder der Abrech-

nung mit diesem noch für Behandlungszwecke erheblich. Der Umstand, daß die Angabe des Arbeitgebers des Patienten möglicherweise dem Sozialleistungsträger die Aufgabenerfüllung erleichtert, rechtfertigt allenfalls eine Erhebung auf freiwilliger Grundlage. In diesem Fall muß der Betroffene bei der Erhebung jedoch über deren Zweck (Erleichterung der Aufgabenerfüllung des Sozialleistungsträgers) unterrichtet und auf die Freiwilligkeit der Angabe hingewiesen werden.

Die Angabe der Krankenkasse und der Mitgliedsnummer in der für den Arbeitgeber bestimmten Ausfertigung der Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung ist für deren Verwendungszweck nicht erforderlich. Demgegenüber bestehen keine datenschutzrechtlichen Bedenken gegen die Aufnahme dieser Angaben in die für die Krankenkasse bestimmte Ausfertigung, da die Angaben für den Verwendungszweck dieser Ausfertigung der Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung erforderlich sind.

- Ein Krankenpfleger fragte bei mir an, ob es zulässig sei, als Orientierungshilfe für das Personal und die Angehörigen der Patienten die Türen der Patientenzimmer mit **Namensschildern** zu versehen.

Die Anbringung von Namensschildern an den Türen der Patientenzimmer verstößt gegen § 203 StGB. Nach § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB dürfen Angehörige eines Heilberufs, zu denen auch Krankenpfleger gehören, ein ihnen anvertrautes oder sonst bekanntgewordenes fremdes Geheimnis, namentlich ein zum persönlichen Lebensbereich gehörendes Geheimnis nicht unbefugt offenbaren. Dazu gehört auch die Tatsache, daß sich der Betroffene in stationärer Behandlung befindet. Eine Offenbarungsbefugnis liegt nur dann vor, wenn der Patient die der Schweigepflicht unterliegenden Personen von dieser entbunden hat oder wenn der Schutz eines höherrangigen Rechtsguts die Offenbarung erfordert. Keine dieser Voraussetzungen liegt hier vor. Die Anbringung von Namensschildern an Patientenzimmertüren wäre daher nur mit Einwilligung der Patienten zulässig.

b) Gesundheitsämter

In mehreren Eingaben beschwerten sich Eltern wegen des ihnen mit einem Anschreiben ausgehändigten Fragebogens „Angaben für den Kinderarzt“ und der Gesundheitskarteikarten (rot für Mädchen, blau für Jungen). Beide Unterlagen werden von Gesundheitsämtern für die **Vorsorgeuntersuchung im Kindergarten** verwendet.

In dem Elternfragebogen wird nach den Personalien des Kindes und der Eltern (Name, Vorname, Geburtsdatum, Geburtsort), Zeitraum des Kindergartenbesuchs, Anzahl der Geschwister mit deren Geburtsjahr, Krankenkasse des Kindes, Hausarzt, Telefon der Eltern, Krankheiten bei Großeltern oder Geschwistern, Schwangerschafts- und Geburtsverlauf, Entwicklung des Kindes, durchgemachte Krankheiten, Krankenhausaufenthalte, Operationen, Unfälle und gesundheitliche Besonderheiten gefragt.

Einige dieser Angaben werden auch für die Karteikarten erhoben. Zusätzlich werden hierfür noch folgende Angaben verlangt: Angaben über das Verwandtschaftsverhältnis des Vaters und der Mutter zum Kind, den Beruf und den Familienstand der Eltern, die Erwerbstätigkeit der Mutter sowie zahlreiche Angaben über Verhaltensauffälligkeiten des Kindes, wie zum Beispiel Eifersucht, Rivalitäts- und Anpassungsprobleme, Distanzlosigkeit, Agressivität, Lügen und Stehlen („Auffälligkeiten für Befund 50“). Im übrigen wird in den Karteikarten das Datum und das Ergebnis der ärztlichen Untersuchungen festgehalten.

In zwei Fällen wurden die von dem Kindergartenarzt erhobenen Daten zwecks Eintragung in die Karteikarte an die Kindergartenleitung weitergegeben.

Gesetzliche Grundlage für die Erhebung personenbezogener Daten anlässlich der jährlichen Vorsorgeuntersuchung im Kindergarten ist § 12 Abs. 2 Satz 2 des Kindergartengesetzes (KGG). Aus dieser Vorschrift kann jedoch allenfalls eine Duldungspflicht für die Untersuchung hergeleitet werden. Eine Verpflichtung, Angaben über das Kind zu machen, ergibt sich aus ihr nicht.

Werden Daten beim Betroffenen erhoben, so ist dieser nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSGVO 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 wie im vorliegenden Fall auch freiwillige Angaben oft auf Grund einer Rechtsvorschrift erhoben werden. In diesen Fällen ist sowohl auf die Rechtsvorschrift als auch auf die Freiwilligkeit hinzuweisen.

Bei der Vorsorgeuntersuchung im Kindergarten gilt dies sowohl für den Fall der Ausfüllung des Fragebogens durch die Eltern als auch für den Fall, daß die Angaben gegenüber dem Arzt gemacht werden. In dem Anschreiben an die Eltern wird zwar auf die gesetzliche Grundlage der Datenerhebung (§ 12 KGG), nicht jedoch mit der erforderlichen Deutlichkeit auf die Freiwilligkeit der Ausfüllung des Fragebogens durch die Eltern hingewiesen; ein Hinweis auf die Freiwilligkeit der Angaben gegenüber dem Arzt fehlt gänzlich.

Die Erhebung freiwilliger Angaben ist nur dann gerechtfertigt, wenn die Kenntnis der Daten für die Aufgabenerfüllung zumindest dienlich ist. Zweifel an der Dienlichkeit habe ich hinsichtlich der Angaben über das Verwandtschaftsverhältnis des Vaters und der Mutter zum Kind, den Beruf und den Familienstand der Eltern, den Hausarzt und die Krankenkasse sowie der Angaben über „Auffälligkeiten für Befund 50“ in den Karteikarten. Inwieweit die mit dem Fragebogen „Angaben für den Kinderarzt“ erhobenen und teilweise auch in den Karteikarten enthaltenen medizinischen Angaben für die Aufgabenerfüllung dienlich sind, kann ich nicht selbst beurteilen. Diese Fragen entziehen sich insoweit einer datenschutzrechtlichen Überprüfung. Sie erscheinen mir jedoch für die jährliche Vorsorgeuntersuchung nicht offensichtlich unerheblich.

Eine gesetzliche Grundlage für die Weitergabe der bei der jährlichen Vorsorgeuntersuchung im Kindergarten erhobenen Daten an die Kindergartenleitung zum Zwecke der Eintragung in die Karteikarten ist nicht ersichtlich. Die Weitergabe ist bereits aus diesem Grunde unzulässig.

Darüber hinaus verstößt die Weitergabe der bei der jährlichen Vorsorgeuntersuchung im Kindergarten erhobenen Daten an die Kindergartenleitung gegen die ärztliche 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 Auftrag tätig wird, es sei denn, daß dem Betroffenen vor der Untersuchung bekannt ist oder eröffnet wurde, inwieweit die von dem Arzt getroffenen Feststellungen zur Mitteilung an Dritte bestimmt sind. Die anlässlich der jährlichen Vorsorgeuntersuchung im Kindergarten erhobenen Daten sind jedoch nicht zur Weitergabe an Dritte bestimmt.

Ich habe empfohlen,

- die anlässlich der jährlichen Vorsorgeuntersuchung im Kindergarten nach § 12 Abs. 2 Satz 2 KGG erhobenen Daten nicht an die Kindergartenleitung weiterzugeben;
- auf die Freiwilligkeit der Ausfüllung des Fragebogens durch die Eltern und der Angaben gegenüber dem Arzt ausdrücklich hinzuweisen;

- zu prüfen, inwieweit die Angaben über das Verwandtschaftsverhältnis des Vaters und der Mutter zum Kind, den Beruf und den Familienstand der Eltern, den Hausarzt und die Krankenkasse sowie die Angaben über „Auffälligkeiten für Befund 50“ für die Aufgabenerfüllung dienlich sind.

Ein Oberstadtdirektor hat mir mitgeteilt, daß die sowohl bei der Vorsorgeuntersuchung im Kindergarten als auch bei der **Einschulungsuntersuchung** verwendeten Karteikarten neu gedruckt werden. Künftig werden folgende Angaben entfallen:

- bei Vater und Mutter die Klammerzusätze Stiefvater/Stiefmutter usw. sowie der Beruf;
- bei den Eltern die Angaben verheiratet/nicht verheiratet/getrennt lebend/ geschieden/verwitwet;
- bei der Mutter die Angabe, ob halbtags oder ganztags erwerbstätig;
- die Angabe des Hausarztes;
- die Angabe der Krankenkasse;
- die Angaben über „Auffälligkeiten für Befund 50“.

Diese künftig wegfallenden, in den vorhandenen Karteikarten enthaltenen personenbezogenen Daten werden dort unkenntlich gemacht. Die Spalte „Auffälligkeiten für Befund 50“ wird so überklebt, daß bei Entfernung des Abdecketiketts die Angaben infolge Beschädigung der Karteikarte unleserlich wären. Eine Weiterleitung der von dem Kindergartenarzt erhobenen Angaben an die Kindergartenleitung zwecks Eintragung in die Karteikarte unterbleibt.

In den anderen Fällen wurde mir mitgeteilt, daß auf die Erhebung von Angaben zum Verwandtschaftsverhältnis des Vaters und der Mutter zum Kind, zum Beruf und Familienstand der Eltern sowie zur Zugehörigkeit zu einer Krankenkasse künftig verzichtet werde. Die Angabe über den Hausarzt sei erforderlich, und die Angaben zu „Auffälligkeiten für Befund 50“ würden bei der Vorsorgeuntersuchung im Kindergarten nicht erhoben; sie würden nur bei der Einschulungsuntersuchung zur Beurteilung der Schultauglichkeit erfragt.

Die Angabe über den Hausarzt kann nur auf freiwilliger Grundlage unter Hinweis auf die Freiwilligkeit erhoben werden. Die Angaben zu „Auffälligkeiten für Befund 50“ sind nach meiner Auffassung für die Beurteilung der Schultauglichkeit nicht dienlich. Von ihrer Erhebung sollte daher abgesehen werden.

c) Medizinische Forschung

- Wie in meinem Tätigkeitsbericht (C.12.c) ausgeführt, verstoßen Anfragen eines Universitätsklinikums mit der Absenderangabe „Westdeutsches Tumorzentrum“ oder „Radiologisches Zentrum“ bei Einwohnermeldeämtern gegen die ärztliche Schweigepflicht, weil dadurch dem Empfänger der Umstand offenbart wird, daß der Betroffene Patient des Klinikums war und dort wegen einer Krebserkrankung behandelt worden ist.

Auf meine Empfehlung, künftig von derartigen Anfragen abzusehen, hat mir das Universitätsklinikum mitgeteilt, **Anfragen des Krebsregisters** an die Einwohnermeldeämter dürften nur mit einem neutralen Anschreiben erfolgen. Die Anfragen werden damit begründet, daß das Universitätsklinikum nach § 12 DSGVO auf die Daten angewiesen sei, um seine wissenschaftlichen Aufgaben im Rahmen der Hochschularbeit zu erfüllen.

Diese Begründung erfüllt jedoch nicht die Voraussetzungen des § 12 Abs. 1 Satz 1 DSGVO, wonach die Daten für ein bestimmtes Forschungsvorhaben angefordert werden müssen. § 12 Abs. 1 Satz 1 DSGVO verlangt somit die

konkrete Bezeichnung des Forschungsvorhabens gegenüber dem Einwohnermeldeamt, wodurch jedoch die ärztliche Schweigepflicht verletzt würde.

Den hier offenkundig werdenden Interessenkonflikt zwischen dem Patienten-geheimnis als Ausfluß des allgemeinen Persönlichkeitsrechts nach Artikel 2 Abs.1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs.1 des Grundgesetzes und dem Interesse der Allgemeinheit an medizinischer Forschung kann letztlich nur der Gesetzgeber lösen. Er wird zu entscheiden haben, welchem der widerstreitenden Interessen hier der Vorrang einzuräumen ist.

Für eine Übergangszeit würde ich es für vertretbar halten, wenn in den Anfragen des Universitätsklinikums darauf hingewiesen wird, daß die Angaben für ein bestimmtes Forschungsvorhaben im Sinne von § 12 Abs. 1 Satz 1 DSGVO, dessen konkrete Bezeichnung wegen der damit verbundenen Verletzung der ärztlichen Schweigepflicht unterbleiben muß, benötigt werden. Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales hat gegen diese Handhabung keine Bedenken.

- Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hat mir die ihm von Bürgern in verschiedenen Zusammenhängen (z.B. psychologische Einstellungstests, neurologische Gutachten zur Feststellung von Unfallfolgen) vorgelegten **psychologischen Testfragebogen** mit über 500 teilweise sehr intimen Fragen übersandt. Die Fragebögen sind vor allem von Sozialleistungsträgern verwendet worden, die sich dabei auf die Mitwirkungspflicht der Betroffenen beriefen.

Auf Anfrage hat mir der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales mitgeteilt, daß diese Fragebogen in unterschiedlicher Intensität auch im Lande Nordrhein-Westfalen im ärztlichen Bereich Verwendung finden. Sie dienen der Ergänzung der klinischen Untersuchung und würden bei der psychiatrischen und psychologischen Diagnostik bei bestimmten Fragestellungen für notwendig gehalten. Die Befragungsergebnisse würden strafrechtlich durch § 203 StGB geschützt. Die Teilnahme an diesen Tests unterliege der freien Entscheidung des Patienten.

Ihm seien bisher keine Fälle bekanntgeworden, in denen Leistungsträger unter Hinweis auf die Mitwirkungspflichten gemäß § 62 des Ersten Buches des Sozialgesetzbuchs auf Antragsteller von Sozialleistungen gesetzswidrigen Druck ausgeübt hätten, sich solchen Tests zu unterziehen. Es sei keinesfalls selten, daß die sachgerechte Beurteilung, ob der gestellte Antrag auf Gewährung einer Sozialleistung begründet sei, von einer medizinischen Begutachtung des Antragstellers abhängt. Es lasse sich nicht ausschließen, daß eine exakte medizinische Beurteilung im konkreten Einzelfall ohne ein psychiatrisches oder psychologisches (Zusatz-)Gutachten nicht möglich sei, und dieses Gutachten wiederum ohne die in Frage stehenden Tests nicht abgegeben werden könne. Die Testfragebogen seien jedoch einschließlich der Auswertung Bestandteil der ärztlichen Untersuchungsunterlagen und fielen unter die ärztliche Schweigepflicht. In das Gesamtgutachten fließe lediglich das Ergebnis des Tests ein.

Eine abschließende Beurteilung ist derzeit nicht möglich. Hierzu bedarf es zunächst eines Erfahrungsaustausches mit den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der anderen Länder.

d) Krebsregistergesetz

Auf die datenschutzrechtliche Problematik von Krebsregistern bin ich bereits in meinem ersten Tätigkeitsbericht (C.10.b) und in meinem dritten Tätigkeitsbericht (C.9.e) eingegangen.

Wenn eine politische Entscheidung zugunsten der Schaffung von Krebsregistern getroffen wird, muß im Hinblick auf die ärztliche Schweigepflicht jedenfalls sichergestellt werden, daß die Meldung von Patientendaten mit Personenbezug an das Register sowie die Weiterübermittlung solcher Daten zu Forschungszwecken grundsätzlich nur mit Einwilligung des Patienten erfolgt. Ausnahmen dürfen nur zugelassen werden, wenn der Patient verstorben ist oder wegen gesundheitlicher Nachteile nicht über die Art seiner Erkrankung unterrichtet werden kann; Voraussetzung für die Übermittlung muß in diesen Fällen eine Abwägung zwischen dem Interesse an der Krebsforschung und dem Geheimhaltungsinteresse des Patienten sein. Um eine wirksame Datenschutzkontrolle zu gewährleisten, sollte das Krebsregister in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft geführt werden.

Auf der Grundlage dieser Überlegungen habe ich dem Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales zu den Referentenentwürfen für ein Krebsregistergesetz Vorschläge übermittelt. Der Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 9/3785) berücksichtigte zwar einen großen Teil dieser Vorschläge, trug jedoch den Anforderungen des Datenschutzes noch nicht in vollem Umfang Rechnung. Ich habe daher dem Landtag in meiner Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf (Vorlage 9/2156) vorgeschlagen,

- anstelle einer rechtlichen Verpflichtung nur eine Berechtigung der Ärzte zur Datenübermittlung an das Krebsregister vorzusehen (§ 2 Abs. 1 Satz 1);
- in den Fällen, in denen die Unterrichtung des Patienten über seine Krebserkrankung aus gesundheitlichen Gründen unterbleiben muß, die Datenübermittlung von einer Güterabwägung zwischen dem Interesse an einer wissenschaftlichen Auswertung der Angaben und dem Geheimhaltungsinteresse des Patienten abhängig zu machen (§ 3 Satz 1);
- im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz dem Krebsregister durch das Gesundheitsamt nur die Todesbescheinigungen zur Auswertung zu überlassen, aus deren vertraulichem Teil erkennbar ist, daß der Verstorbene an einer bösartigen Geschwulsterkrankung gelitten hat (§ 4 Abs. 3);
- im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einen Anspruch des Patienten auf Auskunft über die gespeicherten Daten unmittelbar an ihn selbst vorzusehen, wenn er die Vermittlung der Auskunft durch einen Arzt nicht wünscht (§ 7 Abs. 1 Satz 2).

Der Landtag ist diesen Vorschlägen nicht gefolgt. Er hat insoweit dem Interesse an der Krebsforschung sowie einer bevormundenden Fürsorge bei der Auskunfterteilung an den Patienten Vorrang vor den Datenschutzbelangen der Betroffenen eingeräumt und das Krebsregistergesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (KRG NW) am 30. Januar 1985 im wesentlichen in der Fassung des Gesetzentwurfs der Landesregierung beschlossen.

e) Gewerbeaufsicht

Ein Bürger hat sich bei mir darüber beschwert, daß das Gewerbeaufsichtsamt nach Durchführung einer **Staubniederschlagsmessung** auf seinem Grundstück den Verursacher der Immissionen ohne Einwilligung des Betroffenen über das Ergebnis unterrichtet hat. Das Gewerbeaufsichtsamt hatte aus Vereinfachungsgründen eine Durchschrift seines Bescheides an den Betroffenen mit dessen personenbezogenen Daten dem Verursacher übersandt.

Eine nach Artikel 4 Abs.2 der Landesverfassung erforderliche gesetzliche Grundlage für die Weitergabe der in dem Schreiben des Gewerbeaufsichtsamts enthaltenen personenbezogenen Daten des Betroffenen (Namen, Anschrift, Meßergebnisse) an den Verursacher der Immissionen ist nicht ersichtlich. Daher

wäre die Übersendung der Bescheiddurchschrift an den Verursacher nur mit Einwilligung des Betroffenen zulässig gewesen.

Ich habe dem Gewerbeaufsichtsamt empfohlen, künftig in vergleichbaren Fällen Bescheiddurchschriften nur mit schriftlicher Einwilligung des Betroffenen nach entsprechender Aufklärung weiterzugeben.

f) Berufskammern

- Ein Apotheker wandte sich gegen das Verlangen der Apothekerkammer, ihr die in dem Betrieb tätigen pharmazeutischen Mitarbeiter und die in der Ausbildung zu diesen Berufen befindlichen Personen sowie Apothekenhelfer und -anlernhelfer zu melden.

Die nach Artikel 4 Abs.2 der Landesverfassung erforderliche gesetzliche Grundlage für dieses Verlangen der Apothekerkammer ist die auf Grund des §17 des Heilberufsgesetzes (HeilberG) erlassene Satzung der Apothekerkammer Nordrhein. §5 Abs.3 der Satzung bestimmt, daß die Leiter der Apotheken die in ihrem Betrieb tätigen pharmazeutischen Mitarbeiter und die in der Ausbildung zu diesen Berufen befindlichen Personen sowie Apothekenhelfer und -anlernhelfer bei der Apothekerkammer Nordrhein anzumelden haben. Die auf Grund dieser Vorschrift erhobenen Angaben sind für die in §4 der Satzung vorgesehene Betreuung der Apothekerassistenten, Pharmaziepraktikanten, pharmazeutisch-technischen Assistenten und Apothekenhelfer erforderlich.

Im Hinblick auf die Aufgaben der Kammer muß davon ausgegangen werden, daß dieser Eingriff im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit liegt. Da auch eine gesetzliche Grundlage vorhanden ist, wird das Grundrecht auf Datenschutz nicht verletzt.

- Apotheker haben mich um Prüfung gebeten, ob die Apothekerkammern berechtigt sind, eine durch einen Steuerberater bestätigte **Umsatzerklärung** oder eine Durchschrift der Jahres-Umsatzsteuererklärung zu verlangen.

Gesetzliche Grundlage für das Verlangen nach Vorlage einer von einem Steuerberater bestätigten Umsatzerklärung oder Vorlage der Jahres-Umsatzsteuererklärung ist die auf Grund des §17 HeilberG erlassene Beitragsordnung der Apothekerkammer in Verbindung mit §5 Abs.1 Buchst. e HeilberG. Die Beitragsordnung setzt den Inhaberbeitrag gestaffelt nach Jahresumsatz fest und bestimmt, daß der Beitragspflichtige durch eine Erklärung die richtige Höhe des im vorangegangenen Kalenderjahr erzielten Apothekenumsatzes nachzuweisen hat. Der Erklärung ist entweder die schriftliche Bestätigung eines Steuerberaters oder eine Durchschrift der Jahres-Umsatzsteuererklärung beizufügen. Falls die Erklärung nicht vorgelegt wird, wird der Beitragspflichtige mit dem sich aus der Beitragstabelle ergebenden Höchstbeitrag veranlagt. Nach §5 Abs.1 Buchst. e HeilberG ist es Aufgabe der Apothekerkammer, die Erfüllung der Berufspflichten der Kammermitglieder, zu denen auch die Beitragspflicht gehört, zu überwachen. Danach sind die Kammermitglieder verpflichtet, nicht nur ihren Inhaberbeitrag ordnungsgemäß selbst festzusetzen, sondern auch eine Überwachung durch die Kammer zu dulden.

Im Hinblick auf die Aufgaben der Kammer und unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Apotheker muß davon ausgegangen werden, daß eine gestaffelte Beitragspflicht sowie die Überwachung ihrer Erfüllung durch die Kammer im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit liegt. Da für diese Eingriffe auch eine gesetzliche Grundlage vorhanden ist, wird das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten nicht verletzt.

- Entsprechendes gilt für die auf Grund des § 17 HeilberG erlassene neue Beitragsordnung der Ärztekammer Nordrhein. Sie sieht eine Veranlagung nach 80 Beitragsgruppen vor; die Einordnung richtet sich nach den Einkünften aus ärztlicher Tätigkeit des Kammerangehörigen (§ 1 Abs. 2, § 2 Abs. 1 Satz 1). Die Beitragsveranlagung erfolgt durch Selbsteinstufung des Kammerangehörigen an Hand des ihm von der Ärztekammer übersandten Vordrucks (§ 4 Abs. 1). Der Kammerangehörige, der diesen Vordruck nicht, nicht ordnungsgemäß oder mit offensichtlich unzutreffenden Angaben abgibt, wird zum Höchstbeitrag veranlagt (§ 4 Abs. 2 Satz 1). Bei Zweifeln an der Richtigkeit der Selbsteinstufung hat die Ärztekammer, sofern nicht der Kammerangehörige mit der Zahlung des Höchstbeitrages einverstanden ist, das Recht, den Nachweis der Einkommensverhältnisse zu verlangen, und zwar in der Regel durch Vorlage des Einkommensteuerbescheides (§ 4 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 2).
- Alle Berufskammern sind jedoch nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung wie auch nach § 6 Abs. 1 Satz 1 DSG NW verpflichtet, die technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die zum Schutz der Daten gegen unbefugtes Nutzen oder Weitergeben erforderlich sind. Sie müssen sicherstellen, daß die auf Grund der Beitragsordnung erhobenen Daten nur dem für die Bearbeitung der Beiträge zuständigen Personenkreis bekannt werden (§ 8 Satz 1 in Verbindung mit § 11 Abs. 1 Satz 1 DSG NW).

10. Personalwesen

a) Feststellung der Eignung

- Ein Mitglied des Landtags hat mir mitgeteilt, Studienreferendare eines Bezirksseminars hätten in einem **Kontrollbogen** für die unterrichtspraktische Ausbildung den Inhalt jeder einzelnen Unterrichtsstunde sowie jede ausgefallene Stunde und den Grund für den Ausfall festzuhalten. Der Kontrollbogen diene, ohne daß die Beurteilungskriterien bekannt seien, der Beurteilung und sei außerdem zur Überprüfung der politischen Gesinnung geeignet. Der Kultusminister hat dazu ausgeführt, der Kontrollbogen lasse erkennen, ob der Ausbildungsunterricht regelmäßig und vollständig erteilt worden sei. Außerdem ermögliche er dem Seminarleiter eine Überprüfung der notwendigen Ausbildungsbreite. Somit sei er ein geeignetes Mittel, den Seminarleiter und den Fachleiter bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen, diene jedoch nicht der Beurteilung der Leistungen des Referendars. Eine mißbräuchliche Verwendung des Kontrollbogens zur Gesinnungsüberprüfung sei weder möglich noch beabsichtigt.

Auch Angaben über die dienstliche Tätigkeit eines Beamten sind personenbezogene Daten. Das Erheben und Festhalten solcher Daten ist ein Eingriff in das Grundrecht des Betroffenen auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung sowie in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes und bedarf deshalb einer gesetzlichen Grundlage.

Zwar ist eine gesetzliche Grundlage für das Erheben und Festhalten von Angaben über die Unterrichtsthemen eines Referendars vorhanden. Die Weisung, darüber Aufzeichnungen zu fertigen und sie dem Fachleiter und dem Seminarleiter vorzulegen, kann auf die Vorschriften des Landesbeamtengesetzes in Verbindung mit den Vorschriften des Lehrerausbildungsgesetzes gestützt werden. Nach der von mir ständig vertretenen Auffassung ist ein Beamter seinen Vorgesetzten zur Rechenschaft über die Führung seiner Dienstgeschäfte verpflichtet (vgl. C.14.d meines zweiten Tätigkeitsberichts).

Dementsprechend muß auch ein Referendar die Überprüfung seiner Tätigkeit durch die für seine Ausbildung Verantwortlichen hinnehmen. Soweit für diesen Zweck erforderlich, dürfen personenbezogene Daten des Referendars erhoben und festgehalten werden.

Bei solchen Eingriffen ist jedoch der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Danach muß die 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. Ich habe Zweifel, ob bei der Zusammenfassung der Angaben über die Unterrichtsthemen in einem Kontrollbogen die Verhältnismäßigkeit gewahrt ist. Nicht erst die Gestaltung des Unterrichts, sondern bereits die Themenwahl kann insbesondere in den gesellschaftswissenschaftlichen Fächern Aussagen über die politische Einstellung des Referendars ermöglichen. Wenngleich derartige Schlußfolgerungen nach Mitteilung des Kultusministers nicht beabsichtigt sind, so kommt es nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 auf die Verwendungsmöglichkeit für die Daten an.

Ich habe daher dem Kultusminister empfohlen zu prüfen, ob nicht auf die Angabe der Unterrichtsthemen in dem Kontrollbogen verzichtet und die Ausbildung des Referendars mit anderen Mitteln überprüft werden kann.

Der Kultusminister teilt meine Bedenken nicht. Er hält die Vorlage von Unterrichtsbogen unter Ausbildungsgesichtspunkten für erforderlich. Nicht das Thema, sondern die Zielsetzung des Unterrichts sei entscheidend, da das Thema allein keinen Aufschluß über die Intention des Unterrichts gebe. Es bestehe demnach keine Möglichkeit, aus Themenangaben Schlüsse auf die politische Einstellung zu ziehen. Die Ausfüllung des Kontrollbogens belaste die Lehramtsanwärter somit nicht.

Diese Ausführungen des Kultusministers vermögen nicht voll zu überzeugen. Sicher ermöglicht ein einzelnes von einem Referendar gewähltes Unterrichtsthema in aller Regel keine Aussage über seine politische Einstellung. Die Gesamtheit der von ihm gewählten, in einem Kontrollbogen zusammengefaßten Themen in einem gesellschaftswissenschaftlichen Fach kann jedoch bei Berücksichtigung der Formulierungen durchaus derartige Rückschlüsse zulassen.

- Ein Personalrat für Lehrer an Grundschulen und Hauptschulen hat sich bei mir darüber beschwert, daß eine Stadt bei der Ausübung ihres Vorschlagsrechts für die Besetzung einer Schulleiterstelle darauf bestanden habe, die Bewerber durch eine Kommission zu Hause aufzusuchen, um (nach der von einem Mitglied der Kommission gegebenen Erläuterung) „einen persönlichen Eindruck vom Bewerber, seiner Familie und seiner ganzen **Lebensführung** zu gewinnen“.

Als gesetzliche Grundlage für eigene Datenerhebungen des Schulträgers bei der Ausübung seines Vorschlagsrechts für die Besetzung von Schulleiterstellen kommt nur § 23 des Schulverwaltungsgesetzes (SchVG) in Verbindung mit § 7 Abs. 1 des Landesbeamtengesetzes (LBG) in Betracht. Soweit nach § 23 SchVG der Schulträger ein Vorschlagsrecht hat, müssen ihm diejenigen Daten der Bewerber zur Verfügung stehen, die für eine sachgerechte Ausübung des Vorschlagsrechts unter Beachtung der beamtenrechtlichen Grundsätze für die Auslese der Bewerber (§ 7 Abs. 1 LBG) erforderlich sind (vgl. C.14.a meines zweiten Tätigkeitsberichts). Wenn hierfür die den zuständigen Gremien des Schulträgers zur Verfügung gestellten Unterlagen über die Bewerber nicht ausreichen, dürfen diese Gremien sich auch in

einem Vorstellungsgespräch einen persönlichen Eindruck von den Bewerbern verschaffen.

Eine Befugnis des Schulträgers zu Ermittlungen im häuslichen Bereich zur Gewinnung eines Eindrucks von der Familie und der gesamten Lebensführung des Bewerbers läßt sich aus den genannten Vorschriften nicht herleiten. Abgesehen davon, daß es zweifelhaft ist, ob eine derartige Datenerhebung zur Feststellung der Eignung der Bewerber überhaupt geeignet sein kann, verstößt sie jedenfalls gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, da die damit verbundene Belastung der Bewerber und ihrer Familienangehörigen in keinem angemessenen Verhältnis zu dem damit zu erreichenden Zweck steht. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 ist die Erhebung unzumutbarer intimer Angaben ausgeschlossen (BVerfGE 65, 1, 46). Dies muß auch für die Gewinnung von Erkenntnissen über die Lebensführung im häuslichen Bereich eines Bewerbers gelten. Derartige Hausbesuche sind daher nach meiner Auffassung nicht zulässig.

Solche Besuche können nach meiner Auffassung auch nicht auf eine Einwilligung des Betroffenen gestützt werden. Zwar würde, wie mir der Stadtdirektor mitteilte, ein Bewerber um eine Schulleiterstelle auch dann zur persönlichen Vorstellung vor dem Schulausschuß eingeladen, wenn er vorher Ermittlungen in seinem häuslichen Umfeld abgelehnt hat. Nach der Lebenserfahrung muß jedoch damit gerechnet werden, daß die Ablehnung eines Hausbesuches die Erfolgsaussichten der Bewerbung schmälert. Jedenfalls wird der Bewerber davon ausgehen, daß seine Chancen zumindest erheblich beeinträchtigt sind, wenn er einen Besuch in seiner Wohnung ablehnt. Unter diesen Umständen kann nach meiner Auffassung nicht davon ausgegangen werden, daß das Einverständnis mit einem Hausbesuch von dem Bewerber, geschweige denn von seinen erwachsenen Familienangehörigen freiwillig gegeben wird.

Zwar mag in kleinen Gemeinden das Interesse an der Person eines Schulleiters größer sein als in Großstädten. Dies rechtfertigt jedoch nach meiner Auffassung nicht die Erhebung von Angaben über die Lebensführung eines Bewerbers und seiner Familienangehörigen im häuslichen Bereich, da hiermit in die Intimsphäre der Betroffenen eingegriffen und der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzt wird.

b) Personalakten

- Der Umgang mit personenbezogenen Daten der Bediensteten in Personalakten ist ein Eingriff in das Grundrecht der Betroffenen auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung und in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes, der einer **gesetzlichen Grundlage** bedarf. Diese muß dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen; aus ihr müssen sich die Voraussetzungen und der Umfang der Einschränkung des Grundrechts klar und für den Bürger erkennbar ergeben. Eine diesen Anforderungen entsprechende gesetzliche Grundlage für den Umgang mit Personalakten ist nicht vorhanden.

Ich hatte daher, wie bereits in meinem ersten Tätigkeitsbericht (C.11.a) ausgeführt, dem Innenminister empfohlen, in das Landesbeamtengesetz eine ausdrückliche gesetzliche Regelung für das Sammeln personenbezogener Daten in Personalakten und für den Zugang zu diesen Daten aufzunehmen. Die Landesregierung ist meiner Empfehlung bisher nicht gefolgt. Inzwischen habe ich erneut gegenüber dem Landtag auf die Notwendigkeit der Aufnahme einer normenklaren Regelung für die Personalaktenführung in das Landesbeamtengesetz hingewiesen (Vorlage 9/2057, S. 4).

- Ein ehemaliger Landesbeamter hat sich an mich gewandt, nachdem ein **Nachrichtenmagazin** Einzelheiten aus dem Schriftwechsel zwischen ihm und dem Innenminister über seine Tätigkeit als Mitglied des Kuratoriums einer Stiftung veröffentlicht hatte. Der Betroffene hatte den Verdacht, daß die Informationen aus dem Innenministerium stammten.

Meine Ermittlungen haben keinen eindeutigen Hinweis darauf gegeben, wer das Nachrichtenmagazin informiert hat. Nach Auskunft des Innenministers wurden Akten, die die Mitgliedschaft des Betroffenen im Kuratorium der Stiftung betreffen, an drei Stellen des Innenministeriums aufbewahrt. Wie ich festgestellt habe, waren die in dem Nachrichtenmagazin zitierten Unterlagen jedoch an keiner der drei Stellen vollständig vorhanden.

Weitere Kopien, etwa für Handakten, sind nach Auskunft des Innenministers nicht gefertigt worden. Auch bei der früheren Behörde des Beamten seien keine Vorgänge in dieser Angelegenheit mehr vorhanden. Der Ministerpräsident hat dem Landtag und mir gegenüber erklärt, daß auch in der Staatskanzlei keine Vorgänge vorhanden seien. Der Betroffene hat nach eigenem Bekunden bei seinem Ausscheiden aus dem Dienst keine der genannten Unterlagen in seiner früheren Behörde zurückgelassen. Er habe auch keine Kopien an die Stiftung gegeben. Anhaltspunkte dafür, daß andere Personen oder Stellen Kenntnis von den Schreiben hatten, aus denen das Nachrichtenmagazin berichtet hat, lagen nicht vor.

Der Innenminister hat sowohl die Bediensteten, die im Rahmen ihrer Aufgaben von dem Inhalt der genannten Akten Kenntnis nehmen konnten, als auch die anderen Bediensteten, die Zugang zur Registratur hatten, um eine dienstliche Erklärung darüber gebeten, ob sie in der in Betracht kommenden Zeit Einsicht in die Akten oder einzelne Schreiben genommen oder Informationen aus diesen Akten Dritten zu einem anderen als dem zur jeweiligen rechtmäßigen Aufgabenerfüllung gehörenden Zweck bekanntgegeben, zugänglich gemacht oder weitergeleitet haben. Alle Bediensteten, soweit sie nicht wegen Urlaubs oder Krankheit verhindert waren, haben Erklärungen abgegeben, denen entnommen werden kann, daß sie keine Informationen weitergegeben haben.

Nach diesem Ermittlungsergebnis konnte eine Verletzung der Verschwiegenheitspflicht (§ 64 Abs. 1 Satz 1 LBG, § 9 Abs. 1 BAT, § 203 Abs. 2 und § 353b Abs. 1 StGB) durch Bedienstete einer der Kontrolle des Landesbeauftragten für den Datenschutz unterstehenden Stelle nicht mit der für eine Beanstandung nach § 30 DSGVO erforderlichen Sicherheit festgestellt werden, wenngleich der Verdacht bleibt, daß die Informationen des Nachrichtenmagazins aus dem Innenministerium stammen.

Weitere Möglichkeiten, den Sachverhalt aufzuklären, hatte der Landesbeauftragte für den Datenschutz nicht. Zwar kann er nach § 26 Abs. 3 DSGVO im Rahmen seiner Kontrollbefugnis von öffentlichen Stellen Auskunft zu Fragen sowie Einsicht in Unterlagen und Akten verlangen, die im Zusammenhang mit der Verarbeitung personenbezogener Daten stehen; er kann ferner die Stellen jederzeit auch unangemeldet aufsuchen und ihre Diensträume betreten. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz hat jedoch nicht die Befugnis, Bedienstete dieser Stellen zu vernehmen.

c) Beihilfen

Ein Gesundheitsamt, das von der Beihilfestelle eines Gemeindeverbandes gebeten worden war, die Notwendigkeit und den Umfang einer kieferorthopädischen Behandlung zu prüfen, verweigerte dem Betroffenen die Einsicht in das **ärztliche Gutachten**.

Aus dem Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung kann ein allgemeines Akteneinsichts- oder Auskunftsrecht des Betroffenen hergeleitet werden. Denn um die aus dem Grundrecht folgenden Ansprüche auf Berichtigung, Löschung oder Sperrung von personenbezogenen Daten wirksam geltend machen zu können, muß der Betroffene die über ihn festgehaltenen Daten kennen, soweit nicht ein überwiegendes Interesse der Allgemeinheit Geheimhaltung gebietet. Das gleiche ergibt sich aus dem vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Volkszählungsgesetz 1983 aus Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes hergeleiteten Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Anhaltspunkte dafür, daß im vorliegenden Fall ein überwiegendes Interesse der Allgemeinheit Geheimhaltung gebot, waren nicht ersichtlich. Dem Betroffenen war daher Einsicht in das bei dem Gesundheitsamt festgehaltene ärztliche Gutachten über die Notwendigkeit und den Umfang seiner kieferorthopädischen Behandlung zu gewähren und gegebenenfalls auf Antrag eine Abschrift oder Ablichtung zu erteilen, sofern nicht zwingende Gründe entgegenstanden.

d) Lehrerdateien

Der Kultusminister beabsichtigt, Personalmaßnahmen im Lehrerbereich mit Hilfe einer ADV-gestützten Vorgangsbearbeitung durchzuführen. Zu diesem Zweck sollen Datensichtgeräte, die einmal als Datenerfassungssystem und zum anderen als Dateninformationssystem dienen sollen, in die Personalsachbearbeitung einbezogen werden. Mit ihrer Hilfe soll der gesamte Ablauf jeder stellenrelevanten Personalmaßnahme bei den oberen Schulaufsichtsbehörden unterstützt werden. Der Kultusminister hat eine Projektgruppe mit der detaillierten Beschreibung der Abläufe bei den Personalmaßnahmen beauftragt. Das inzwischen vorliegende Ergebnis bedarf noch eingehender Prüfung.

e) Personalrat

- Im Zusammenhang mit Personalratswahlen wurde ich gefragt, ob es zulässig sei, ein Verzeichnis mit Namen, Vornamen und Geburtsdatum der wahlberechtigten Beschäftigten an jedermann zugänglicher Stelle auszuhängen.

Gesetzliche Grundlage für die Aufstellung und Auslage des **Wählerverzeichnisses** ist § 2 Abs. 2 und 3 der auf Grund des § 124 des Landespersonalvertretungsgesetzes (LPVG) ergangenen Wahlordnung. Danach stellt der Wahlvorstand ein Verzeichnis der wahlberechtigten Beschäftigten (Wählerverzeichnis) getrennt nach den Gruppen der Beamten, Angestellten und Arbeiter auf. Er hat bis zum Abschluß der Stimmabgabe das Wählerverzeichnis auf dem laufenden zu halten und zu berichtigen. Das Wählerverzeichnis oder eine Abschrift ist unverzüglich nach Einleitung der Wahl bis zum Abschluß der Stimmabgabe an geeigneter Stelle zur Einsicht auszulegen.

Eine gesetzliche Grundlage für die Angabe des Geburtsdatums der wahlberechtigten Beschäftigten in dem auszulegenden Wählerverzeichnis ist nicht ersichtlich. Nach § 10 Abs. 1 LPVG sind alle Beschäftigten wahlberechtigt, die am Wahltag das 18. Lebensjahr vollendet haben. Es ist Aufgabe des Wahlvorstandes, der das Verzeichnis der wahlberechtigten Beschäftigten aufstellt, sich zu vergewissern, ob die Beschäftigten diese Voraussetzung erfüllen. Eine Bekanntgabe des Geburtsdatums in dem auszulegenden Wählerverzeichnis ist hierzu nicht erforderlich.

- Eine oberste Landesbehörde hat mich gebeten, die Anforderung einer Liste der **schwerbehinderten Mitarbeiter** durch die bei ihr gebildete Personalvertretung datenschutzrechtlich zu überprüfen.

Jede Weitergabe personenbezogener Daten durch eine öffentliche Stelle – auch innerhalb derselben – bedarf, sofern keine Einwilligung des Betroffenen

vorliegt, einer gesetzlichen Grundlage. Diese muß dem Gebot der Normenklarheit entsprechen; aus ihr müssen sich die Voraussetzungen und der Umfang der Einschränkung des Grundrechts klar und für den Bürger erkennbar ergeben.

Als gesetzliche Grundlage für die Weitergabe einer Liste der schwerbehinderten Mitarbeiter an die Personalvertretung kommt nur § 65 Abs. 1 in Verbindung mit § 64 Nr. 6 und 7 LPVG in Betracht. Nach § 65 Abs. 1 LPVG ist der Personalrat zur Durchführung seiner Aufgaben rechtzeitig und umfassend zu unterrichten; ihm sind die dafür erforderlichen Unterlagen vorzulegen. Nach § 64 LPVG hat der Personalrat die allgemeinen Aufgaben, die Eingliederung und berufliche Entwicklung Schwerbehinderter zu fördern (Nr. 6) und Maßnahmen zur beruflichen Förderung Schwerbehinderter zu beantragen (Nr. 7).

Ich habe Zweifel, ob zur Durchführung dieser allgemeinen Aufgaben die Weitergabe einer Liste der schwerbehinderten Mitarbeiter an den Personalrat erforderlich ist. Auf jeden Fall dürften die genannten Vorschriften als gesetzliche Grundlage für einen Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht dem Gebot der Normenklarheit entsprechen, da sie für die Betroffenen nicht erkennen lassen, daß für die Durchführung dieser allgemeinen Aufgaben personenbezogene Daten an den Personalrat weitergegeben werden müssen. Ich habe hierzu den Innenminister um Stellungnahme gebeten.

- Ein Personalrat wurde bisher von der Dienststelle über Dienstzeiterhöhungen, Verabschiedungen, Eheschließungen, längere Erkrankungen und Sterbefälle der von ihm vertretenen Beschäftigten unterrichtet. Für derartige Anlässe stand ihm ein Repräsentationsfonds aus Landesmitteln zur Verfügung. Da Bedenken entstanden waren, den Personalrat weiterhin über solche Ereignisse ohne Einwilligung der Betroffenen zu unterrichten, bat dieser mich um Stellungnahme.

Eine dem Gebot der Normenklarheit entsprechende gesetzliche Grundlage für die Weitergabe von Angaben über Dienstzeiterhöhungen, Verabschiedungen, Eheschließungen, längere Erkrankungen und Sterbefälle von Bediensteten an den Personalrat ist nicht ersichtlich. § 65 Abs. 1 LPVG, der vorsieht, daß der Personalrat zur Durchführung seiner Aufgaben rechtzeitig und umfassend zu unterrichten ist und ihm die dafür erforderlichen Unterlagen vorzulegen sind, kann als gesetzliche Grundlage für eine Datenübermittlung zur Erfüllung von **Repräsentationsaufgaben** nicht mehr herangezogen werden, da diese Aufgaben nicht gesetzlich festgelegt sind und das Gesetz somit den Umfang des Eingriffs in das Grundrecht auf Datenschutz und in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung für die Betroffenen nicht erkennen läßt.

Eine Weitergabe personenbezogener Daten von Bediensteten zur Erfüllung von Repräsentationsaufgaben an den Personalrat ist daher nur mit Einwilligung des Betroffenen, bei Sterbefällen mit Einwilligung der Angehörigen zulässig. Für die Dienststelle dürfte es nicht schwierig sein, diese Einwilligung einzuholen.

f) Datenweitergabe an Dritte

- Durch eine Bürgereingabe habe ich davon Kenntnis erhalten, daß eine Oberfinanzdirektion in ihren „**Bezirksnachrichten**“ folgende Angaben über Angehörige der Landesfinanzverwaltung und der Zollverwaltung veröffentlicht:
 - Einstellungen,
 - Abordnungen und Versetzungen,

- Ernennungen, Beförderungen und Höhergruppierungen,
- Dienstjubiläen,
- Versetzungen in den Ruhestand,
- Ausscheiden von Verwaltungsangehörigen,
- Sonstige Personalnachrichten wie Hochzeitsjubiläen, besondere Geburtstage und Todesfälle.

Die „Bezirksnachrichten“ werden allen Angehörigen der Landesfinanzverwaltung und der Zollverwaltung im Bereich der Oberfinanzdirektion bekanntgegeben.

Gegen die Weitergabe unmittelbar den Dienst betreffender Daten (wie Einstellungen, Abordnungen und Versetzungen, Ernennungen, Beförderungen und Höhergruppierungen, Versetzungen in den Ruhestand sowie Ausscheiden von Verwaltungsangehörigen) habe ich keine datenschutzrechtlichen Bedenken. Soweit in den „Bezirksnachrichten“ Daten veröffentlicht werden, die nicht unmittelbar den Dienst betreffen (wie Hochzeitsjubiläen und besondere Geburtstage, aber auch Dienstjubiläen), ist deren Weitergabe zu Erfüllung der Aufgaben der Oberfinanzdirektion oder der Empfänger der „Bezirksnachrichten“ nicht erforderlich. Eine gesetzliche Grundlage für diese Weitergabe ist nicht vorhanden. Sie ist deshalb nur mit Einwilligung des Betroffenen zulässig. Die Veröffentlichung von Sterbedaten bedarf dementsprechend der Einwilligung der Angehörigen des Verstorbenen.

Der Finanzminister hat sich meiner Auffassung nicht angeschlossen. Er vertritt die Ansicht, daß die Veröffentlichung auch nicht dienstbezogener Daten geeignet sei, das Zusammengehörigkeitsgefühl der Verwaltungsangehörigen zu festigen.

Diese Absicht rechtfertigt jedoch nicht einen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen sowie in ihr Grundrecht auf Datenschutz. Die Veröffentlichung ohne Einwilligung der Betroffenen wird im übrigen bei denjenigen Mitarbeitern, die eine Bekanntgabe ihrer Daten nicht wünschen, eher das Gegenteil bewirken.

Ich habe daher die Veröffentlichungspraxis der Oberfinanzdirektion gemäß § 30 Abs. 1 Satz 1 DSGVO als Verstoß gegen das Recht der Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung wie auch gegen ihr Grundrecht auf Datenschutz beanstandet. Der Finanzminister hat daraufhin die Angelegenheit dem für die Zollverwaltung zuständigen Bundesminister der Finanzen und dem Innenminister vorgetragen.

- Auch im Berichtsjahr hatte ich mich wieder mit einer Datenübermittlung an den Herausgeber des „**Philologen-Jahrbuchs**“ zu befassen. Ein Studienreferendar an einem Gesamtseminar beschwerte sich darüber, daß Daten zu seiner Person (Name, Amtsbezeichnung, Fächerkombination) in diesem Jahrbuch veröffentlicht waren, obwohl er hierzu keine Einwilligung erteilt hatte.

Da das Gesamtseminar entgegen dem Runderlaß des Kultusministers vom 13. August 1980 an seiner Auffassung festhielt, die Lehrbefähigung eines Lehramtsanwärters sei kein personenbezogenes Datum, und im übrigen der Überzeugung war, daß die Studienreferendare gegen den Abdruck ihres Namens im „Philologen-Jahrbuch“ nichts einzuwenden hätten, habe ich auch diesen Verstoß gegen Vorschriften über den Datenschutz nach § 30 Abs. 1 Satz 1 DSGVO beanstanden müssen.

- Wiederum führten einige Lehramtsanwärter darüber Klage, daß sie kurz nach ihrer Zuweisung zu verschiedenen Bezirksseminaren von Vertretern privater

Versicherungsunternehmen angerufen oder in ihrer Wohnung aufgesucht worden waren. Ermittlungen bei den an der Lehrerruhestellung beteiligten öffentlichen Stellen haben keine konkreten Anhaltspunkte dafür ergeben, daß Mitarbeiter dieser Stellen Daten von Lehramtsanwärtern an Versicherungsvertreter weitergegeben haben. Auch gehörten nach meinen Feststellungen diese Daten nicht zu dem Datenbestand, der bei einer Hausdurchsuchung bei einem Mitarbeiter einer Versicherungsgesellschaft gefunden wurde und vermutlich unbefugt aus dem Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik übermittelt worden ist (vgl. C.13.g meines fünften Tätigkeitsberichts).

- Eine Schulleiterin wurde von der zuständigen **Schulaufsichtsbehörde** aufgefordert, über geplante schulische Veranstaltungen im Rahmen einer Friedenswoche unter namentlicher Benennung der an den Veranstaltungen beteiligten Lehrkräfte zu berichten. Hierauf wird an anderer Stelle dieses Tätigkeitsberichts eingegangen (C.15.a).

g) Gehaltsbescheinigung

Ein Landesbediensteter hat sich an mich gewandt, weil er den Ausdruck des Merkmals „geschieden“ auf den Besoldungsmittellungen des Landesamtes für Besoldung und Versorgung (LBV) als diskriminierend empfand. Diese Angabe habe sich insbesondere bei der Vorlage der Besoldungsmittellung als Gehaltsbescheinigung für ihn nachteilig ausgewirkt.

Gesetzliche Grundlage für die Angabe personenbezogener Daten eines Landesbeamten in den Besoldungsmittellungen sind die Bestimmungen des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG), das nach § 1 Abs. 1 BBesG auch die Besoldung der Beamten der Länder regelt. Nach § 39 Abs. 1 in Verbindung mit § 1 Abs. 2 BBesG richtet sich der Ortszuschlag als Bestandteil der Besoldung nach der Tarifklasse, der die Besoldungsgruppe des Beamten zugeteilt ist, und nach der Stufe, die den Familienverhältnissen des Beamten entspricht. Zur Stufe 1 gehören die ledigen und die geschiedenen Beamten sowie die Beamten, deren Ehe aufgehoben oder für nichtig erklärt ist. Zur Stufe 2 gehören verheiratete, verwitwete sowie geschiedene Beamte, wenn sie aus der Ehe zum Unterhalt verpflichtet sind (§ 40 Abs. 1 und 2 Nr. 1 bis 3 BBesG). Da somit für nicht verheiratete Gehaltsempfänger unterschiedliche Stufen des Ortszuschlags gelten, ist die Speicherung des Merkmals „geschieden“ für die richtige Zuordnung zu einer Stufe des Ortszuschlags erforderlich. Der Ausdruck des Merkmals „geschieden“ auf den Besoldungsmittellungen soll es dem Gehaltsempfänger ermöglichen zu kontrollieren, ob seine personenbezogenen Daten richtig gespeichert wurden und eine dementsprechende Zuordnung zu der richtigen Stufe des Ortszuschlags erfolgt ist.

Ich verkenne nicht, daß der Ausdruck dieses Datums für den Betroffenen eine Belastung sein kann, wenn es Dritten durch die Vorlage seiner Besoldungsmittellung als Gehaltsbescheinigung offenbart wird. In solchen Fällen ist das LBV auf Wunsch bereit, eine Gehaltsbescheinigung auszustellen, die keine Angaben zum Familienstand enthält.

h) Schreibweise von Namen

Ein Landesbediensteter hat sich dagegen gewandt, daß in den Besoldungsmittellungen des LBV sein Name falsch, nämlich mit aufgelöstem Umlaut ausgedruckt wird.

Der Name ist Bestandteil des allgemeinen Persönlichkeitsrecht nach Artikel 1 Abs. 1 und Artikel 2 Abs. 1 des Grundgesetzes. Daraus ergibt sich die Verpflichtung des LBV, Namen richtig zu speichern und im Schriftverkehr richtig zu schreiben, sofern die Datenverarbeitungsanlage die technischen Voraussetzungen

gen hierzu bietet. Dementsprechend werden auch im Datensatz für das Meldewesen Umlaute als **ein** Zeichen dargestellt.

Der Computerausdruck der Besoldungsmitteilungen weist zahlreiche nicht aufgelöste Umlaute aus (über, für, ... bezüge, usw.). Auch im Adressenfeld wurde der Vermerk „Persönlich“ mit nicht aufgelöstem Umlaut ausgedruckt. Demnach ist offensichtlich die korrekte Schreibweise eines Namens technisch möglich. Der Betroffene hat daher nach § 17 Abs. 1 DSGVO einen Anspruch auf Berichtigung.

Wie mir das LBV hierzu mitgeteilt hat, soll im Sommer 1985 der Datenbestand auch im Bereich der Namen und Adressen auf die korrekte Schreibweise umgestellt werden. Bis dahin sei es aus technischen Gründen nicht möglich, den Namen des Betroffenen richtig auszudrucken. Die Änderung der Schreibweise **eines** Namens mit aufgelöstem Umlaut würde von der Maschine abgewiesen. Erforderlich sei ein vollständiges Programm, das auch alle anderen Namen mit aufgelösten Umlauten erfassen müßte. Da eine solche Programmänderung jedoch in Zeiten großer Arbeitshäufung nicht möglich sei, habe das LBV für die notwendige Umstellung in Abstimmung mit dem Innenminister und dem Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik die Zeit vor den Sommerferien 1985 vorgesehen.

11. Statistik

a) Volkszählung

Die Bundesregierung hat den Entwurf eines Volkszählungsgesetzes 1986 (Bundsratsdrucksache 553/84) eingebracht.

Wie das Bundesverfassungsgericht in dem Urteil zum Volkszählungsgesetz 1983 (BVerfGE 65, 1, 55–56) ausgeführt hat, gebietet der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, daß sich der Gesetzgeber vor jeder Entscheidung für eine statistische Erhebung erneut mit dem Stand der Methodendiskussion auseinandersetzt, um festzustellen, ob und in welchem Umfang die herkömmlichen Methoden der Informationserhebung und -verarbeitung beibehalten werden können. Bei seiner Entscheidung darf er nicht unberücksichtigt lassen, daß sich die Methoden der amtlichen Statistik und der Sozialforschung ständig weiterentwickeln. Daraus folgt die Verpflichtung zu prüfen, ob nicht alternative Methoden zur Totalerhebung und zum Auskunftszwang in Betracht kommen.

Zwar wurde in der Begründung zu dem Gesetzentwurf die Notwendigkeit einer Totalerhebung mit Auskunftspflicht dargelegt. Es hätte jedoch auch geprüft und dargelegt werden sollen, ob nicht für einzelne Erhebungstatbestände und Erhebungsmerkmale, etwa für die Angaben über den Lebensunterhalt, die Ausbildung, den Weg zur Arbeitsstätte und die berufliche Tätigkeit sowie für einen Teil der Angaben für die Wohnungszählung, eine Repräsentativerhebung ausreicht, die auch auf freiwilliger Grundlage durchgeführt werden könnte. Allerdings ist auch zu berücksichtigen, daß das Bundesverfassungsgericht bei der Überprüfung des Volkszählungsgesetzes 1983 eine Totalerhebung mit Auskunftszwang nach dem seinerzeitigen Erkenntnisstand noch nicht als unverhältnismäßig angesehen hat und in der Zwischenzeit ein erkennbarer Fortschritt in der Methodenentwicklung nicht zu verzeichnen war. Um so notwendiger ist es, alternative Erhebungsmethoden für die Zukunft zu erproben, die den Bürger weniger belasten.

Weil bei der Datenerhebung für statistische Zwecke eine konkrete Zweckbindung der Daten nicht verlangt werden kann, müssen nach dem Volkszählungsurteil an die Erhebung und Verarbeitung dieser Daten besondere Anforderungen

zum Schutz des Persönlichkeitsrechts der auskunftspflichtigen Bürger gestellt werden. Zur Sicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung bedarf es besonderer Vorkehrungen für Durchführung und Organisation der Datenerhebung und -verarbeitung. Zugleich sind Lösungsregelungen für die eine Identifizierung ermöglichenden Hilfsmerkmale erforderlich. Von besonderer Bedeutung sind wirksame Abschottungsregelungen nach außen (aaO 48–49).

Der Gesetzentwurf trägt diesen Anforderungen weitgehend Rechnung. So enthält er

- Anforderungen an die Erhebungsstellen zur Abschottung von anderen Aufgaben der Gemeinden;
- das Verbot, als Interviewer Personen einzusetzen, die in unmittelbarer Nähe des Betroffenen wohnen oder bei denen zu befürchten ist, daß sie die Erkenntnisse zu Lasten der Betroffenen nutzen könnten;
- eine Konkretisierung der Rechte und Pflichten der Zähler, zum Beispiel die Pflicht, das Statistikgeheimnis zu wahren und auch über alle anderen bei der Zählung bekanntgewordenen Angelegenheiten der Betroffenen Verschwiegenheit zu wahren, sowie das Verbot, Wohnungen ohne Zustimmung eines Verfügungsberechtigten zu betreten;
- die ausdrückliche Festlegung und damit Begrenzung von Zweck und Inhalt der Ordnungsnummer;
- konkrete Vorschriften für die Trennung von Erhebungsmerkmalen und Hilfsmerkmalen, die Vernichtung der Erhebungsvordrucke und die Löschung der Ordnungsnummern;
- die Pflicht zur Belehrung der Auskunftspflichtigen, wobei der Gedanke der Selbstbestimmung des mündigen Bürgers es nahelegt, den Begriff „Belehrung“ durch „Aufklärung“ oder „Unterrichtung“ zu ersetzen.

Zu begrüßen ist außerdem, daß die Anschrift nur noch als Hilfsmerkmal erhoben werden soll und daß auf die Übermittlung von Einzelangaben an die obersten Bundes- und Landesbehörden verzichtet werden soll.

In einigen Punkten entspricht der Gesetzentwurf jedoch nicht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts:

1. Es fehlt eine Vorschrift, die es ausdrücklich untersagt, Personen in den Erhebungsstellen einzusetzen, bei denen zum Beispiel auf Grund ihrer Tätigkeit zu besorgen ist, daß Erkenntnisse aus der Erhebungstätigkeit zu Lasten der Betroffenen genutzt werden. Für die Mitarbeiter der Erhebungsstellen müssen insoweit dieselben vom Bundesverfassungsgericht (aaO 60) vorgegebenen Anforderungen gelten wie für die Zähler.
2. Im Gesetz muß entsprechend der Stellungnahme des Bundesrates bestimmt werden, daß nicht nur die in den Erhebungsstellen tätigen Personen, sondern auch die Zähler die ihnen bekanntgewordenen Erkenntnisse aus der Zähler-tätigkeit nicht für andere Zwecke verwenden dürfen.
3. Die Fragen in den Erhebungsvordrucken sollten in einer Anlage zum Gesetz festgelegt werden, weil einerseits auf diesem Weg die tatsächlichen Belastungen der Betroffenen für alle Beteiligten besser erkennbar werden und weil andererseits bei der Volkszählung ein Entscheidungsspielraum für die Verwaltung nicht notwendig ist. Zumindest aber müssen die Fragen entsprechend der Anregung des Bundesverfassungsgerichts (aaO 60–61) durch Rechtsverordnung festgelegt werden.
4. Eine Verstärkung der Befugnisse der Zähler gegenüber dem Volkszählungsgesetz 1983 ist nicht akzeptabel. Nach dem Volkszählungsurteil hat der Bürger das Recht, seine Auskunftspflicht unter Umgehung des Zählers

unmittelbar gegenüber der Erhebungsstelle zu erfüllen (aaO 57, 59). Dieses Recht besteht uneingeschränkt; eine wie auch immer geartete Auskunftspflicht gegenüber dem Zähler ist damit nicht vereinbar.

Zwar sieht der Gesetzentwurf vor, daß die Fragen mündlich gegenüber dem Zähler oder schriftlich beantwortet werden können, wobei der Auskunftspflichtige die Erhebungsvordrucke dem Zähler in einem verschlossenen Umschlag übergeben oder bei der Erhebungsstelle selbst abgeben oder ihr übersenden kann. Bestimmte Angaben, darunter Vor- und Familiennamen der Haushaltsmitglieder sind dem Zähler jedoch mündlich mitzuteilen. Diese mit dem Recht auf unmittelbare Auskunfterteilung gegenüber der Erhebungsstelle unvereinbare Auskunftspflicht gegenüber dem Zähler sollte gestrichen werden.

Auf die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Übermittlung von Einzelangaben an die Gemeinden für eigene statistische Auswertungen sollte verzichtet werden. Zwar hält das Bundesverfassungsgericht eine solche Übermittlung für zulässig, wenn der Gesetzgeber für organisatorische Vorkehrungen sorgt, die die Kommunalstatistik von anderen Aufgabenbereichen der Gemeinden wirksam abschotten („informationelle Gewaltenteilung“, aaO 68–69). Ich habe jedoch Zweifel, ob eine solche Abschottung bei den Gegebenheiten der Kommunalverwaltung in allen Fällen tatsächlich gewährleistet werden kann. Diese hat sich bisher immer als Einheit verstanden. Auf jeden Fall würde ein Verzicht auf die Übermittlung von Einzelangaben an Gemeinden die Auskunftsbereitschaft der Bürger fördern. Die von einzelnen Gemeinden gewünschten Auswertungen sollte das statistische Amt des Landes für die Gemeinde vornehmen, so daß die Einzelangaben das statistische Amt nicht verlassen.

Im übrigen könnte die Akzeptanz auch durch eine deutliche Reduzierung der Erhebungsmerkmale gefördert werden.

Die Verwendung von Hilfsangaben, die nur der technischen Durchführung der Volkszählung dienen sollen, als Auswahlgrundlage für spätere Repräsentativstatistiken verhindert die kurzfristige Löschung dieser Angaben. Diese Datennutzung ist deshalb im Hinblick auf die Löschanforderungen, die sich aus dem Volkszählungsurteil ergeben, bedenklich und allenfalls dann vertretbar, wenn sie geeignet und notwendig ist, um den Bürger in immer geringerem Maße mit statistischen Auskunftspflichten zu belasten.

b) Mikrozensus

Die Fraktionen der CDU/CSU und FDP haben im Deutschen Bundestag den Entwurf eines neuen Mikrozensusgesetzes (Bundestagsdrucksache 10/2600) eingebracht. Zu diesem Gesetzentwurf habe ich im Rahmen einer Anhörung vor dem Innenausschuß des Bundestages Stellung genommen.

Nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 65, 1, 55) muß sich der Gesetzgeber vor jeder Entscheidung für eine statistische Erhebung erneut mit dem Stand der Methodendiskussion auseinandersetzen und feststellen, ob und in welchem Umfang die herkömmlichen Methoden der Informationserhebung und -verarbeitung beibehalten werden können. In diesem Sinne hat der Bundestag in seinem Beschluß vom 12. Dezember 1982 die Bundesregierung ersucht darzulegen, in welchem Umfang Erhebungen nach dem Mikrozensusgesetz durch gleichwertige oder bessere Umfragemethoden ersetzt werden können; dabei sollen auch die neuesten Erkenntnisse der empirischen Sozialforschung und die Erfahrungen mit Erhebungen im Ausland berücksichtigt werden. Dieser Bericht der Bundesregierung liegt noch nicht vor.

Zwar enthält der inzwischen ebenfalls eingebrachte Gesetzentwurf der Bundesregierung (Bundesratsdrucksache 609/84) – wortgleich mit dem Gesetzentwurf der Fraktionen – in drei Absätzen des Allgemeinen Teils der Begründung Ausführungen über die Nachteile von Stichprobenverfahren ohne Auskunftspflicht und sieht darüber hinaus Testerhebungen mit freiwilliger Auskunfterteilung vor. Dies kann jedoch die vom Bundestag geforderte und nach dem Volkszählungsurteil gebotene Auseinandersetzung mit den Erkenntnissen der Sozialforschung und den Erfahrungen mit Erhebungen auf freiwilliger Grundlage im Ausland nicht ersetzen.

Solange der angeforderte Bericht der Bundesregierung nicht vorliegt, halte ich einen Mikrozensus unter Auskunftszwang nicht für gerechtfertigt. Dieser Bericht sollte bis zur abschließenden Entscheidung des Gesetzgebers vorgelegt werden, damit er bei dieser berücksichtigt werden kann.

Der Gesetzentwurf trägt den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an gesetzliche Regelungen zur Durchführung einer statistischen Erhebung weitgehend Rechnung. Er enthält

- das Verbot, als Interviewer Personen einzusetzen, die in unmittelbarer Nähe des Betroffenen wohnen oder bei denen zu befürchten ist, daß sie die Erkenntnisse zu Lasten der Betroffenen nutzen könnten;
- eine Konkretisierung der Rechte und Pflichten der Interviewer, zum Beispiel die Pflicht, das Statistikgeheimnis zu wahren, das Verbot, die bei ihrer Tätigkeit gewonnenen Erkenntnisse über Auskunftspflichtige für andere Zwecke zu verwenden sowie das Verbot, Wohnungen ohne Zustimmung eines Verfügungsberechtigten zu betreten;
- die ausdrückliche Festlegung und damit Beschränkung von Zweck und Inhalt der Ordnungsnummer;
- konkrete Vorschriften für die Trennung von Erhebungsmerkmalen und Hilfsmerkmalen, die Vernichtung der Erhebungsvordrucke und die Löschung der Ordnungsnummern;
- die Pflicht zur „Belehrung“ der Auskunftspflichtigen, wobei dieser Begriff durch „Aufklärung“ oder „Unterrichtung“ ersetzt werden sollte;
- eine Rechtsverordnungsermächtigung für die Festlegung der Fragen in den Erhebungsvordrucken, wie sie das Bundesverfassungsgericht in dem Volkszählungsurteil (aaO 60–61) angeregt hat.

Bedauerlicherweise hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgeschlagen, die Rechtsverordnungsermächtigung zu streichen und damit die Festlegung der Fragen wie bisher einer Vereinbarung zwischen den statistischen Ämtern zu überlassen. Gerade bei der Unbestimmtheit vieler Erhebungsmerkmale (z.B. Stellung im Beruf, Art der Arbeitssuche, Merkmale des ausgeübten Berufs und des Arbeitsplatzes, Stellung im Betrieb, Art einer Krankheit und Unfallverletzung, Art des Unfalls) ist es geboten, die politische Verantwortung für die Konkretisierung eindeutig und für den Bürger erkennbar der Bundesregierung zu übertragen. An der Rechtsverordnungsermächtigung, die eine hinreichende Flexibilität ermöglicht, sollte daher auf jeden Fall festgehalten werden.

In zwei Punkten werden allerdings die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht voll berücksichtigt:

1. Nach dem Volkszählungsurteil hat der Bürger das Recht, seine Auskunftspflicht unter Umgehung des Zählers unmittelbar gegenüber der Erhebungsstelle zu erfüllen (aaO 57, 59). Eine wie auch immer geartete Auskunftspflicht gegenüber dem Zähler ist damit nicht vereinbar. Für den Interviewer beim Mikrozensus muß das gleiche gelten.

Zwar sieht der Gesetzentwurf vor, daß die Fragen mündlich gegenüber dem Interviewer oder schriftlich beantwortet werden können. Der von dem Interviewer angetroffene Auskunftspflichtige soll jedoch verpflichtet werden, auf jeden Fall bestimmte Angaben, darunter seinen Vor- und Familiennamen, dem Interviewer mitzuteilen. Diese mit dem Recht auf unmittelbare Auskunfterteilung gegenüber der Erhebungsstelle unvereinbare Auskunftspflicht gegenüber dem Interviewer sollte gestrichen werden.

2. Nach dem Volkszählungsurteil müssen sich die Voraussetzungen und der Umfang der Einschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung klar und für den Bürger erkennbar aus dem Gesetz ergeben (aaO 44). Hierzu erscheint es geboten, im Mikrozensusgesetz nicht nur den Auswahlsatz der Bevölkerung für die einzelnen Erhebungstatbestände festzulegen, sondern das Verfahren der Auswahl der zu Befragenden näher zu regeln. Auch sollten die Auskunftspflichtigen über das Auswahlverfahren unterrichtet werden.

Außerdem sollte geprüft werden, ob es möglich ist, die vorgesehenen Lösungsfristen für die Erhebungsvordrucke, die teilweise zu einer Aufbewahrungsdauer von über fünf Jahren führen können, zu verkürzen.

Die Einhaltung der Datenschutzvorschriften, insbesondere die statistische Geheimhaltung, durch die statistischen Ämter der Länder als Erhebungsstellen ist nach meiner Auffassung hinreichend gewährleistet. Eine Übermittlung von Einzelangaben mit Personenbezug an andere Stellen, insbesondere an Gemeinden, zur statistischen Auswertung oder für andere Zwecke ist im Gesetzentwurf nicht vorgesehen und deshalb nicht zulässig. Daran sollte auf jeden Fall festgehalten werden.

Die Akzeptanz des Mikrozensus könnte mit einer Einschränkung des Erhebungsumfangs gefördert werden. Zwar haben sich früher wegen des Mikrozensus nur wenige Bürger an mich gewandt. Der letzte Mikrozensus fand jedoch vor der für 1983 vorgesehenen Volkszählung statt. Seitdem muß auch für den Mikrozensus mit einer Sensibilisierung der Betroffenen gerechnet werden. Sie können von der Notwendigkeit dieser Erhebung um so eher überzeugt werden, je mehr die Erhebungstatbestände reduziert werden.

Die politisch Verantwortlichen werden zu entscheiden haben, welche Auswertungen unerläßlich, welche nur wünschenswert und welche entbehrlich sind. Auf jeden Fall könnte der Erhebungsumfang aber wie folgt eingeschränkt werden:

1. Die Fragen zu Krankheiten sollten entfallen; hierfür hat sich auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung ausgesprochen. Diese Fragen werden von vielen Bürgern als ein Eindringen in ihre Intimsphäre empfunden. Dies sollte den Bürgern auch nicht auf freiwilliger Grundlage zugemutet werden, zumal ein solches Ansinnen die Bereitschaft zur vollständigen und wahrheitsgemäßen Beantwortung der übrigen Fragen beeinträchtigen könnte. Zuverlässige Ergebnisse sind bei Fragen zu Krankheiten ohnehin weder bei Auskunftszwang noch bei Freiwilligkeit der Angaben zu erwarten.
2. Die Fragen zu Urlaubs- und Erholungsreisen sollten ebenfalls entfallen. Es erscheint zweifelhaft, ob für diesen Tatbestand eine amtliche Statistik notwendig ist. Dieser Bereich könnte der Sozialforschung überlassen bleiben.
3. Entfallen könnten auch die Fragen zur Vertriebenen- und Flüchtlingseigenschaft. Sie dürften ihre frühere Bedeutung verloren haben.
4. Schließlich erscheint die Erhebung von Angaben über den Besuch von Kindergärten entbehrlich. Statistiken über den Besuch von Kindergärten dürften bereits an anderer Stelle vorhanden sein, etwa bei den Stellen, die Zuschüsse für den Betrieb von Kindergärten gewähren.

5. Zu der Höhe des monatlichen Nettoeinkommens sollten weniger detaillierte Angaben erhoben werden, da diese Frage als besonders belastend empfunden wird. Aus der Begründung des Gesetzentwurfs wird die Notwendigkeit der vorgesehenen Tiefengliederung nicht deutlich.

Die Ausgestaltung des vorliegenden Erhebungsbogens ist nicht besonders bürgerfreundlich. Sie könnte die Ausübung des Rechts, die Auskünfte schriftlich unmittelbar gegenüber der Erhebungsstelle zu erteilen, erschweren. Es empfiehlt sich, jedenfalls für die schriftliche Auskunfterteilung einen übersichtlicheren Erhebungsbogen zur Verfügung zu stellen, wie er in Nordrhein-Westfalen bei früheren Mikrozensus-Erhebungen verwendet wurde.

c) EG-Arbeitskräfteerhebung

Bürger haben mich um Auskunft gebeten, ob sie verpflichtet sind, die in dem Erhebungsvordruck für die EG-Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte 1984 vorgesehenen Fragen zu beantworten und ob bei Nichtbeantwortung der Fragen eine Geldbuße verhängt werden kann.

Die Durchführung der EG-Stichprobenerhebung stützt sich auf die Verordnung (EWG) Nr. 276/84 des Rates vom 31. Januar 1984. Der EG-Verordnungsgeber hat die Regelung der **Auskunftspflicht** ausgeklammert und der nationalen Rechtsetzung überlassen.

Nach meiner Auffassung war im deutschen Recht eine den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts entsprechende gesetzliche Grundlage für eine Auskunftspflicht nicht vorhanden.

Zwar sieht § 12 des Bundesstatistikgesetzes (BStatG) vor, daß die Vorschriften dieses Gesetzes auch für die durch unmittelbar geltende Rechtsakte der EG angeordneten Statistiken gelten, soweit sich aus diesen Rechtsakten nichts anderes ergibt. Auch schreibt § 10 Abs. 1 BStatG für Bundesstatistiken eine Auskunftspflicht vor, soweit nicht in dem jeweiligen Einzelstatistikgesetz die Antwort ausdrücklich freigestellt ist. Diese Vorschrift kann jedoch auf Statistiken, die durch unmittelbar geltende Rechtsakte der EG angeordnet werden, keine Anwendung finden.

Denn die Regelung in § 10 Abs. 1 BStatG setzt voraus, daß der Gesetzgeber bei der Anordnung jeder einzelnen Bundesstatistik die Frage prüft und entscheidet, ob der Bürger einer Auskunftspflicht unterworfen werden soll; sie erübrigt es lediglich, im Fall der Entscheidung für eine Auskunftspflicht diese im jeweiligen statistischen Einzelgesetz ausdrücklich vorzuschreiben. Der Verzicht des EG-Verordnungsgebers auf eine Regelung der Auskunftspflicht erfolgt aber nicht auf der Grundlage des § 10 Abs. 1 BStatG und hat daher auch nicht die objektive Bedeutung, daß eine Auskunftspflicht bestehen soll. Tatsächlich wurde die Frage der Auskunftspflicht vom EG-Verordnungsgeber im vorliegenden Fall auch bewußt offen gelassen. Daher muß eine Auskunftspflicht in diesen Fällen vom EG-Verordnungsgeber (oder vom deutschen Gesetzgeber) ausdrücklich vorgeesehen werden.

Eine andere Auffassung wäre verfassungsrechtlich bedenklich. Sie würde dazu führen, daß durch § 10 Abs. 1 BStatG eine Blanko-Auskunftspflicht des deutschen Bürgers begründet wird, die durch Rechtsakte der EG jederzeit aktualisiert werden könnte, und zwar auch dann, wenn der EG-Verordnungsgeber über die Frage der Auskunftspflicht bewußt nicht entschieden hat. Den deutschen Bürger würde damit eine Auskunftspflicht treffen, obwohl weder die Rechtssetzungsorgane der EG noch der deutsche Gesetzgeber die verfassungsrechtlich gebotene Prüfung vorgenommen hat, ob überwiegende Allgemeininteressen es rechtfertigen, durch die Auferlegung einer Auskunftspflicht in die Grundrechte der Betroffenen einzugreifen. Danach müßten von der EG angeordnete Statisti-

ken in der Bundesrepublik selbst dann unter Auskunftszwang vollzogen werden, wenn sie – etwa wegen sehr privater Fragen, zum Beispiel zur Gesundheit – von der EG offensichtlich nur als Erhebung auf freiwilliger Grundlage gedacht sind.

Wenn der deutsche Gesetzgeber für die EG-Stichprobenerhebungen über Arbeitskräfte eine Auskunftspflicht der Betroffenen wünscht, muß er dafür eine präzise gesetzliche Grundlage schaffen. Solange es hieran fehlt, ist die Erhebung personenbezogener Daten im Rahmen der EG-Stichprobenerhebungen über Arbeitskräfte nur auf freiwilliger Grundlage zulässig. In diesem Fall sind die Betroffenen nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSGVO auf die Freiwilligkeit ihrer Angaben hinzuweisen.

Nach § 14 Abs. 1 BStatG handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder fahrlässig eine Auskunft nach § 10 Abs. 1 bis 3 BStatG nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erteilt. Die Anwendung dieser Bußgeldvorschrift setzt voraus, daß eine Auskunftspflicht nach § 10 Abs. 1 BStatG besteht. Da es hieran bei der EG-Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte 1984 fehlte, konnte bei Nichterteilung der Auskunft nach meiner Auffassung eine Geldbuße nicht verhängt werden. Nach Auskunft des Landesamts für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) war dies bei der EG-Stichprobenerhebung für Arbeitskräfte 1984 auch nicht beabsichtigt.

d) Hochschulstatistik

- Der Hauptpersonalrat der wissenschaftlich und künstlerisch Beschäftigten im Geschäftsbereich des Ministers für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen hat mich gebeten, den Erlaß des Ministers für Wissenschaft und Forschung an die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 23. Mai 1984 datenschutzrechtlich zu überprüfen. Mit diesem Erlaß wurden die Hochschulen aufgefordert, für diejenigen Hochschulangehörigen, die sich an der Individualerhebung des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals nicht beteiligt haben, den Erhebungsbogen unter Verwendung der bei der Hochschule vorhandenen **Personalunterlagen** des Betroffenen auszufüllen und „in anonymisierter Form“ an das LDS zu senden.

Der in dem Erlaß vertretenen Auffassung, daß durch die Ausfüllung des Erhebungsbogens durch die Hochschule unter Verwendung der dort für Verwaltungszwecke verfügbaren Unterlagen das Recht der Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung nicht berührt werde, kann ich nicht folgen. Abgesehen davon, daß mit der Weglassung von Namen, Dienstanschrift und Telefonnummer der Personenbezug keineswegs aufgehoben wird, sehe ich bereits in dem Zugriff der Hochschule auf die ihr für Verwaltungszwecke verfügbaren Personaldaten und deren Verwendung für einen anderen Zweck einen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes wie auch in ihr Grundrecht auf Datenschutz. Ein derartiger Eingriff bedarf einer gesetzlichen Grundlage, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 dem Gebot der Normenklarheit entsprechen muß; aus ihr müssen sich die Voraussetzungen und der Umfang der Einschränkung des Grundrechts klar und für den Bürger erkennbar ergeben.

Eine diesen Anforderungen entsprechende gesetzliche Grundlage für den Zugriff auf die den Hochschulen für Verwaltungszwecke verfügbaren personenbezogenen Daten der Betroffenen für Zwecke der amtlichen Statistik ist nicht ersichtlich. Nach § 13 Abs. 1 Nr. 2 des Hochschulstatistikgesetzes ist das wissenschaftliche und künstlerische Personal, nicht jedoch die Hochschule auskunftspflichtig. Der Gesetzgeber hat damit den zulässigen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen bereichs-

zifisch in der Weise geregelt, daß diese selbst ihre personenbezogenen Daten preisgeben haben. Dieser gesetzlich geregelten Auskunftspflicht der Betroffenen widerpricht der Erlaß des Ministers für Wissenschaft und Forschung vom 23. Mai 1984, der vorsieht, daß die Hochschulen den Erhebungsbogen ausfüllen und die hierfür benötigten personenbezogenen Daten bei der Hochschule vorhandenen Personalunterlagen des Betroffenen ohne dessen Einwilligung entnehmen. Eine derartige Verwendung für die Personalverwaltung bestimmter Daten für einen anderen Zweck bedürfte einer präzisen bereichsspezifischen gesetzlichen Grundlage, in der auch die vor der Weitergabe der Daten an das LDS vorgesehene (Teil-)Anonymisierung der Daten gesetzlich abgesichert werden muß.

- Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder verfolgen mit Aufmerksamkeit die Initiativen zur **Novellierung des Hochschulstatistikgesetzes**.

Der vorliegende Referentenentwurf läßt bereits jetzt die Feststellung zu, daß die Bundesregierung gemeinsam mit den beteiligten Landesressorts eine im Sinne des Datenschutzes umfassende Bereinigung der Hochschulstatistik einzuleiten beabsichtigt. Nach Ansicht der Datenschutzbeauftragten verdienen dabei folgende Strukturmerkmale auch im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens besondere Beachtung:

1. Die Hochschulstatistik soll in ihren Erhebungsbereichen mit Ausnahme der Prüfungsstatistik grundsätzlich nur noch bei den Hochschulen und deren Einrichtungen auf Grund vorhandener Verwaltungsdatenbestände ohne Namen und Anschrift durchgeführt werden.
2. Auf eine Verlaufsstatistik soll verzichtet werden.
3. Das Erhebungsprogramm soll seinem Umfang nach gegenüber dem geltenden Hochschulstatistikgesetz bereinigt und erheblich reduziert werden.

Die Datenschutzbeauftragten gehen davon aus, daß auch die Statistik der Prüfungskandidaten nicht personenbezogen erhoben werden muß. Sie würden es daher begrüßen, wenn in der Hochschulstatistik in ihrer Gesamtheit auf die Erhebung unmittelbar beim Betroffenen verzichtet würde.

Je mehr sich allerdings die amtliche Statistik auf Verwaltungsdaten gründet, um so mehr muß auf die Präzision der Befugnisnormen zur Datenerhebung im Hochschulrahmengesetz und in den Hochschulgesetzen der Länder geachtet werden. Die Verlagerung stellt vor allem die Landesgesetzgebung vor neue Aufgaben. Nach Ansicht der Datenschutzbeauftragten muß nunmehr dort die Frage nach dem legitimen Umfang der Datenverarbeitung gestellt und beantwortet werden.

e) Lohnstatistik

Gegen den Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Lohnstatistik (Bundesratsdrucksache 98/84) hat der Bundesbeauftragte für den Datenschutz Bedenken geäußert, die von mir geteilt werden.

Nach §§ 2, 4 und 6 des Gesetzes muß der Arbeitgeber, gegliedert nach bestimmten Merkmalen, Angaben über die Zahl der bei ihm Beschäftigten, die Zahl der bei ihm geleisteten Arbeitsstunden und die bei ihm erzielten Arbeitsverdienste machen; nach § 7 muß der Arbeitgeber angeben, wieviele Stunden die einzelnen bei ihm beschäftigten Personen gearbeitet und wieviel sie verdient haben. Diese Angaben sind personenbezogene Daten des Arbeitgebers. Die Angaben nach § 7 können außerdem personenbezogene Daten über die einzelnen Arbeitnehmer sein, die darüber hinaus an Hand der Gliederungsmerkmale durch sachkundige Dritte im Einzelfall identifiziert werden können.

Nach dem Gesetz über die Lohnstatistik sollen personenbezogene Daten unter Zwang erhoben werden. Das Gesetz enthält jedoch keine Regelungen über organisatorische Maßnahmen, wie sie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Volkszählungsgesetz 1983 gefordert hat. Auch fehlen Regelungen über die Form der Erhebung, die Rechte der Betroffenen, die Pflichten der an der Erhebung Beteiligten sowie festgelegte Lösungsfristen. Zudem erscheint zweifelhaft, ob die Begriffe „Art der ausgeübten Tätigkeit“ und „Qualifikation“ in § 4 Abs. 1 den Anforderungen der Normenklarheit entsprechen. Die nach § 4 Abs. 2 vorgesehene Erhebung des Namens kann nicht als verhältnismäßig angesehen werden, wenn notwendige Rückfragen auch über eine Kennziffer ermöglicht werden können.

12. Raumbezogene Planung

In dem Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen wegen Erstellung und Weitergabe einer gemeindebezogenen Leistungsbilanz über „Leistungen des Landes in den Gemeinden 1975–1983“ hat der Präsident des Verfassungsgerichtshofs um eine Äußerung des Landesbeauftragten für den Datenschutz zu den den Datenschutz betreffenden Teilen der Antragschrift gebeten. Hierzu habe ich wie folgt Stellung genommen:

Sowohl die Leistungsbilanz als auch die zu ihrer Erstellung verwendeten Formblätter enthalten personenbezogene Daten. Die Übermittlung dieser Daten durch das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) und andere öffentliche Stellen an die Staatskanzlei zum Zweck der Erstellung einer Leistungsbilanz verstieß nach meiner Auffassung gegen Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung, da es an einer dem Gebot der Normenklarheit entsprechenden gesetzlichen Grundlage für diesen Eingriff in das Grundrecht des Betroffenen auf Schutz seiner personenbezogenen Daten fehlt. Das gleiche gilt für die Speicherung der Daten zu diesem Zweck bei der Staatskanzlei sowie für die Weitergabe in der Leistungsbilanz noch enthaltener personenbezogener Daten an den Landtag und seine Mitglieder.

1. Nach der Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 1 DSGVO sind personenbezogene Daten im Sinne des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person. Dieses Gesetz konkretisiert das Grundrecht auf Datenschutz für den Bereich der Datenverarbeitung in Dateien. Die Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 1 DSGVO ist jedoch auch für die Auslegung des Grundrechts heranzuziehen, da es insoweit nicht auf die Art der Datenverarbeitung ankommen kann. Bestimmbar ist eine Person dann, wenn sie zwar nicht durch die Daten allein identifiziert wird, jedoch mit Hilfe anderer Informationen, die ein Dritter hat oder sich mit vertretbarem Aufwand verschaffen kann (Zusatzwissen), identifiziert werden kann (vgl. hierzu Dammann in Simitis/Dammann/Mallmann/Reh, BDSG, 3. Aufl., § 2 Rdnr. 20ff.).

Die Leistungsbilanz läßt das Bemühen erkennen, bei der Darstellung der Leistungen personenbezogene Daten zu vermeiden. Zwar war eine Überprüfung der gesamten Leistungsbilanz daraufhin, ob sie noch personenbezogene Daten enthält, mit den dem Landesbeauftragten für den Datenschutz zur Verfügung stehenden Mitteln nicht möglich. Eine Durchsicht der Leistungsbilanz hat jedoch ergeben, daß, soweit dort Namen genannt werden, diese durchweg auf eine Trägerschaft der geförderten Einrichtung durch juristische Personen des privaten oder öffentlichen Rechts schließen lassen.

Gleichwohl enthält die Leistungsbilanz auch, wenn auch nur in wenigen Fällen, personenbezogene Daten. Bei einer stichprobeweisen Überprüfung

der Leistungsbilanz für einen Regierungsbezirk wurde in mehreren Fällen festgestellt, daß der Empfänger einer in der Leistungsbilanz genannten einzelnen Zuwendung eine natürliche Person ist, die mit Zusatzwissen bestimmbar ist. Es ist davon auszugehen, daß vergleichbare Fälle auch in der Leistungsbilanz für andere Regierungsbezirke enthalten sind.

Darüber hinaus dürften in der Sammlung der Unterlagen für die Leistungsbilanz weitere personenbezogene Daten enthalten sein, die nach Überprüfung durch die Staatskanzlei unter Datenschutzgesichtspunkten nicht in die Leistungsbilanz aufgenommen wurden. Dies folgt aus dem Hinweis in den gleichlautenden Vorbemerkungen zu der Leistungsbilanz für die einzelnen Gemeinden, daß in vielen Fällen eine Ausweisung von Leistungen aus Datenschutzgründen unterbleiben mußte.

2. Nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung hat jeder Anspruch auf Schutz seiner personenbezogenen Daten; Eingriffe in dieses Grundrecht sind nur im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit auf Grund eines Gesetzes zulässig. Danach bedarf, sofern keine Einwilligung des Betroffenen vorliegt, der Umgang öffentlicher Stellen mit personenbezogenen Daten, also auch das Speichern, Nutzen und Übermitteln solcher Daten, einer gesetzlichen Grundlage. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983, das auch nach Auffassung der Landesregierung (Drucksache 9/3721, S. 8) zur Auslegung des Grundrechts auf Datenschutz heranzuziehen sein wird, muß diese gesetzliche Grundlage dem Gebot der Normenklarheit entsprechen; aus ihr müssen sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben (BVerfGE 65, 44).
3. Die Übermittlung, Speicherung und Nutzung personenbezogener Daten zur Erstellung der Leistungsbilanz sowie die Weitergabe der in der Leistungsbilanz noch enthaltenen personenbezogenen Daten wäre, soweit nicht im Einzelfall eine Einwilligung des Betroffenen vorliegt (etwa wenn dieser bei der Bewilligung der Zuwendung einer Veröffentlichung zugestimmt hatte), nur zulässig, wenn hierfür eine gesetzliche Grundlage vorhanden ist. An einer solchen fehlt es.
 - a) Soweit die personenbezogenen Daten aus Akten oder sonstigen Unterlagen der Ministerien oder ihnen nachgeordneter Stellen stammen, war eine Weitergabe an die Staatskanzlei datenschutzrechtlich unzulässig, da ein Gesetz, das die Übermittlung personenbezogener Daten aus den verschiedenen Zuwendungsfällen zur Erstellung einer Leistungsbilanz zuließe, nicht vorliegt.
 - b) Soweit die personenbezogenen Daten aus der Datei der Zweckzuwendungen des LDS oder aus einer Datei der Ministerien oder der ihnen nachgeordneten Stellen stammen, kommt als gesetzliche Grundlage für die Übermittlung an die Staatskanzlei nur die 2. Alternative des § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO in Betracht.

Im Hinblick auf die nach dem Volkszählungsurteil gebotene Normenklarheit ist allerdings zweifelhaft, ob und gegebenenfalls inwieweit die Generalklauseln der Datenschutzgesetze für sich allein oder in Verbindung mit anderen Rechtsvorschriften eine gesetzliche Grundlage für einen Informationseingriff noch sein können. Dies gilt insbesondere für Übermittlungsvorschriften, die – wie die 2. Alternative des § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO – an die rechtmäßige Aufgabenerfüllung des Empfängers anknüpfen, da sie den Verwendungszweck der Daten bei dem Empfänger nicht bestimmen und deshalb den Umfang des Eingriffs für den Bürger nicht erkennen lassen. Es obläge auch im vorliegenden Fall dem Gesetz-

geber, für derartige Datenübermittlungen eine hinreichend präzise gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Für die Übergangszeit muß zumindest gefordert werden, daß die Aufgabe, zu deren rechtmäßiger Erfüllung die Übermittlung erforderlich sein muß, durch Gesetz festgelegt ist. Auch hieran fehlt es im vorliegenden Fall.

- c) Im übrigen lägen hier die Voraussetzungen der 2. Alternative des § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO auch nicht vor.

Nach dieser Vorschrift ist eine Übermittlung personenbezogener Daten nur zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben des Empfängers erforderlich ist. Zur Erfüllung der Aufgaben des Empfängers ist eine Übermittlung nur erforderlich, wenn der Empfänger seine Aufgaben ohne Kenntnis der Daten nicht erfüllen kann.

Nach dem bisherigen Erkenntnisstand sind keine Gesichtspunkte erkennbar, die die Übermittlung der mit Zuwendungsfällen in Zusammenhang stehenden Daten unter Aufrechterhaltung des Personenbezugs an die Staatskanzlei zu deren Aufgabenerfüllung notwendig erscheinen lassen. Vielmehr zeigt die Tatsache, daß bis auf eine offenbar geringe Zahl von Fällen mit personenbezogenen Daten die Leistungsbilanz nur anonymisierte und aggregierte Daten enthält, daß letztlich auch in diesen Fällen auf den Personenbezug oder aber auf die Erwähnung dieser Fälle überhaupt verzichtet werden könnte, ohne die Aussagekraft der Leistungsbilanz spürbar zu vermindern.

- d) Aus den gleichen Gründen war auch die Speicherung und Nutzung dieser personenbezogenen Daten durch die Staatskanzlei zum Zweck der Erstellung einer Leistungsbilanz sowie die Weitergabe in der Leistungsbilanz noch enthaltener personenbezogener Daten nicht zulässig.
4. Nach § 17 Abs. 3 Satz 2 DSGVO sind personenbezogene Daten zu löschen, wenn die Speicherung unzulässig war. Dies gilt im vorliegenden Fall sowohl für die Sammlung der Unterlagen, als auch für die in die Datenverarbeitungsanlage des LDS eingegebenen Angaben zur Leistungsbilanz. Sofern die geringe Zahl der in der Leistungsbilanz noch enthaltenen personenbezogenen Daten im Rahmen der Fortschreibung gelöscht wird, bestehen gegen eine weitere Verwendung der bereinigten Leistungsbilanz aus datenschutzrechtlicher Sicht keine Bedenken. Die unzulässige Übermittlung und Speicherung personenbezogener Daten zum Zweck der Erstellung der Leistungsbilanz hat nach meiner Auffassung nicht zur Folge, daß damit die weitere Verwendung einer bereinigten Leistungsbilanz, die keine personenbezogenen Daten mehr enthält, unzulässig wird.

Die Landesregierung hat eine entsprechende Bereinigung der Leistungsbilanz im Rahmen der Fortschreibung angekündigt.

13. Wissenschaft und Forschung

a) Hochschulen

- In verschiedenen Eingaben wurden von Studenten Bedenken gegen die Erhebung personenbezogener Daten durch die Hochschulen bei der Einschreibung vorgebracht. Diese bezogen sich zumeist auf die in dem Vordruck für den **Einschreibungsantrag** enthaltenen Fragen zur Ausbildung und beruflichen Stellung der Eltern, aber auch auf andere Fragen, wie zum Beispiel zum Berufsziel oder zur Telefonnummer der Studenten.

Als Rechtsgrundlage für die Erhebung dieser Daten wurde in dem Antragsvordruck auf das Hochschulstatistikgesetz (HStatG) hingewiesen. Nach § 4 HStatG werden bei den Studenten zum Zweck der Durchführung einer Bestands- und Verlaufsstatistik folgende Tatbestände erhoben:

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

Für die Angabe des Berufsziels kann § 4 HStatG demnach keine Rechtsgrundlage sein.

Nach § 15 Abs.3 Satz 1 HStatG dürfen die Hochschulen die in § 4 HStatG aufgeführten Daten in personenbezogener Form für verwaltungsinterne Zwecke verwenden. Wie ich in meinem fünften Tätigkeitsbericht (C.15.a) näher ausgeführt habe, wirft das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 die Frage auf, ob die Hochschulen weiterhin die für ihre internen Verwaltungszwecke benötigten Studentenstammdaten entsprechend der Regelung in § 15 Abs.3 Satz 1 HStatG aus den bei den Studenten nach § 4 HStatG erhobenen Tatbeständen gewinnen dürfen.

Wegen der Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Regelung in § 15 Abs. 3 Satz 1 HStatG habe ich dem Minister für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen empfohlen, in Zukunft von der durch diese Vorschrift eröffneten Möglichkeit der Verwendung der nach § 4 HStatG erhobenen Angaben für hochschulinterne Zwecke keinen Gebrauch mehr zu machen und die erforderlichen Studentenstammdaten auf einer hochschulrechtlichen Grundlage zu erheben.

Soweit dies nicht bereits geschehen ist, müssen die Hochschulen unverzüglich den durch § 3 Abs. 1, §§ 64ff. 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.

Allerdings enthält die Vorschrift des § 64 Abs.1 Satz 2 WissHG keine ausdrückliche Ermächtigung für Regelungen über die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten der Studenten. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 verlangt aber das Gebot der Normenklarheit in Fällen, in denen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung für den Erlaß von Rechtsverordnungen oder autonomen Satzungen eingegriffen werden soll, dies bereits in der Ermächtigungsvorschrift ausdrücklich vorzusehen. Für die Frage, mit welcher Bestimmtheit dabei Voraussetzungen und Umfang des Eingriffs sowie der Verwendungszweck der Daten in dem Gesetz festzulegen ist, kann in diesem Zusammenhang auf die Regelung in § 11 Nr. 5 in Verbindung mit § 7 Abs. 2 und § 12 des Gesetzes über die Rechtsanwaltsversorgung vom 6. November 1984 (GV. NW. S. 684) als Beispiel hingewiesen werden. Ich halte es daher für geboten, in das WissHG eine Ermächtigung für die Regelung der Erhebung und Verarbeitung von Studentendaten aufzunehmen, die diesen Anforderungen Rechnung trägt.

In den Einschreibungsordnungen sind dann die bei der Einschreibung sowie bei den Rückmeldungen von den Studenten zu erhebenden Daten im einzelnen festzulegen.

Für die Übergangszeit bis zur Schaffung entsprechender hochschulrechtlicher Rechtsgrundlagen für die Erhebung der Studentenstammdaten müssen die in den bei der Einschreibung verwendeten Vordrucken aufgeführten

Daten daraufhin überprüft werden, ob ihre Erhebung auf der Grundlage des HStatG zulässig ist. Dabei ist zu beachten, daß Daten nur insoweit erhoben werden dürfen, als sie zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung der Hochschule erforderlich sind. An die Erforderlichkeit ist ein strenger Maßstab anzulegen; danach reicht es nicht aus, daß die Daten zur Aufgabenerfüllung dienlich oder nützlich sind, sie müssen vielmehr dafür notwendig sein. Zu den Angaben zur Ausbildung der Eltern und deren Stellung im Beruf habe ich bereits in meinem dritten Tätigkeitsbericht (C.12.a) dargelegt, daß die Kenntnis dieser für die Bundesstatistik bestimmten Angaben nach meiner Auffassung zur rechtmäßigen Erfüllung der den Hochschulen nach § 3 WissHG obliegenden Aufgaben nicht erforderlich ist. Soweit für die Erhebung einzelner Daten die gesetzliche Grundlage des § 4 HStatG nicht in Betracht kommt, Hochschulen Daten jedoch auf freiwilliger Grundlage erheben wollen, müssen diese Daten in den Einschreibungsvordrucken deutlich gekennzeichnet werden; insoweit ist auf die Freiwilligkeit der Datenerhebung gemäß § 10 Abs. 2 Satz 1 DSGVO hinzuweisen.

- Dem **Allgemeinen Studentenausschuß** einer Hochschule war von den dafür zuständigen Universitätsbediensteten eine durch ADV-Ausdruck aus der Studentenstammdatei erstellten Liste der an der Hochschule eingeschriebenen Studenten mit Angabe von Name, Vorname, Matrikelnummer und Fachrichtung übergeben worden. Die Liste war von dem Allgemeinen Studentenausschuß zur Verwendung für eine Abstimmung der Studentenschaft zur Frage der Stationierung amerikanischer Mittelstreckenraketen erbeten worden. Dem Stimmzettel, der den Universitätsbediensteten von dem Allgemeinen Studentenausschuß vor der Übergabe der Liste vorgelegt wurde, war sinngemäß vorangestellt, daß durch die erhöhten Verteidigungsausgaben – bedingt durch die Stationierung der amerikanischen Mittelstreckenraketen – der Etat im Bildungsbereich zwangsläufig gekürzt werden müsse; daraufhin wurde die Frage gestellt, ob der Abstimmende im Hinblick auf diese zu befürchtende Kürzung für oder gegen die Stationierung solcher Raketen sei.

Die Übergabe der Liste an den Allgemeinen Studentenausschuß ist nach meiner Auffassung als Weitergabe an Dritte (Übermittlung; § 2 Abs. 3 Nr. 2 DSGVO) und nicht als Weitergabe innerhalb derselben öffentlichen Stelle (§ 8 Satz 1 DSGVO) anzusehen. Zwar ist die Studentenschaft eine Gliedkörperschaft der Hochschule, sie ist jedoch selbst rechtsfähig (§ 71 Abs. 1 WissHG). Da sowohl die Universität als auch die Studentenschaft eine juristische Person des öffentlichen Rechts ist (§ 1 Abs. 2 Satz 1 DSGVO), muß die Studentenschaft gegenüber der Universität als Dritter (§ 2 Abs. 3 Nr. 2 DSGVO) angesehen werden.

Die Zulässigkeit der Weitergabe der genannten Daten an den Allgemeinen Studentenausschuß ist daher nach § 3 Satz 1 in Verbindung mit § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO zu beurteilen. Danach ist die Übermittlung zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist.

Die Aufgaben der Studentenschaft ergeben sich aus § 71 Abs. 2 und 3 WissHG. Nach § 71 Abs. 2 WissHG hat die Studentenschaft unter anderem die Aufgabe, hochschulpolitische Belange ihrer Mitglieder wahrzunehmen und zu hochschulpolitischen Fragen Stellung zu nehmen (Nr. 2) sowie fachliche, wirtschaftliche und soziale Belange ihrer Mitglieder wahrzunehmen (Nr. 3). Nach § 71 Abs. 3 Satz 1 WissHG fördert die Studentenschaft auf der Grundlage der verfassungsmäßigen Ordnung die politische Bildung, das staatsbürgerliche Verantwortungsbewußtsein und die Bereitschaft zur aktiven Toleranz ihrer Mitglieder. Eine darüber hinausgehende allgemeine politische Willensbildung ist nicht Aufgabe der Studentenschaft; sie vollzieht sich in

den studentischen Vereinigungen an der Hochschule (§ 71 Abs. 3 Satz 2 WissHG).

Nach ständiger Rechtsprechung folgt aus diesen Vorschriften und entsprechenden Regelungen in anderen Hochschulgesetzen ein „hochschulpolitisches Mandat“, jedoch kein „allgemeinpolitisches Mandat“ der Studentenschaft. Es liegt in der Natur der Sache, daß sich zwischen beiden Bereichen schwierige Abgrenzungsfragen ergeben können.

Einerseits wird die Auffassung vertreten, daß hochschulpolitische Belange und Fragen diejenigen Angelegenheiten sind, die die Studentenschaft in ihrer durch den Besuch der Hochschule und die Ausbildung gekennzeichneten spezifischen Situation unmittelbar betreffen (vgl. Leuze/Bender, WissHG, § 71 Anm. 9). Andererseits hat der Minister für Wissenschaft und Forschung in einer Veröffentlichung vom Mai 1978 dafür plädiert, das hochschulpolitische Mandat weit auszulegen. Nach seiner Auffassung gehören zur Hochschulpolitik auch diejenigen Fragen der Bildungspolitik, die den Lebensbereich der Studenten nur mittelbar berühren. Die verfaßte Studentenschaft dürfe sich auch zu der Frage äußern, zu Lasten welcher anderen Ausgaben das notwendige Geld für die Bildung bereitgestellt werden soll (Das neue Studentenschaftsrecht, S. 4–5).

Wennleich ich der vom Minister für Wissenschaft und Forschung vertretenen weiten Auslegung des hochschulpolitischen Mandats folge, schienen mir in dem gegebenen Fall die Grenzen dieses Mandats überschritten zu sein. Ein ursächlicher Zusammenhang zwischen der Stationierung der amerikanischen Mittelstreckenraketen und einer Kürzung des deutschen Bildungshaushalts war weder dargelegt, noch war er offenkundig. Es lag vielmehr nahe, daß ein solcher Zusammenhang nur vorgeschoben wurde, um eine friedenspolitisch begründete Abstimmung durchführen zu können. Hierfür sprach auch, daß auf dem zunächst vorgesehenen Stimmzettel die Abstimmungsfrage ohne jede Bezugnahme auf Auswirkungen auf den Bildungshaushalt gestellt war.

Ob die Durchführung einer derartigen Abstimmung zu den Aufgaben der Studentenschaft gehört, ist jedoch in erster Linie von der für die Hochschulen zuständigen obersten Landesbehörde zu beurteilen. Sofern diese Frage zu verneinen ist, war die Übermittlung der Daten an den Allgemeinen Studentenausschuß nicht zur rechtmäßigen Erfüllung einer in der Zuständigkeit der Studentenschaft liegenden Aufgabe erforderlich (§ 11 Abs. 1 Satz 1 DSG NW) und daher nicht zulässig (§ 3 Satz 1 DSG NW).

- Der Allgemeine Studentenausschuß einer Fachhochschule hat sich bei mir darüber beschwert, daß auf eine Anforderung der **Industrie- und Handelskammer** die Namen, Vornamen, Anschriften und Matrikelnummern der Studenten der Fachhochschule vom fünften Semester an bekanntgegeben worden sind. Diese Daten sollten zur Vorbereitung eines Seminars des Bildungswerks der Industrie- und Handelskammer zum Thema „Bewerbung“ verwendet werden. Nach Auffassung der Fachhochschule gehört die Durchführung des Seminars zu den gesetzlich festgelegten Aufgaben der Industrie- und Handelskammer.

Nach § 11 Abs. 1 Satz 1 DSG NW ist die Übermittlung personenbezogener Daten an Behörden und sonstige öffentliche Stellen nur zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle oder des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist. Hierbei sind an die Erforderlichkeit strenge Anforderungen zu stellen. Dabei genügt es nicht, daß die Kenntnis der Daten der Aufgabenerfüllung dienlich ist oder sie erleichtert; die Kenntnis der Daten muß vielmehr zur Aufgabenerfüllung notwendig sein.

Zwar können die Industrie- und Handelskammern nach § 1 Abs. 2 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern Anlagen und Einrichtungen, die der Förderung der gewerblichen Wirtschaft oder einzelner Gewerbezweige dienen, begründen, unterhalten und unterstützen sowie Maßnahmen zur Förderung und Durchführung der kaufmännischen und gewerblichen Berufsbildung unter Beachtung der geltenden Rechtsvorschriften, insbesondere des Berufsbildungsgesetzes, treffen.

Zur Durchführung dieser Aufgaben kann es jedoch nicht als erforderlich angesehen werden, daß den Industrie- und Handelskammern Adressen von Studenten ohne deren Einwilligung übermittelt werden. Auf die sicherlich vielfach nützlichen Veranstaltungen der Bildungswerke kann vielmehr in anderer geeigneter Form, zum Beispiel durch Aushang und Bekanntmachung hingewiesen werden. Auch steht es der Fachhochschule frei, gegebenenfalls die Einwilligung der betroffenen Studenten zu einer beabsichtigten Datenübermittlung einzuholen.

Zur Vermeidung von Verstößen gegen Vorschriften über den Datenschutz habe ich daher empfohlen, künftig eine Übermittlung von Studentendaten an Industrie- und Handelskammern zur Durchführung von Seminaren der Bildungswerke nur dann vorzunehmen, wenn die Einwilligung der Betroffenen für diese Datenübermittlung vorliegt (§ 3 Satz 1 Nr. 2 DSGVO).

b) **Forschung**

- Im Berichtsjahr wurde ich wiederum in verschiedenen Eingaben um Prüfung gebeten, ob die **Übermittlung von Adressen** durch die Meldebehörden an Hochschulen zur Durchführung von Befragungen bei wissenschaftlichen Forschungsvorhaben datenschutzrechtlich zulässig ist.

Nach § 31 Abs. 1 Satz 1 und 3 des Meldegesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (MG NW) darf die Meldebehörde die dort genannten Daten, zu denen auch Namen, Anschrift und Zugehörigkeit zu einer Altersgruppe gehören, an andere öffentliche Stellen übermitteln, wenn dies zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben des Empfängers erforderlich ist. Nach dem hier zusätzlich zu beachtenden § 12 Abs. 1 Satz 1 und 2 DSGVO 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. Welche Gesichtspunkte dabei von der Meldebehörde zu prüfen sind, habe ich in meinem fünften Tätigkeitsbericht (C.15.b) näher dargelegt.

In einem Fall hatte der Betroffene gegenüber der Meldebehörde ausdrücklich der Übermittlung seiner Daten für die Durchführung von Befragungen zu wissenschaftlichen Forschungszwecken widersprochen. Die Meldebehörde hielt diesen Widerspruch für unbeachtlich, da eine grundsätzliche Untersagung der Datenübermittlung im Meldegesetz nicht vorgesehen sei.

Dieser Auffassung kann ich jedoch nicht folgen. Die Teilnahme an derartigen wissenschaftlichen Erhebungen ist freiwillig. Der Betroffene kann zu jedem Zeitpunkt eine Mitwirkung ablehnen. Er kann daher auch generell durch einen Widerspruch deutlich machen, daß er eine Übermittlung seiner Daten zur Durchführung wissenschaftlicher Befragungen nicht wünscht und darin eine Beeinträchtigung seiner schutzwürdigen Belange erblickt. Ist dies geschehen, so darf sich die Behörde darüber nicht hinwegsetzen. Der Bürger kann insoweit selbst bestimmen, was er als eine Beeinträchtigung seiner schutz-

würdigen Belange empfindet. Überwiegende Interessen der Allgemeinheit stehen dem nicht entgegen. Der Widerspruch eines Betroffenen, der eine Übermittlung seiner Daten zur Durchführung wissenschaftlicher Befragungen und Erhebungen untersagt hat, muß daher beachtet werden.

- In zwei Eingaben bin ich gebeten worden, die datenschutzrechtliche Zulässigkeit des Forschungsvorhabens einer Universität zu prüfen, das sich mit den **sozialen Bedingungen des Lebenslaufs** von Gymnasialschülern befaßt. Hierzu wurde auf eine Befragung von mehreren tausend Untersekundanern in Nordrhein-Westfalen zurückgegriffen, die in den Jahren 1969/70 von der gleichen Universität durchgeführt worden war. Nunmehr sollten die damals befragten Gymnasiasten, aber auch damals nicht befragte gleich alte Personen an Hand eines umfangreichen, nur dem Interviewer vorliegenden Fragebogens über ihren Lebensweg, ihren Schulabschluß, ihr Studium und ihre Berufsausbildung befragt werden. Durch Auskünfte der Meldebehörden waren von der Hochschule die aktuellen Anschriften der Teilnehmer an der damaligen Befragung festgestellt worden. Mit der Durchführung der Interviewgespräche hatte die Hochschule ein in privater Rechtsform geführtes Sozialforschungsinstitut beauftragt und diesem dafür die Adressen zur Verfügung gestellt. In den Eingaben wurden insbesondere auch die Zulässigkeit der Übermittlung der aktuellen Anschriften durch die Meldebehörden sowie der Rückgriff auf die Daten der Befragung aus den Jahren 1969/70 in Zweifel gezogen.

Soweit bei diesem Forschungsvorhaben Daten durch Meldebehörden in Nordrhein-Westfalen an die Universität weitergegeben worden sind, ist, wie oben ausgeführt, die Datenübermittlung nach § 31 Abs. 1 MG NW in Verbindung mit § 12 Abs. 1 Satz 1 und 2 DSG NW zu beurteilen. Nach dem Ergebnis meiner Ermittlungen war davon auszugehen, daß den in meinem fünften Tätigkeitsbericht (C.15.b) für diese Fälle näher dargelegten Anforderungen bei dem Forschungsvorhaben entsprochen worden war.

Bei der Prüfung der Zulässigkeit der Nutzung der Adressen der Teilnehmer an der Befragung aus den Jahren 1969/70 ergab sich die Frage, ob die Adressen der damals Befragten zum Zweck der Weiterverwendung gespeichert werden durften. Da zu dem damaligen Zeitpunkt noch keine Datenschutzgesetze galt, war dies unter dem Gesichtspunkt einer Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts zu prüfen. Eine solche Verletzung wäre nach meiner Auffassung dann zu bejahen, wenn die Speicherung der Adressen der damals Befragten zum Zwecke der Weiterverwendung im Gegensatz zu den Informationen stünde, die seinerzeit den Befragten bei der Durchführung des Forschungsvorhabens in den Jahren 1969/70 gegeben worden sind. Nach dem Ergebnis meiner Ermittlungen traf dies in dem vorliegenden Fall allerdings nicht zu. In den schriftlichen Informationen, die seinerzeit zu dem Forschungsvorhaben gegeben wurden, war den damals Befragten eine alsbaldige vollständige Anonymisierung nicht zugesichert worden.

Soweit die Adressen der seinerzeit Befragten in einer Datei gespeichert sind, waren sie seit Inkrafttreten des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen nach § 17 Abs. 2 Satz 2 DSG NW zu sperren. Ihre weitere Verwendung ist nach § 17 Abs. 2 Satz 3 DSG NW zu beurteilen. Danach dürfen gesperrte Daten nicht mehr verarbeitet oder sonst genutzt werden, es sei denn, daß die Nutzung zu wissenschaftlichen Zwecken, 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. Entsprechendes muß nach meiner Auffassung auch dann gelten, wenn die Adressen nicht in einer Datei gespeichert, sondern in einer Liste festgehalten werden.

Bei der Beurteilung, ob eine Nutzung aus wissenschaftlichen Zwecken unerlässlich ist, ist allerdings zu berücksichtigen, daß Artikel 5 Abs.3 des Grundgesetzes die Freiheit der Forschung gewährleistet. Die Bestimmung der Zielvorgaben ihrer wissenschaftlichen Forschung durch die Hochschule vermag ich daher nicht nachzuprüfen. Es muß der Entscheidung der Hochschule überlassen bleiben, ob das damalige Forschungsvorhaben durch das jetzige Forschungsvorhaben fortgeführt, ergänzt oder in sonstiger Weise ganz oder in Teilen weiter bearbeitet wird. Für die von der Hochschule vorgesehene weitere Bearbeitung war es unerlässlich, auf die Adressen der damals Befragten zum Zweck einer erneuten Befragung zurückzugreifen.

Für die weitere Prüfung der Frage, ob durch das Vorhaben schutzwürdige Belange der Betroffenen beeinträchtigt wurden, kommt es wesentlich darauf an, inwieweit ein Betroffener seine Bereitschaft zur Teilnahme an dem Forschungsvorhaben bekundet hat. Eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange wird in der Regel immer dann nicht anzunehmen sein, wenn ein Betroffener in Kenntnis eines bestimmten Forschungsvorhabens und in Kenntnis der dabei vorgesehenen Datenverarbeitung seine Daten auf freiwilliger Grundlage für das Vorhaben zur Verfügung stellt. Denn damit gibt er zu erkennen, daß er in der vorgesehenen Datenverarbeitung eine Beeinträchtigung seiner schutzwürdigen Belange nicht erblickt.

Die Betroffenen hatten vor Durchführung der Befragung ein Anschreiben erhalten, in dem sie über Zweck und Ziel des Forschungsvorhabens und die vorgesehene Datenverarbeitung unterrichtet wurden. Der Inhalt dieses Schreibens macht deutlich, daß die Teilnahme an der Befragung auf freiwilliger Grundlage erbeten wurde. Aus grundsätzlichen Erwägungen, insbesondere um Mißverständnisse in Zweifelsfällen auszuschließen, empfehle ich jedoch den meiner Kontrolle unterliegenden öffentlichen Stellen, bei dem erforderlichen Hinweis nach § 10 Abs.2 Satz 1 DSGVO auf die Freiwilligkeit einer Datenerhebung ausdrücklich das Wort „freiwillig“ zu verwenden. Dies erscheint geboten, weil Behörden und andere öffentliche Stellen an den Bürger heutzutage auch in den Fällen, in denen eine Verpflichtung zu einem bestimmten Tun besteht, in der Form einer Bitte oder in verbindlich gehaltenen Schreiben heranzutreten.

Von einem Betroffenen bin ich gebeten worden, bei diesem Forschungsvorhaben auch die Validität einiger von dem Interviewer nach dem Interviewfragebogen zu stellender Fragen zu prüfen. Bei einer Datenerhebung auf der Grundlage einer Rechtsvorschrift dürfen nur die hiernach erforderlichen Angaben erhoben werden, wobei an die Erforderlichkeit ein strenger Maßstab anzulegen ist. Bei einer Datenerhebung auf freiwilliger Grundlage, bei der es dem Betroffenen anheim gestellt ist, die Antworten insgesamt oder teilweise zu verweigern, kann ein solcher strenger Maßstab nicht angelegt werden. Immerhin gilt auch hier für die Datenerhebung durch öffentliche Stellen, daß sie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen muß. Danach darf unter Berücksichtigung des verfolgten Zweckes die Fragestellung nicht zu einer unangemessenen Belastung des Betroffenen führen. Bei der Beurteilung derartiger Fragestellungen zum Zweck wissenschaftlicher Forschung muß allerdings wieder berücksichtigt werden, daß Artikel 5 Abs.3 des Grundgesetzes die Freiheit der Forschung gewährleistet. Nach dem Ergebnis meiner Prüfung wurde der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz durch Umfang und Art der Fragen bei dem Forschungsvorhaben nicht verletzt.

Mit Rücksicht darauf, daß ein Betroffener eine Beeinträchtigung seiner schutzwürdigen Belange gerade auch darin gesehen hat, daß seine Anschrift an das mit der Durchführung der Interviews beauftragte Sozialforschungsinstitut weitergegeben wurde und hierbei die Gefahr einer zweckentfremdeten Nutzung für gegeben hält, wird der Vorgang insoweit durch die für das

Sozialforschungsinstitut nach § 30 BDSG zuständige Aufsichtsbehörde noch abschließend geprüft.

c) Studienplatzvergabe

- Von der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen in Dortmund (ZVS) bin ich um eine datenschutzrechtliche Beurteilung von Regelungen im Entwurf zur **Änderung des Staatsvertrages** über die Vergabe von Studienplätzen gebeten worden.

Es ist vorgesehen, daß mit Einführung des Besonderen Auswahlverfahrens zum Wintersemester 1986/87 eine Teilnahme am Test für medizinische Studiengänge (TMS) für Bewerber der Studiengänge Medizin, Zahn- und Tiermedizin mit Ausnahme einzelner Bewerbergruppen, wie zum Beispiel Ausländer, obligatorisch wird. Hinsichtlich der Klärung der Frage einer möglichen Bevorzugung oder Benachteiligung bestimmter Bewerbergruppen sowie einer Weiterentwicklung des Testverfahrens soll nach Meinung der Gremien der Kultusministerkonferenz auch weiterhin an einer Begleituntersuchung zum Test, die vom Institut für Test- und Begabungsforschung durchgeführt wird, festgehalten werden.

Als gesetzliche Grundlage für die Erhebung der Daten soll nunmehr an Stelle der bisher in § 16 Abs. 5 des Staatsvertrages über die Vergabe von Studienplätzen enthaltenen Regelung im Staatsvertrag folgendes bestimmt werden: „Die Teilnehmer am Feststellungsverfahren können dazu verpflichtet werden, die für die laufende Auswertung des Feststellungsverfahrens erforderlichen Angaben über ihren Bildungsgang und ihre persönlichen und sozialen Verhältnisse zu machen. Die Angaben dürfen nur zum Zwecke der laufenden Auswertung des Feststellungsverfahrens verwertet werden.“

Nach meiner Auffassung reicht die im ersten Satz vorgesehene Regelung als gesetzliche Grundlage für die Datenerhebung nicht aus. Das Gebot der Normenklarheit erfordert vielmehr eine Festlegung der zu erhebenden Daten zumindest in der Vergabeverordnung. Ferner halte ich es im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz für geboten, die im zweiten Satz enthaltene Regelung dahin zu konkretisieren, daß eine Übermittlung dieser Daten in personenbezogener Form ausdrücklich verboten und eine Weitergabe der Daten an das Institut für Test- und Begabungsforschung nur in anonymisierter Form zugelassen wird.

Zum anderen ist in dem Entwurf zur Änderung des Staatsvertrages vorgesehen, daß Studienplätze unter anderem nach dem Ergebnis eines Auswahlgesprächs vergeben werden. Diese Auswahlgespräche sollen von den Hochschulen durchgeführt werden. Es steht zur Diskussion, ob insbesondere wegen der kurzen Zeitdauer eines Auswahlgesprächs Vorinformationen über den Bewerber für die das Auswahlgespräch führenden Professoren zur Verfügung gestellt werden sollen, damit das Interview nicht durch Informationsfragen (Faktenfragen) belastet werden soll. Die Vorinformationen sollen Kenntnis über das soziale Umfeld des Bewerbers, seinen Bildungsweg, seine schulischen und außerschulischen Leistungen sowie das Ergebnis des Feststellungsverfahrens geben. Hierzu sollen, soweit möglich, von der ZVS Daten, wie zum Beispiel Schultyp, Durchschnittsnote, Einzelnoten in bestimmten Fächern sowie Berufsposition des Vaters bzw. der Mutter zur Verfügung gestellt werden.

Gegen die vorgesehene Datenübermittlung durch die ZVS an die Hochschule bestehen Bedenken. Nach dem Entwurf zur Änderung des Staatsvertrages sollen in dem Auswahlgespräch die Bewerber nach dem in diesem Gespräch festgestellten Grad der Motivation und Eignung für das Studium des beantragten Studiengangs ausgewählt werden. Eine Datenübermittlung,

die diesem für das Auswahlgespräch vorgegebenen Zweck nicht entsprechen kann, wäre mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht vereinbar. Es ist jedoch nicht ersichtlich, in welcher Weise nach den heutigen Verhältnissen Rückschlüsse zur Motivation und Eignung der Bewerber aus den Angaben über die Berufsposition des Vaters oder der Mutter gezogen werden können. Ich halte daher eine Übermittlung dieser Daten an die Hochschulen zur Vorbereitung des Auswahlgesprächs nicht für ein geeignetes Mittel zur Erreichung des genannten Zwecks und daher nicht für zulässig.

Darüber hinaus erscheint aber auch zweifelhaft, ob es mit Rücksicht auf den Zweck des Auswahlgesprächs nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als erforderlich angesehen werden kann, daß die Mitglieder der Auswahlgremien von vornherein Kenntnis der anderen in dem Entwurf vorgesehenen Daten erhalten. Dies gilt vor allem für die Bekanntgabe der schulischen Leistungen (Durchschnittsnote, Einzelnoten) und des Ergebnisses des Feststellungsverfahrens an die Hochschulen.

Dabei gehe ich davon aus, daß die Grundlagen für die Entscheidung über Motivation und Eignung eines Bewerbers in dem Auswahlgespräch durch das hierfür vorgesehene Gremium der Hochschule erarbeitet werden. Welche Maßstäbe und Kriterien diese Gremien zur Erarbeitung dieser Grundlagen heranziehen werden, kann nach meiner Auffassung jedenfalls bei dem jetzigen Sachstand nicht in der Weise vorgegeben werden, daß die Mitglieder dieser Gremien vor dem Auswahlgespräch Kenntnis von den einzelnen schulischen Leistungen eines jeden Bewerbers und den Ergebnissen des Feststellungsverfahrens erhalten. Sollten Mitglieder die Kenntnis einzelner Leistungsdaten oder des Ergebnisses des Feststellungsverfahrens für ihre Entscheidungsfindung für erforderlich halten, können sie die Angaben im Auswahlgespräch selbst erfragen. Die Gefahr einer Belastung des Gesprächs durch Zeitdruck ist nach meiner Auffassung nicht in dem Maße gegeben, daß zu ihrer Vermeidung eine Datenübermittlung in dem vorgesehenen Umfang als verhältnismäßig angesehen werden könnte.

14. Bildung und Kultur

a) Schulwesen

- Bereits in meinem vierten Tätigkeitsbericht (C.15.a) und fünften Tätigkeitsbericht (C.16.a) habe ich zu datenschutzrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung des **Lernmittelfreiheitsgesetzes** (LFG) Stellung genommen. Ein weiteres Problem entstand in einer Gemeinde dadurch, daß sie die Lernmittel, die den vom Eigenanteil befreiten Empfängern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz zum befristeten Gebrauch unentgeltlich überlassen wurden, mit einem Stempelauflage versehen ließ, um das Eigentum der Gemeinde zu dokumentieren. Damit bestand aber für die Schüler, denen diese Bücher zum unentgeltlichen Gebrauch überlassen wurden, die Gefahr, daß durch das Erkennen des Stempels Mitschüler oder Lehrer von der Tatsache des Sozialhilfebezugs Kenntnis erhielten.

Nach §2 Abs.2 Satz 1 LFG sind die Erziehungsberechtigten oder der volljährige Schüler verpflichtet, in Höhe eines Eigenanteils auf eigene Kosten Lernmittel zu beschaffen. Nach §2 Abs.2 Satz 2 LFG entfällt der Eigenanteil für Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz. Nach Nr.2.4 der Verwaltungsvorschriften zum Lernmittelfreiheitsgesetz (VVzLFG; GABl. NW. 1982, S.133) trägt der Schulträger diese Aufwendungen. Er regelt das Verfahren, das dem Erfordernis des §35

des Ersten Buches des Sozialgesetzbuchs (§ 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I, Wahrung des Sozialgeheimnisses) Rechnung tragen muß.

Die hiernach entsprechend anzuwendende Vorschrift des § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I verbietet nicht nur die unbefugte Offenbarung von Sozialdaten, sondern verpflichtet auch darüber hinaus, Vorkehrungen zur Wahrung des Sozialgeheimnisses zu treffen. Dazu gehört, das Verfahren der Leistungsgewährung so zu regeln, daß Dritte keine Kenntnis von Sozialdaten erhalten können. Gegen diese Wahrungspflicht wird verstoßen, wenn bei der getroffenen Regelung der Betroffene nicht umhin kann, Sozialdaten selbst zu offenbaren.

Bei einer Kennzeichnung der Lernmittel, die an die von dem Eigenanteil befreiten Empfänger ausgeliehen werden, mit einem Stempelaufdruck werden bei der Benutzung der Lernmittel im Unterricht zwangsläufig Mitschüler oder Lehrer den Stempelaufdruck wahrnehmen und damit Kenntnis von der Tatsache erhalten, daß der Besitzer des Buches Sozialhilfeempfänger ist. Die Kennzeichnung dieser Lernmittel mit dem Stempelaufdruck verstößt somit gegen die Verpflichtung, dem Erfordernis der Wahrung des Sozialgeheimnisses Rechnung zu tragen. Damit wird weder die Ausleihe der in Frage kommenden Lernmittel noch die in Nr. 2.6 VVzLFG vorgesehene Inventarisierung der ausgeliehenen Lernmittel ausgeschlossen. Zwar werden im Regelfall inventarisierte Bücher durch einen deutlich wahrnehmbaren Stempelaufdruck gekennzeichnet; eine solche Kennzeichnung ist jedoch keine unverzichtbare Voraussetzung einer Inventarisierung.

Ich habe daher der Gemeinde empfohlen, das Verfahren zu ändern und auf eine Kennzeichnung der an die von dem Eigenanteil befreiten Empfänger ausgeliehenen Lernmittel zu verzichten. Die Gemeinde beabsichtigt, so zu verfahren.

- Eine Gemeinde hat mich um Stellungnahme gebeten, ob sie der Schulpflegschaft einer Gemeinschaftsgrundschule die Namen und Anschriften der **Schulanfänger** übermitteln dürfe, damit diese die Eltern der Schulanfänger anschreiben und über die Schule informieren könne. Nach Auskunft der Gemeinde sollten die Daten der Schulanfänger gegebenenfalls aus dem Melderegister entnommen werden. Die Erziehungsberechtigten der Schulanfänger waren bereits in einem ausführlichen Schreiben des Schulverwaltungsamtes über die einzelnen Grundschulen, die Schularten und die Schulbezirke sowie die Anmeldetermine unterrichtet worden.

Die Bekanntgabe der Daten an die Schulpflegschaft der Gemeinschaftsgrundschule ist nach § 31 Abs. 7 in Verbindung mit Abs. 1 des Meldegesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (MG NW) zu beurteilen, da die Schulpflegschaft ein Teil und ein Organ der Schule ist, deren Träger die Gemeinde ist. Die Meldebehörde darf hiernach einer anderen Stelle innerhalb der Gemeinde personenbezogene Daten weitergeben, wenn dies zur rechtmäßigen Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit oder der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist. Dabei ist an die Erforderlichkeit, insbesondere auch im Hinblick auf den zu beachtenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ein strenger Maßstab anzulegen.

Zwar vertritt die Schulpflegschaft nach § 10 Abs. 3 Satz 1 des Schulmitwirkungsgesetzes (SchMG) die Interessen der Erziehungsberechtigten bei der Gestaltung der Bildungs- und Erziehungsarbeit und fördert den Bildungs- und Erziehungsauftrag in der Schule. Sicherlich gehört es damit auch zu den Aufgaben einer Schulpflegschaft, für die Interessen ihrer Schule einzutreten und die Arbeit und Ziele der Schule bei den Eltern der Schulanfänger und in der Öffentlichkeit bekanntzumachen. Hierfür ist jedoch die Bekanntgabe der Adressen der Schulanfänger an die Schulpflegschaft nicht erforderlich. Die

Schulpflegschaft kann ihr Anliegen, für die Interessen der Schule einzutreten und für sie zu werben, auch dadurch verwirklichen, indem sie in allgemeiner Form (z. B. durch Bekanntmachung in der Presse) zu Informationsveranstaltungen einlädt.

Die Bekanntgabe der Adressen der Schulanfänger durch das Einwohnermeldeamt an die Schulpflegschaft für den genannten Zweck wäre nicht verhältnismäßig. Im Spannungsfeld zwischen der Öffentlichkeitsarbeit der Schulpflegschaft und dem durch das Grundgesetz und die Landesverfassung gewährleisteten Recht auf informationelle Selbstbestimmung muß insoweit der Schutz der Persönlichkeitssphäre Vorrang haben. Dabei ist zu berücksichtigen, daß viele Bürger nicht mehr ohne weiteres bereit sind hinzunehmen, daß ihre persönlichen Daten anderen bekannt werden.

Außerdem muß in diesem Zusammenhang in die Überlegung mit einbezogen werden, daß gegen eine entsprechende Datenweitergabe an Bekenntnisschulen noch größere datenschutzrechtliche Bedenken vorgebracht werden müßten, weil in diesen Fällen auch die Religionszugehörigkeit bekanntgegeben würde. Eine unterschiedliche Behandlung der Weitergabe von Adressen der Schulanfänger an die Schulpflegschaften von Gemeinschaftsschulen und Bekenntnisschulen wäre aber mit dem Gleichheitsgrundsatz nicht zu vereinbaren. Die Weitergabe der Namen und Adressen der Schulanfänger an Schulpflegschaften ist nach meiner Auffassung daher nur mit – gegebenenfalls von den Erziehungsberechtigten einzuholender – Einwilligung der Betroffenen zulässig.

- Eine andere Eingabe betraf die Frage der Zulässigkeit der Bekanntgabe von Namen und Anschriften von Schul- und Klassenpflegschaftsvorsitzenden an **politische Parteien**. Ein stellvertretender Klassenpflegschaftsvorsitzender beschwerte sich bei mir, daß ihm wenige Wochen vor der Kommunalwahl ein Schreiben einer politischen Partei zum Thema Gesamtschule zugegangen war, das nach seiner Auffassung vom Inhalt und vom Zeitpunkt her nur als Wahlkampfmaßnahme zu verstehen war. Das Schreiben der politischen Partei war an die Klassenpflegschaftsvorsitzenden und die Schulpflegschaftsvorsitzenden der weiterführenden Schulen der Gemeinde adressiert. Der Bürger vermutete daher, daß diese Adressen der Partei von dem Schulträger bekanntgegeben worden waren.

Diese Vermutung wurde durch eine bei dem Schulträger durchgeführte Überprüfung nicht bestätigt. Gleichwohl vertrat die Gemeinde in einem Schreiben an den Bürger unter Hinweis auf meine Ausführungen in dem dritten Tätigkeitsbericht, in dem ich zu der Weitergabe von Namen und Anschriften von Eltern an politische Parteien im Zusammenhang mit Elternbefragungen Stellung genommen habe (C.13.b), die Ansicht, daß eine derartige Datenübermittlung keine datenschutzrechtlichen Vorschriften verletze.

Dieser Auffassung kann ich nicht folgen. Bei einer Übermittlung der Anschriften der Schul- und Klassenpflegschaftsvorsitzenden oder deren Stellvertreter durch die Gemeinde an eine politische Partei könnte § 13 Abs. 1 Satz 1 DSGVO in dem vorliegenden Fall als mögliche Rechtsgrundlage schon deswegen nicht herangezogen werden, weil nach den Ausführungen der Gemeinde diese Daten in den Schulen nicht in Dateien gespeichert sind, sondern nur in Form von Listen festgehalten werden. Aber auch wenn man unterstellt, daß die Anschriften in Dateien gespeichert werden, könnte die Zulässigkeit einer Übermittlung nicht bejaht werden. Im Gegensatz zu dem von mir in meinem dritten Tätigkeitsbericht behandelten Fall wurde in der betreffenden Gemeinde keine Elternbefragung durchgeführt. Daher können die Ausführungen in meinem dritten Tätigkeitsbericht bei der Beurteilung der Zulässigkeit einer Datenübermittlung an politische Parteien im Zusammen-

hang mit Parlaments- und Kommunalwahlen nicht herangezogen werden. Für diese Datenübermittlungen enthält § 35 Abs. 1 MG NW eine abschließende Regelung, wonach für Wahlzwecke in den sechs der Wahl vorangehenden Monaten lediglich Vor- und Familiennamen, akademische Grade und Anschriften von Wahlberechtigten unter Angabe der Zugehörigkeit zu einer Altersgruppe an politische Parteien übermittelt werden dürfen. Da für die Bekanntgabe der Namen und Anschriften von Schul- und Klassenpflegschaftsvorsitzenden an politische Parteien für Wahlzwecke eine gesetzliche Grundlage fehlt, wäre eine solche Bekanntgabe nicht zulässig.

- Mit der Anforderung personenbezogener Daten im Rahmen der **Schulaufsicht** habe ich mich bereits in meinem dritten Tätigkeitsbericht (C.13.a) im Zusammenhang mit der Demonstration in Bonn am 10. Oktober 1981 befaßt. Nunmehr wurde ich gebeten, die datenschutzrechtliche Zulässigkeit einer Verfügung der Schulaufsicht zu prüfen, mit der eine Schulleiterin aufgefordert worden war, verschiedene Fragen zu den an der Schule im Rahmen einer Friedenswoche im Oktober 1983 geplanten Veranstaltungen zu beantworten. Nach der Verfügung sollte für jede Lehrkraft angegeben werden, für welche Veranstaltung diese eingeplant ist, und außerdem für jede Veranstaltung erläutert werden, für welche Schüler diese vorgesehen sei. Dabei komme es auf einen lückenlosen Überblick an. Zu dieser Verfügung erfolgte später eine Klarstellung, es sei nicht beabsichtigt gewesen, mit der Verfügung personenbezogene Daten (Namen) der Schüler anzufordern. Die Anforderung der Namen der Lehrer als vorbeugende dienstaufsichtliche Maßnahme wurde damit begründet, sie sei erforderlich, um auch im Einzelfall sicherstellen und überprüfen zu können, ob Bedienstete des Landes die ihnen obliegenden Pflichten im Rahmen der geltenden Gesetze wahrnehmen. Hierzu wurde auf das Schreiben des Kultusministers an die Lehrerinnen und Lehrer in Nordrhein-Westfalen vom August 1983 (GABl. NW. 1983, S. 325) Bezug genommen.

Auch Angaben über die dienstliche Tätigkeit eines Beamten sind Angaben über seine sachlichen Verhältnisse und daher personenbezogene Daten (§ 2 Abs. 1 DSGVO). Das Anfordern solcher Daten durch die Schulaufsichtsbehörden ist ein Eingriff in das Grundrecht des Betroffenen auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung sowie in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes und bedarf daher einer gesetzlichen Grundlage.

Als gesetzliche Grundlage für die Anforderung von Angaben darüber, welcher Lehrer für welche Veranstaltung verantwortlich ist, kommen nur die Vorschriften über die Schulaufsicht, die auch die Dienstaufsicht umfaßt (§§ 14, 15 des Schulverwaltungsgesetzes) in Betracht. Zur Erfüllung der Aufgaben der Schulaufsichtsbehörde kann es erforderlich sein festzustellen, ob Lehrer bei schulischen Veranstaltungen im Zusammenhang mit der Nachrüstungsdiskussion die ihnen obliegenden Pflichten verletzen. Nach der von mir ständig vertretenen Auffassung ist ein Beamter seinen Vorgesetzten zur Rechenschaft über die Führung seiner Dienstgeschäfte verpflichtet (vgl. C.14.c meines zweiten Tätigkeitsberichts). Dementsprechend muß ein Lehrer die Überprüfung seiner Tätigkeit bei schulischen Veranstaltungen hinnehmen, wenn Anlaß hierzu besteht. Soweit für diesen Zweck erforderlich, darf die Schulaufsichtsbehörde personenbezogene Daten eines Lehrers anfordern.

Bei derartigen Eingriffen in das Grundrecht auf Datenschutz und das informationelle Selbstbestimmungsrecht ist der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Danach muß die Belastung des Betroffenen in einem angemessenen Verhältnis zu dem zu erreichenden Zweck

stehen. Unter mehreren für das Erreichen des Zwecks geeigneten Mitteln ist dasjenige zu wählen, das den Betroffenen am wenigsten belastet.

Nach meiner Auffassung war die Anforderung der Namen der für die Veranstaltungen verantwortlichen Lehrer zur Erfüllung der Aufgaben der Schulaufsichtsbehörde nicht erforderlich. Als vorbeugende dienstaufsichtliche Maßnahme hätte es genügt, die Schulleiterin anzuweisen, die Namen der jeweils Verantwortlichen festzuhalten, damit die Schulaufsichtsbehörde darauf zurückgreifen konnte, wenn und soweit dies erforderlich wurde. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebot, dieses den Betroffenen weniger belastende Mittel zu wählen. Ich habe den Schulaufsichtsbehörden empfohlen, künftig in derartigen Fällen entsprechend zu verfahren.

- Bereits in meinem zweiten Tätigkeitsbericht (C.17.a) habe ich datenschutzrechtliche Bedenken dagegen erhoben, daß auf Grund einer Vereinbarung zwischen dem Kultusminister und den Wehrbereichsverwaltungen die Kreiswehrrersatzämter Listen von den Schulen erhalten, aus denen die Schüler zu ersehen sind, die vor der Erfassung und Musterung ihre Schulausbildung beenden. Die Landesregierung hat in ihrer Stellungnahme hierzu mitgeteilt, der Kultusminister beabsichtige, dieses Verfahren zu ändern. Künftig sollten die Schulen keine Namensangaben der Schüler an die Kreiswehrrersatzämter mehr übermitteln. Statt dessen sollten die Schulen Informationen der Bundeswehr an die betreffenden Schüler verteilen. Ein entsprechender Rund-erlaß wäre zur Zeit in Vorbereitung.

Trotz wiederholter **Anfragen beim Kultusminister** ist mir jedoch keine derartige Regelung bekanntgeworden. Aus bei mir eingehenden Eingaben muß ich vielmehr entnehmen, daß zumindest von einigen Schulen nach wie vor die Namen den Kreiswehrrersatzämtern übermittelt werden.

Auch in anderen Angelegenheiten steht die erbetene Stellungnahme des Kultusministers noch aus. Sie betreffen

- die Zulässigkeit der Bekanntgabe der Adressen schulpflichtig werdender Kinder und ihrer Erziehungsberechtigten an Grundschulen,
- die Zulässigkeit der Übermittlung von Testunterlagen zu dem Sonder-schulaufnahmeverfahren beim Wechsel des Schülers an eine andere Sonderschule gleichen Typs und
- die Gewährleistung des Datenschutzes hinsichtlich der in den Klassenbüchern festgehaltenen Ergebnisse der schriftlichen Arbeiten.

Zur Erfüllung meiner Aufgaben bin ich auf die Unterstützung durch die obersten Landesbehörden angewiesen. Wegen der noch ausstehenden Stellungnahmen des Kultusministers war es mir nicht möglich, die genannten Vorgänge abschließend zu bearbeiten.

Im übrigen hat der Kultusminister die von ihm geführten Dateien noch nicht zum Dateienregister angemeldet. Nach § 5 Abs. 2 Dateienregisterverordnung waren bestehende Dateien bis zum 30. Juni 1981 anzumelden.

b) Bibliotheken

- Verschiedene Bürger teilten mir in Eingaben ihre Verwunderung darüber mit, daß sie bei einem Besuch in der Städtischen Bibliothek festgestellt hätten, daß die Bibliothek offenbar über ihre Datenverarbeitungsanlage einen direkten **Zugriff zu Daten des Einwohnermeldeamtes** besitze, und baten mich, die Zulässigkeit einer solchen On-line-Zugriffsmöglichkeit auf die Melde-daten datenschutzrechtlich zu prüfen.

Nach § 31 Abs. 7 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 1 MG NW dürfen innerhalb der Gemeinde die in § 3 Abs. 1 MG NW aufgeführten Daten und

Hinweise weitergegeben werden, wenn dies zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der Meldebehörde oder der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist. An die Erforderlichkeit müssen strenge Anforderungen gestellt werden. Es genügt nicht, wenn die Kenntnis der Daten zur Aufgabenerfüllung nur dienlich ist oder sie erleichtert; die Kenntnis muß vielmehr zur Aufgabenerfüllung notwendig sein. Diese Voraussetzung muß bei allen Daten vorliegen, die zum Abruf bereitgehalten werden, denn die gesetzliche Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 2 Nr. 2 DSGVO, nach der bereits das Bereithalten zum Abruf als Übermittlung des gesamten bereitgehaltenen Datenbestandes anzusehen ist, muß auch bei einer Datenweitergabe innerhalb derselben Stelle gelten.

Unbeschadet dessen, daß im konkreten Benutzungsfall die Übermittlung einzelner den Benutzer betreffenden Daten für die Aufgabenerfüllung der Stadtbücherei erforderlich sein kann, kann eine durch den On-line-Zugriff begründete umfassende Übermittlung von personenbezogenen Daten sämtlicher Einwohner einer Stadt nicht für die Aufgabenerfüllung der Stadtbücherei als erforderlich angesehen werden.

Gegen die Einrichtung einer On-line-Zugriffsmöglichkeit müssen daher grundsätzliche datenschutzrechtliche Bedenken erhoben werden. Diese Bedenken könnten allerdings zurückgestellt werden, wenn die Einhaltung folgender Anforderungen sichergestellt werden kann:

- Abgerufen werden dürfen nur Daten von Einwohnern, für die bereits ein Antrag auf Begründung eines Benutzungsverhältnisses gestellt worden ist. Dazu muß das Programm sicherstellen, daß ein Zugriff zu den Daten des Melderegisters erst erfolgen kann, wenn die Daten des Benutzers in die Datei der Stadtbücherei eingegeben und dort gespeichert sind.
- Das Programm muß sicherstellen, daß nur solche Datenfelder aus dem Melderegister abgerufen werden, deren Kenntnis im Rahmen des Benutzungsverhältnisses erforderlich ist.
- Das Programm ist nicht nur durch die Stadtbücherei freizugeben. Bezüglich der beiden erstgenannten Anforderungen kann die Freigabe vielmehr nur durch das Einwohnermeldeamt erfolgen.

Meine Überprüfung, ob diesen Anforderungen in den an mich herangetragenen Fällen entsprochen wird, ist noch nicht abgeschlossen.

- Eine Stadtbücherei fragte bei mir an, ob sie berechtigt sei, von einem Bürger bei der Anmeldung zur Benutzung der Bibliothek das **Geburtsdatum** und die **Personalausweisnummer** zu erheben. Nach ihrer Auffassung seien diese Daten zur eindeutigen Identifizierung des Benutzers erforderlich.

Bei der Begründung eines Benutzungsverhältnisses, die als Verwaltungsakt anzusehen ist, kommt als Rechtsgrundlage für die Erhebung der Daten § 26 Abs. 2 Satz 1 und 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen 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 Vorschrift kann jedoch nur die Erhebung solcher Angaben gestützt werden, die für die Begründung und Durchführung des Benutzungsverhältnisses erforderlich sind. Dabei ist an die Erforderlichkeit ein strenger Maßstab anzulegen, es genügt nicht, daß die Daten für die Begründung und Durchführung des Benutzungsverhältnisses nützlich oder dienlich sind.

Es ist davon auszugehen, daß zur Begründung und Durchführung des Benutzungsverhältnisses die eindeutige Identifizierung des Benutzers mit Namen und Anschrift erforderlich ist. Darüber hinaus kann die Erforderlichkeit

zur Erhebung des Geburtsdatums als notwendiges Unterscheidungsmerkmal für die Fälle von Namensgleichheit und Namensähnlichkeit bejaht werden. Dagegen ist das Erheben und Festhalten der Personalausweisnummer für diesen Zweck nicht erforderlich, da der Benutzer durch den Namen, das Geburtsdatum und die Anschrift ausreichend identifiziert wird. Die Erhebung der Personalausweisnummer ist somit nicht zulässig.

- Ein Bürger beschwerte sich bei mir darüber, daß eine Universitätsbibliothek von ihm verlangt habe, in dem für die Benutzung auszufüllenden Antragsformular den **Beruf** und den **Arbeitgeber** anzugeben. Im Zusammenhang damit sei ihm von einem Bediensteten erklärt worden, falls er arbeitslos sei, könnten Bücher nur gegen Stellung einer Bürgschaft oder eine Kautions an ihn ausgeliehen werden. Die von mir zur Stellungnahme aufgeforderte Universitätsbibliothek berief sich zur Rechtfertigung der Erhebung von Angaben über Beruf und Arbeitgeber auf ihre Benutzungsordnung, die allerdings vor über 25 Jahren erlassen worden war. Diese Benutzungsordnung enthielt eine Bestimmung, nach der eine Bücherausleihe an Personen, die der Universität nicht angehören, nur zugelassen wurde, wenn sie nach ihrer Persönlichkeit und ihren Verhältnissen die nötige Sicherheit bieten. Anderenfalls mußte ein Bürge gestellt oder eine Geldsumme hinterlegt werden.

Ursprünglich bestanden Zweifel, ob diese alte Benutzungsordnung nach dem Inkrafttreten des Gesetzes über die wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (WissHG) überhaupt noch herangezogen werden konnte. Nach § 133 Abs. 2 Satz 2 WissHG gelten jedoch die bisherigen Hochschulverfassungen, Satzungen und Ordnungen fort, bis die jeweils nach diesem Gesetz erforderlichen Neuregelungen erlassen sind. Somit war davon auszugehen, daß sowohl die Verfassung der Hochschule als auch die nach dieser Verfassung erlassene Benutzungsordnung der Universitätsbibliothek weiter gelten.

Soweit die Erhebung von Angaben über Beruf und Arbeitgeber auf die erwähnte Bestimmung der Benutzungsordnung gestützt werden soll, entspricht diese Vorschrift jedoch nicht dem Gebot der Normenklarheit. Der Betroffene kann ihr nicht entnehmen, daß er diese Angaben machen muß, wenn er Bücher ohne Bürgschaft oder Kautions entleihen will.

Darüber hinaus dürfen, wenn Daten auf Grund einer Rechtsvorschrift erhoben werden, nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nur die für die Aufgabenerfüllung nach dieser Vorschrift erforderlichen Daten erhoben werden. Dabei ist an die Erforderlichkeit ein strenger Maßstab anzulegen. Die erhobenen Daten müssen danach zur Aufgabenerfüllung nicht nur nützlich oder dienlich, sondern notwendig sein.

Es erscheint bereits zweifelhaft, ob die Angaben von Beruf und Arbeitgeber zur Beurteilung der Frage, ob jemand nach seiner Persönlichkeit und seinen Verhältnissen die nötige Sicherheit für eine Ausleihe von Büchern bietet, überhaupt geeignet ist. Schon mit Rücksicht darauf, daß die Richtigkeit dieser Angaben im Regelfall nicht nachgeprüft wird, muß davon ausgegangen werden, daß hieraus keine zuverlässigen Erkenntnisse hergeleitet werden können. Aber auch unabhängig davon läßt der Umstand, daß ein Antragsteller zur Zeit der Antragstellung ohne Arbeit ist, nicht die Schlußfolgerung zu, daß dadurch die Bewahrung des Buchbestandes vor Verlust und die Sicherung von eventuellen Ersatzansprüchen gefährdet sei. Auf jeden Fall kann der mit der Regelung in der Benutzungsordnung verfolgte Zweck, nämlich die Bewahrung des Buchbestandes vor Verlust und die Sicherung von eventuellen Ersatzansprüchen, auch ohne die Angaben von Beruf und Arbeitgeber erreicht werden. Solange nicht im Einzelfall bestimmte Wertgrenzen überschritten werden, muß es als zur Bestandssicherung ausreichend angesehen

werden, daß bei einer Person, an die Bücher ausgeliehen werden sollen, ihre Identität und ihre Wohnung festgestellt ist.

Ich habe der Universitätsbibliothek meine Bedenken gegen die Erhebung der Angaben über den Beruf und Arbeitgeber mitgeteilt und ihr empfohlen, auf die Erhebung dieser Daten in Zukunft zu verzichten. Darüber hinaus habe ich der Universität nahegelegt, möglichst bald nach § 32 Abs. 2 Satz 4 WissHG eine neue Benutzungsordnung als Satzung zu erlassen, in der die Datenerhebung und Datenverarbeitung durch die Universitätsbibliothek nach den zeitgemäßen Erfordernissen geregelt wird.

c) Archive

- Die Notwendigkeit für den Erlass eines **Landesarchivgesetzes**, auf die ich insbesondere auch in meinem dritten Tätigkeitsbericht (C.13.b) und vierten Tätigkeitsbericht (C.15.b) hingewiesen habe, wurde bei der Bearbeitung einer Bürgereingabe besonders deutlich. Dieser Bürger war darüber erstaunt und nachdenklich geworden, daß ein Bekannter über Einzelheiten seines persönlichen Lebensschicksals, nämlich über eine Verfolgung durch die Gestapo informiert war, ohne daß er ihm diese mitgeteilt hatte. Er vermutete daher, daß sein Bekannter Zugang zu amtlichen Unterlagen über die damaligen Ereignisse gefunden hatte. Bei einer Vorsprache im Hauptstaatsarchiv war in ihm die Überzeugung gewachsen, daß dort über ihn Unterlagen vorhanden sein müßten, aus denen sich sein Bekannter die Kenntnis über ihn betreffende Umstände verschafft haben müßte.

Ich habe dem Betroffenen geraten, zunächst von dem Archiv Auskunft darüber zu verlangen, ob und gegebenenfalls welche Unterlagen dort über ihn vorhanden seien und wem Einsicht in diese Unterlagen gewährt worden sei. Außerdem könne er gegebenenfalls der Einsichtnahme Dritter in die über ihn im Hauptstaatsarchiv vorhandenen Unterlagen widersprechen.

Der erteilten Auskunft war zu entnehmen, daß über den Betroffenen tatsächlich eine **Personenakte der Gestapo** aufbewahrt wurde. Weiter befand sich in einer ebenfalls im Hauptstaatsarchiv aufbewahrten anderen Akte das Protokoll einer Vernehmung des Betroffenen durch die Gestapo. Die Frage, ob und gegebenenfalls von wem Einsicht in die Unterlagen genommen worden war, konnte das Archiv mangels entsprechender Belege nicht beantworten. Auch zögerte das Archiv zunächst, den von dem Betroffenen erhobenen Widerspruch gegen die Zulassung der archivlichen Nutzung der ihn betreffenden Unterlagen als erheblich anzusehen, weil die Benutzungsordnung für die staatlichen Archive des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. März 1980 (MBl. NW. S. 988) eine derartige Widerspruchsmöglichkeit nicht ausdrücklich vorsieht.

Unter den geschilderten Umständen mußte der Widerspruch des Betroffenen jedoch in jedem Fall beachtet werden. Die Einsichtgewährung in die genannten Akten ist ein Eingriff in das Grundrecht des Betroffenen auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung wie auch in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes. Eine hierfür erforderliche gesetzliche Grundlage besteht für die staatlichen Archive des Landes Nordrhein-Westfalen nicht. Im vorliegenden Fall werden durch die Verletzung der genannten Grundrechte die schutzwürdigen Belange des Betroffenen in besonderem Maße beeinträchtigt. Sowohl nach den Empfehlungen der Konferenz der Datenschutzbeauftragten vom 27. April 1982 zur Sicherstellung des Datenschutzes im Archivwesen, über die ich in meinem vierten Tätigkeitsbericht (C.15.b) berichtet habe, als auch nach dem Entwurf eines Bundesarchivgesetzes wäre bei dem gegebenen Sachverhalt die Einsichtgewährung unzulässig.

Nachdem ich den Kultusminister als zuständige oberste Landesbehörde auf diese Rechtslage hingewiesen habe, hat sich das Hauptstaatsarchiv bereit erklärt, den Widerspruch des Betroffenen zu beachten und eine Benutzung der ihn betreffenden Unterlagen durch Dritte nicht zuzulassen, es sei denn, daß der Betroffene dazu vorher seine ausdrückliche Zustimmung erteilt.

Der Kultusminister hat inzwischen, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesminister, durch Runderlaß vom 9. November 1984 (MBl. NW. S. 1779) eine Neuregelung über die Sicherung und Nutzung von Archivgut in den staatlichen Archiven des Landes Nordrhein-Westfalen getroffen. In dieser Regelung werden wesentliche Gedanken der erwähnten Empfehlungen der Konferenz der Datenschutzbeauftragten der Länder und des Bundes vom 27. April 1982 berücksichtigt. Eine Regelung durch Verwaltungsvorschriften kann jedoch die Notwendigkeit, eine gesetzliche Grundlage für den Zugang zu personenbezogenen Daten in Archiven zu schaffen, nicht ersetzen. Ich sehe die mit dem Runderlaß getroffene Regelung daher als Zwischenlösung bis zum Erlaß eines Landesarchivgesetzes an, für dessen baldige Verabschiedung ich mich weiter einsetze.

Angesichts der eindeutigen Rechtslage ist mir die Auffassung der Kommission zur Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung in Nordrhein-Westfalen unverständlich, für ein Archivgesetz in Nordrhein-Westfalen bestehe kein Handlungs-, sondern eher ein Verhinderungsbedarf (Bericht und Vorschläge, S. 249).

Für das Archivgut des Bundes hat die Bundesregierung den Entwurf eines Bundesarchivgesetzes (Bundesratsdrucksache 371/84) eingebracht. In der Begründung zu diesem Gesetzentwurf wird die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 verdeutlichte Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung, welche die archivfachlichen Belange, die Nutzungsrechte und den Persönlichkeitsschutz angemessen berücksichtigt, ausdrücklich anerkannt. Dieser Notwendigkeit wird sich auch der Landesgesetzgeber nicht verschließen können.

15. Steuerverwaltung

- In meinem vierten Tätigkeitsbericht (C.16.) und fünften Tätigkeitsbericht (C.17.) habe ich über den vom Bundesminister der Finanzen vorgelegten Referentenentwurf eines Gesetzes zur **Änderung der Abgabenordnung** und anderer Gesetze (1. AO-ÄndG) berichtet. Die darin enthaltenen Regelungen zur Änderung der Abgabenordnung sind in den Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Steuerbereinigungsgesetz 1985 (Bundestagsdrucksache 10/1636) übernommen worden. Mit der darin vorgesehenen Vorschrift des § 93a AO soll eine gesetzliche Grundlage für die in der Praxis weitverbreitete Übersendung von Kontrollmitteilungen geschaffen werden.

Die Datenschutzbeauftragten der Länder und des Bundes sind stets dafür eingetreten, daß Kontrollmitteilungen wegen ihres Eingriffscharakters unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auf eine eindeutige Rechtsgrundlage zu stellen sind und daß die schutzwürdigen Belange der Betroffenen dadurch berücksichtigt werden müssen, daß die auskunftgebende Stelle oder Person die Betroffenen durch Übersendung einer Durchschrift der Mitteilung oder in anderer geeigneter Form unterrichtet. Diese Forderungen sind bereits in der Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten der Länder und des Bundes zu Fragen des Datenschutzes in der Steuerverwaltung vom 28. September 1982 enthalten (vgl. dritter Tätigkeitsbericht, C.14.).

Ich habe den Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen zum Entwurf des Steuerbereinigungsgesetzes 1985 noch einmal auf diese Grundsätze hingewiesen und ihn gebeten, sich dafür einzusetzen, daß eine Mitteilungspflicht an die Finanzbehörden nur im notwendigen Umfang und nur in den Fällen begründet wird, in denen tatsächlich ein steuerliches Bedürfnis für die Unterrichtung der Finanzbehörden besteht. Außerdem habe ich den Finanzminister gebeten, sich gegenüber der insoweit anderslautenden Stellungnahme des Bundesrates dafür einzusetzen, daß eine Verpflichtung zur Unterrichtung des Betroffenen in allen Fällen, in denen Kontrollmitteilungen über ihn erfolgen, vorgesehen wird.

Im Steuerbereinigungsgesetz 1985 vom 14. Dezember 1984 (BGBl. I S. 1493) sind die ursprünglich im Regierungsentwurf enthaltenen Vorschriften zur Änderung der Abgabenordnung nicht enthalten. Pressemeldungen zufolge war es vor allem die Vorschrift des § 93a über Kontrollmitteilungen, die bei den Abgeordneten zu Bedenken führte und daher eine Überprüfung ohne Zeitdruck nahelegte.

Wenngleich diese Überlegungen einleuchten, muß in diesem Zusammenhang jedoch noch einmal daran erinnert werden, daß in der gegenwärtigen Praxis die Finanzbehörden von einer Vielzahl anderer Behörden und öffentlichen Stellen Kontrollmitteilungen erhalten. Diese Praxis muß endlich auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden. Die Verwirklichung der geplanten Regelung darf daher nicht längere Zeit verzögert werden.

- Von einem Regierungspräsidenten bin ich gebeten worden, die Anfrage eines Finanzamtes auf ihre Vereinbarkeit mit Vorschriften über den Datenschutz zu prüfen. Das Finanzamt hatte darin die Genehmigungsbehörde für Abgrabungen gebeten, für die Zwecke steuerlicher Erfassung eine Aufstellung der in bestimmten Jahren genehmigten Abgrabungen zu übersenden, aus der die Bezeichnung und Lage des Vorkommens, Name und Anschrift des Eigentümers sowie das Datum der Genehmigungserteilung hervorgehen sollte.

Als gesetzliche Grundlage für die erbetenen Angaben kann § 93 AO nicht herangezogen werden. Als Ausfluß des Grundsatzes der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit hat die grundsätzlich vorrangige Sachaufklärung durch den Betroffenen auch Wirkung für die Datenweitergabe innerhalb des öffentlichen Bereichs (§ 93 Abs. 1 Satz 2 AO). Nur im Steuerfahndungsverfahren ist die Sachaufklärung durch den Betroffenen ausdrücklich ausgenommen (§ 208 Abs. 1 Satz 3 AO). Es handelte sich vielmehr um eine Anfrage im Rahmen der **Amtshilfe** (§§ 111 bis 115 AO), die der Ermittlung von unbekanntem Steuerfällen dienen sollte.

Die Amtshilfenvorschriften enthalten jedoch lediglich Verfahrensregelungen und räumen keine materiellrechtlichen Eingriffsbefugnisse ein. Im übrigen müßten sie nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 schon deswegen als Grundlagen für eine über den ursprünglichen Verwendungszweck der Daten hinausgehende Übermittlung ausscheiden, weil sie dem Gebot der Normenklarheit nicht entsprechen.

In dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Steuerbereinigungsgesetz 1985 (Bundestagsdrucksache 10/1636) ist in § 93a AO vorgesehen, daß die Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen kann, daß Behörden der zuständigen Finanzbehörde unter anderem Verwaltungsakte mitzuteilen haben, soweit der Betroffene durch Erlaubnisse oder Genehmigungen die Möglichkeit zur Erzielung steuerpflichtiger Einnahmen erhält. Solange jedoch eine solche Rechtsverordnung auf Grund der in die Abgabenordnung aufzunehmenden Ermächtigung nicht erlassen ist, bestehen gegen die Übermittlung der vom Finanzamt erbetenen

Angaben über die Eigentümer von Abgrabungsvorkommen datenschutzrechtliche Bedenken.

- Mit der datenschutzrechtlichen Problematik von detaillierten **Angaben auf den Überweisungsträgern** im Erstattungsverfahren habe ich mich eingehend in meinem vierten Tätigkeitsbericht (C.16.) und fünften Tätigkeitsbericht (C.17.) befaßt. Besonderen Bedenken begegnete dabei die Offenbarung des Bekenntnisses des Betroffenen mit der bisher üblichen Angabe der steuerberechtigten Religionsgesellschaft.

Der Finanzminister hat mir nunmehr mitgeteilt, daß nach Abstimmung mit dem Bundesminister der Finanzen die Finanzverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen künftig auf den im Steuererstattungsverfahren ausgedruckten Überweisungsträgern auf eine Bezeichnung der steuerberechtigten Religionsgesellschaften verzichten und stattdessen einheitlich den Begriff „Kirchensteuer“ verwenden wird.

- Immer wieder kommt es auch zu Beschwerden über eine **Offenbarung der Steuernummer**. So teilte mir ein Bürger mit, ihm seien die Formulare für die Einkommensteuererklärung 1984 in einer Klarsichthülle zugestellt worden. Bei dieser Form der Zustellung sei seine Steuernummer zu erkennen und somit unbefugt durch Dritte wahrzunehmen gewesen. Der von mir um Stellungnahme gebetene Finanzminister hat hierzu mitgeteilt, daß eine Versendung der Steuerklärungsvordrucke in Klarsichtfolie zur Vermeidung von Verzögerungen nur kurze Zeit und nur in einer geringen Zahl von Fällen vorgenommen worden sei. Bei der Verwendung beschichteter Folie seien technische Probleme aufgetreten, die aber in der Zwischenzeit behoben seien. Die Klarsichtfolie werde nicht mehr benutzt. Im übrigen vertrat der Finanzminister jedoch die Auffassung, daß der Ausdruck der Steuernummer keine datenschutzrechtlichen Vorschriften verletze, da daraus nur hervorgehe, daß der Empfänger der Sendung beim Finanzamt geführt wird; dies sei jedoch bereits daraus zu entnehmen, daß er eine Sendung vom Finanzamt (aus dem Absender zu ersehen) erhalte.

Dieser Auffassung kann ich nicht folgen. Aus der Angabe einer Steuernummer ergibt sich, daß und wo eine Person steuerlich geführt wird. Oft ist im Zusammenhang mit gleichzeitig erkennbar, daß für den Steuerpflichtigen eine Veranlagung zur Einkommensteuer durchgeführt wird. Dem Absender einer Sendung sind diese Angaben nicht zu entnehmen, da es sich auch um ein Schreiben an einen Dritten, etwa um ein Auskunftersuchen nach § 93 Abs. 1 Satz 3 AO handeln könnte.

Diese Tatsachen unterliegen dem Steuergeheimnis nach § 30 Abs. 1 und 2 AO. Eine Offenbarung ist nur unter den Voraussetzungen des § 30 Abs. 4 Nr. 1 bis 5 AO zulässig. Im vorliegenden Fall kommt als Offenbarungsbefugnis allein § 30 Abs. 4 Nr. 1 AO in Betracht. Danach ist eine Offenbarung zulässig, soweit sie der Durchführung eines Verwaltungsverfahrens in Steuersachen dient. Dabei darf die Offenbarung nicht über den zur Erreichung des steuerlichen Zwecks erforderlichen Umfang hinausgehen (Tipke-Kruse, AO, § 30 Anm. 40). Wie das später praktizierte Verfahren der Versendung in beschichteten Hüllen zeigt, ist eine Offenbarung der Steuernummer bei der Versendung von Steuerklärungsvordrucken aber nicht erforderlich.

- Ein anderer Bürger hatte sich darüber beschwert, daß bei der Bearbeitung seiner Einkommensteuererklärung der Sachbearbeiter ein **Auskunftersuchen** nach § 93 Abs. 1 Satz 1 AO an einen Dritten gerichtet und dabei die Steuernummer des Betroffenen angegeben hatte. In seiner Stellungnahme zu diesem Vorgang wies der Finanzminister darauf hin, daß das Arbeitsgebiet eines Bearbeiters Steuerfestsetzungsaufgaben für weit mehr als eintausend Steuerpflichtige umfassen könnte. Im Interesse eines ordnungsgemäßen

Arbeitsablaufs sei es deshalb dringend notwendig, dafür zu sorgen, daß eingehende Postsendungen möglichst die entsprechenden Steuernummern trügen, denn bereits bei einem mittelgroßen Finanzamt würde allein zur Einkommensteuer etwa dreißig- bis vierzigtausend Steuerpflichtige veranlagt. Obwohl Zweifel verbleiben, vermag ich diese Argumentation des Finanzministers nicht zu widerlegen. Nach dem derzeitigen Erkenntnisstand ist daher davon auszugehen, daß die Angabe der Steuernummer in einem Auskunftersuchen an Dritte nach § 93 Abs. 1 Satz 3 AO der Durchführung eines Verwaltungsverfahrens in Steuersachen dienen und damit nach § 30 Abs. 4 Nr. 1 AO zulässig ist.

- Eine Bürgerin, die als Redakteurin bei einer Zeitung arbeitet, beschwerte sich bei mir darüber, daß der am gleichen Ort erscheinenden Konkurrenzzeitung eine **Pfändungsverfügung** vom Finanzamt zugestellt worden war, mit der ihr Gehaltsanspruch wegen rückständiger Steuern gepfändet werden sollte. Wie in der dem vermeintlichen Drittschuldner zugestellten Verfügung angegeben war, handelte es sich dabei um eine Abschlußzahlung von Einkommensteuer und römisch-katholischer Kirchensteuer, der Rückforderung einer Arbeitnehmer-Sparzulage und einen Verspätungszuschlag. Die Betroffene war über diesen mißlungenen Vollstreckungsversuch vor allem deswegen verärgert, weil sie bereits seit vielen Jahren bei der gleichen Zeitung beschäftigt war und mit der Konkurrenzzeitung nie etwas zu tun gehabt hatte. Dies hätte das Finanzamt auch aus ihren Steuerakten erkennen müssen, meinte die betroffene Bürgerin.

Meine Ermittlungen hierzu ergaben, daß die Betroffene zwar gegen die rückständigen Beträge Einspruch eingelegt hatte, daß aber auf Grund des eingelegten Einspruches weder eine Stundung erfolgt noch die Vollziehung ausgesetzt war. Das Finanzamt ließ daher die Beitreibung der Forderung durch den Vollziehungsbeamten vornehmen. Nachdem dieser die Betroffene mehrmals erfolglos aufgesucht hatte, erhielt er von einem Nachbarn die Auskunft, die Betroffene sei als Redakteurin bei der Zeitung beschäftigt, an die das Finanzamt dann ohne eine Überprüfung der Richtigkeit dieser Angabe die Pfändungsverfügung gerichtet hatte.

Als Offenbarungsbefugnis für die dem Steuergeheimnis (§ 30 Abs. 1 und 2 AO) unterliegenden Verhältnisse des Steuerpflichtigen gegenüber einem Drittschuldner kommt allein § 30 Abs. 4 Nr. 1 AO in Betracht. Danach ist eine Offenbarung zulässig, soweit sie der Durchführung eines Verwaltungsverfahrens in Steuersachen dient.

Für die Pfändung einer Geldforderung gilt § 309 AO. Danach hat die Vollstreckungsbehörde dem Drittschuldner schriftlich zu verbieten, an den Vollstreckungsschuldner zu zahlen, und dem Vollstreckungsschuldner schriftlich zu gebieten, sich jeder Verfügung über die Forderung, insbesondere ihrer Einziehung, zu enthalten (§ 309 Abs. 1 AO). Die Pfändung ist bewirkt, wenn die Pfändungsverfügung dem Drittschuldner zugestellt ist (§ 309 Abs. 2 Satz 1 AO). Nur soweit eine Offenbarung über den nach dieser Vorschrift zulässigen Umfang nicht hinausgeht, kann sie als nach § 30 Abs. 4 Nr. 1 AO zulässig angesehen werden (vgl. Tipke-Kruse, AO, § 30 Anm. 40).

Bedingt dadurch, daß das Finanzamt die Richtigkeit der über den Vollziehungsbeamten von einem Nachbarn der Steuerpflichtigen erhaltenen Auskunft ohne weitere Prüfung unterstellt hat, ist die Pfändungsverfügung im vorliegenden Fall nicht an den Arbeitgeber der Steuerpflichtigen, sondern an einen Dritten übersandt worden, dem dadurch die Einzelheiten über die dem Steuergeheimnis unterliegenden Verhältnisse der Steuerpflichtigen bekanntgeworden sind.

Eine derartige Offenbarung an einen vermeintlichen Drittschuldner geht nur dann nicht über den nach § 309 AO erforderlichen Umfang und Zweck des Vollstreckungsverfahrens hinaus, wenn die Vollstreckungsbehörde nach sorgfältigen Ermittlungen davon ausgehen konnte, daß die Angaben, die sie über den Drittschuldner des Steuerpflichtigen erhalten hat, zutreffen. Diese Voraussetzung war aber im vorliegenden Fall nicht erfüllt. Nach dem Inhalt der Steuerakten bestand vielmehr Veranlassung, die über den Vollziehungsbeamten erhaltenen Angaben des Nachbarn einer Überprüfung zu unterziehen. Eine Gefährdung des Vollstreckungszwecks durch die Vornahme weiterer Ermittlungen war im vorliegenden Fall nicht zu befürchten.

Da somit für die Offenbarung an das Konkurrenzblatt die Voraussetzungen des § 30 Abs. 4 Nr. 1 in Verbindung mit § 309 AO nicht vorlagen, war diese Offenbarung nicht zulässig (§ 30 Abs. 1 und 2 AO).

Darüber hinaus begegnet es datenschutzrechtlichen Bedenken, daß in der Pfändungsverfügung eine Unterrichtung des Drittschuldners über Einzelheiten der zu vollstreckenden Forderung erfolgte. Diese Bedenken werden bereits seit Jahren sowohl von den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder als auch von anderen Seiten geltend gemacht.

Durch die Zustellung der Pfändungsverfügung an den Drittschuldner werden diesem personenbezogene Daten des Schuldners bekanntgegeben. Diese Bekanntgabe ist 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 allgemeine Persönlichkeitsrecht. Derartige Eingriffe sind nur auf einer gesetzlichen Grundlage zulässig, hierbei ist 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.

Nach § 260 AO ist im Vollstreckungsauftrag oder in der Pfändungsverfügung für die beizutreibenden Geldbeträge der Schuldgrund anzugeben. Hierdurch soll der Zusammenhang zwischen dem zu vollstreckenden Verwaltungsakt und der Vollstreckungsmaßnahme aufgezeigt werden. Der Vollstreckungsschuldner soll erkennen können, welche Ansprüche der Zwangsvollstreckung zugrunde liegen. Auf Grund dieser Kenntnis ist es ihm dann möglich, eventuelle Einwendungen gegen die Vollstreckungsmaßnahme vorzutragen. Es ist aber nicht erforderlich, den Schuldgrund auch dem Drittschuldner bekanntzugeben. Für das mit der Pfändungsverfügung dem Drittschuldner nach § 309 AO 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 mithin, die Regelung in § 309, § 260 AO so auszulegen, daß der Schuldgrund nur in der für den Schuldner, nicht aber in der für den Drittschuldner bestimmten Ausfertigung der Pfändungsverfügung anzugeben ist.

Der Bundesminister der Finanzen und die Bundesregierung wollen diesen Bedenken Rechnung tragen. So sah der Entwurf des Steuerbereinigungsgesetzes 1985 (Bundestagsdrucksache 10/1636) vor, nach § 309 Abs. 2 Satz 1 AO folgenden Satz einzufügen: „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.“ Aus Zeitgründen ist diese sachlich nicht streitige Änderung wie alle die Abgabenordnung betreffenden Regelungen in das

kurzfristig verabschiedete Steuerbereinigungsgesetz 1985 vom 14. Dezember 1984 (BGBl. I. S. 1493) nicht aufgenommen worden.

Zur Vermeidung von Verstößen gegen den verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz habe ich empfohlen, bereits vor Inkrafttreten einer gesetzlichen Neuregelung in der für den Drittschuldner bestimmten Ausfertigung der Pfändungsverfügung eine detaillierte Angabe der einzelnen Steuer rückstände wegzulassen und lediglich die Gesamthöhe der Schuld anzugeben.

16. Wirtschaft

a) Gewerbeüberwachung

- In meinem fünften Tätigkeitsbericht (C.18.a) hatte ich mich kritisch über den von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwurf zur Änderung der Gewerbeordnung (Bundesratsdrucksache 440/83) geäußert. Dieser sah für die Erteilung von **Auskünften über Gewerbeanzeigen** an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs eine nach meiner Auffassung nicht gerechtfertigte Erleichterung und damit eine Verschlechterung der datenschutzrechtlichen Stellung von Betroffenen in Nordrhein-Westfalen vor.

In der Zwischenzeit hat der Bundesminister für Wirtschaft auf Grund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 selbst vorgeschlagen, insoweit von der beabsichtigten Änderung der Gewerbeordnung abzusehen. Im Gesetz zur Änderung des Titels III der Gewerbeordnung und anderer gewerberechtlicher Vorschriften vom 25. Juli 1984 (BGBl. I S. 1008) ist die im Gesetzentwurf vorgesehene Änderung nicht enthalten. Ich begrüße, daß durch diese Entwicklung ein Rückschritt auf dem Gebiet des Datenschutzes vermieden worden ist.

- Immer wieder treten Zweifel auf, ob bei der Erteilung von Auskünften über Gewerbeanzeigen an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs der Auskunftsuchende bei der Behörde ein **berechtigtes Interesse** für die erbetene Auskunft glaubhaft gemacht hat. So wurde in dem Beratungersuchen einer Gemeinde über mehrere Anfragen der Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte (GEMA) berichtet, mit denen diese die Übermittlung von Daten über bestimmte Gewerbetreibende begehrte. Die GEMA begründete ihre Ersuchen damit, sie habe in einem Betrieb an einem bestimmten Tag festgestellt, daß unerlaubt Urheberrechte in Anspruch genommen würden. Nähere Tatsachen hierzu hatte die GEMA jedoch trotz Aufforderung nicht mitgeteilt.

Für Auskünfte aus den Gewerbeanzeigen an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs hat der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr in Nr. 6.2.1 seines Runderlasses vom 24. Juni 1980 (SMBl. NW. 71011) zur Ausführung der §§ 14, 15 und 55c der Gewerbeordnung (AA §§ 14, 15 und 55c GewO) klargestellt, daß die Behörde bei Erteilung von Auskünften über Gewerbeanzeigen die Voraussetzungen für eine Übermittlung nach § 13 Abs. 1 Satz 1 DSGVO in jedem Einzelfall zu prüfen hat. Die Prüfung erstreckt sich unter anderem darauf, ob der Auskunftsuchende das Bestehen eines privatrechtlichen Anspruchs und die Erforderlichkeit der erbetenen Angaben zur Durchsetzung dieses Anspruchs glaubhaft gemacht hat. Glaubhaftmachen bedeutet weniger als Beweisen, es ist jedoch mehr als Darlegen oder gar bloßes Behaupten. Erforderlich, aber auch ausreichend ist, wenn das Vorbringen des Auskunftsuchenden bei der ersuchten Stelle die Überzeugung entstehen läßt, ein entsprechendes Interesse liege mit überwiegender Wahrscheinlichkeit vor.

Die trotz entsprechender Aufforderung nicht näher konkretisierte Behauptung der GEMA, es würden in den betreffenden Betrieben unerlaubt Urheberrechte in Anspruch genommen, kann zur Glaubhaftmachung nicht ausreichen. Die GEMA müßte vielmehr mitteilen, welche Tatsachen sie festgestellt hat, aus denen sie die unerlaubte Inanspruchnahme von Urheberrechten herleitet. Bestehen Zweifel an der Zulässigkeit der Übermittlung, so muß diese unterbleiben. Ein Rechtsanspruch auf Auskunfterteilung besteht ohnehin nicht (vgl. Nr. 6.2 AA §§ 14, 15 und 55c GewO).

- Nach einem Beschluß des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“ vom Mai 1983 soll der jeweilige Landesverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften über die in zeitlichen Abständen bis zu einem Monat erteilten **Reisegewerbekarten** unter Angabe des Namens und der Anschrift des Gewerbetreibenden sowie der Art seiner Tätigkeit listenmäßig unterrichtet werden. Vom jeweiligen Landesverband könnten dann die Daten an die Fachberufsgenossenschaften weiter verteilt werden. In Ausführung dieses Beschlusses hat der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr durch Runderlaß vom 8. September 1983 (MBI. NW. S. 2005) bestimmt, daß dem Landesverband Rheinland-Westfalen der gewerblichen Berufsgenossenschaften regelmäßig die Erteilung einer Reisegewerbekarte mitzuteilen ist.

Soweit die Zulässigkeit solcher Mitteilungen auf § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO in Verbindung mit § 662 Abs. 2 RVO gestützt werden soll, habe ich Zweifel, ob darin eine dem Gebot der Normenklarheit entsprechende gesetzliche Grundlage für regelmäßige Datenübermittlungen gesehen werden kann. Die genannten Vorschriften erlauben lediglich Datenübermittlungen an die Berufsgenossenschaft im Einzelfall. Die gleichen Zweifel bestehen im übrigen auch hinsichtlich der in dem Runderlaß festgelegten Mitteilungspflichten an das Finanzamt, das Arbeitsamt, die Industrie- und Handelskammer oder die Handwerkskammer, die Behörde oder Stelle, die zur Erteilung einer Erlaubnis oder Zulassung für das betreffende Gewerbe zuständig ist, die Kreise und kreisfreien Städte als Lebensmittel- und Arzneimittelüberwachungsbehörde am Wohnsitz des Reisegewerbetreibenden, wenn es sich um den Vertrieb von Lebensmitteln und Arzneimitteln handelt, und das zuständige Hauptzollamt, wenn es sich um den Vertrieb von Tabakwaren handelt.

Ich habe angeregt, die Frage der datenschutzrechtlichen Zulässigkeit von Mitteilungen über die Erteilung von Reisegewerbekarten an Stellen innerhalb des öffentlichen Bereichs in der nächsten Sitzung des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“ zu erörtern. Soweit die in dem Runderlaß aufgeführten Mitteilungspflichten weiter für erforderlich und verhältnismäßig gehalten werden, muß für diese Übermittlungen eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, die dem Gebot der Normenklarheit entspricht.

- Ein Bürger, gegen den ein Gewerbeuntersagungsverfahren wegen Steuerrückständen anhängig war, beklagte sich bei mir darüber, daß in diesem Verfahren der Industrie- und Handelskammer von der zuständigen Ordnungsbehörde die **gesamte Ermittlungsakte** übersandt worden war. Die von mir dazu um Stellungnahme gebetene Behörde hat mitgeteilt, die Akten seien der Industrie- und Handelskammer „der Vollständigkeit halber“ zur Stellungnahme überlassen worden. Eine solche Begründung kann jedoch die Überlassung der gesamten Akte nicht rechtfertigen.

Nach § 35 Abs. 1 Satz 1 GewO ist die Ausübung eines Gewerbes von der zuständigen Behörde ganz oder teilweise zu untersagen, wenn Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden oder einer mit der Leitung des Gewerbebetriebes beauftragten Person in Bezug auf dieses Gewerbe dartun, sofern die Untersagung zum Schutze der Allgemein-

heit oder der im Betrieb Beschäftigten erforderlich ist. Nach § 35 Abs. 4 Satz 1 GewO sollen vor der Untersagung unter anderem die zuständige Industrie- und Handelskammer oder Handwerkskammer angehört werden. Hierzu hat der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr in Nr. 5.4 seines Runderrlasses vom 27. Januar 1975 (MBI. NW. S. 202) bestimmt, daß den anzuhörenden Stellen dabei neben einer Zusammenstellung der ermittelten Tatsachen in zweifelhaften Fällen auch die für die Beurteilung der Voraussetzungen einer Untersagung bedeutsamen Unterlagen zu übersenden sind. Dies gilt insbesondere für die vom Gewerbetreibenden gegebenenfalls angeforderten und vorgelegten Bilanzen, da diese von den anzuhörenden Stellen mit zum Gegenstand ihrer Stellungnahme gemacht werden sollen.

Eine generelle Übersendung der gesamten Ermittlungsakte ist nach dieser Regelung nicht vorgesehen; vielmehr hat die Verwaltungsbehörde im Einzelfall zu prüfen, welche Vorgänge für die Anhörung der beteiligten Stellen benötigt werden. Hierbei verlangt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, daß nur solche Unterlagen übersandt werden, die für die Durchführung des Anhörverfahrens erforderlich sind. An die Erforderlichkeit sind strenge Anforderungen zu stellen; es reicht nicht aus, wenn die Kenntnis der Daten zur Aufgabenerfüllung nur dienlich, aber nicht unbedingt erforderlich ist. Deshalb können reine Zweckmäßigkeitserwägungen, wie beispielsweise „der Vollständigkeit halber“, die Erforderlichkeit der Übersendung der gesamten Ermittlungsakte nicht begründen.

Ich habe daher der Behörde empfohlen, künftig in Gewerbeuntersagungsverfahren jeweils nur die für die Beurteilung der Voraussetzungen einer Untersagung unbedingt benötigten Unterlagen an die anzuhörenden Stellen zu übersenden. Die Behörde hat mir mitgeteilt, daß sie meiner Empfehlung folgen wird..

b) Bezirksschornsteinfegermeister

- Von einem Bezirksschornsteinfegermeister bin ich um Stellungnahme gebeten worden, ob es mit den Vorschriften über den Datenschutz vereinbar ist, daß einer Kreisverwaltung von den Bezirksschornsteinfegermeistern bestimmte Angaben über Feuerungsanlagen in ihren Adressbezirken zur Verfügung gestellt werden. Die Kreisverwaltung hatte adressenbezogene Angaben zur Nennwärmeleistung der im Haushalt befindlichen Feuerungsanlage sowie Angaben zur Stockwerks- und Schornsteinzahl von Gebäuden und zu den für die Beheizung verwendeten Energieträgern erbeten.

Die Daten sollten zur Erstellung eines **Hausbrandemissionskatasters** des Kreises verwendet werden. Der Rat des Kreises hatte die Verwaltung beauftragt, durch eine kreisflächendeckende Ermittlung umweltrelevanter Daten einen Umweltatlas zu erstellen. Hierzu sollten in Anlehnung an Methoden, die üblicherweise bei der Aufstellung von Luftreinhalteplänen verwendet werden, die durch Gebäudeheizung bedingten Schadstoffemissionen (Hausbrand) ermittelt werden. Wie mir vom Oberkreisdirektor des Kreises mitgeteilt wurde, ist ein Rückgriff auf Untersuchungen anderer Behörden und Institutionen in diesem Zusammenhang nur beschränkt möglich.

Die adressenbezogenen Angaben zur Nennwärmeleistung der im Haushalt befindlichen Feuerungsanlagen sowie die Angaben zu Stockwerks- und Schornsteinzahl von Gebäuden und zu den verwendeten Energieträgern sind personenbezogene Daten, da sie den jeweiligen Haus- oder Wohnungseigentümern, in den meisten Fällen natürlichen Personen, zuzuordnen sind und diese für den Datenempfänger bestimmbar sind (§ 2 Abs. 1 DSGVO).

Soweit die Bezirksschornsteinfegermeister die erbetenen Angaben an den Kreis aus einer Datei übermitteln, kommt als gesetzliche Grundlage die

2. Alternative des § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO in Betracht. Danach ist eine Übermittlung personenbezogener Daten zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist.

Nach § 6 Satz 1 des Landes-Immissionsschutzgesetzes (LImSchG) sind die Kreise und kreisfreien Städte verpflichtet, schädliche Umwelteinwirkungen im Hinblick auf Vorhaben, die für den Immissionsschutz bedeutsam sind, zu ermitteln oder ermitteln zu lassen; die Verpflichtung besteht nicht, soweit entsprechende Ermittlungen in einem behördlichen Verfahren getroffen oder vor der Einleitung von Maßnahmen zur Verwirklichung des Vorhabens zu erwarten sind. Es ist davon auszugehen, daß zur Erfüllung dieser dem Kreis auf Grund des § 6 Satz 1 LImSchG obliegenden Verpflichtung auch die Kenntnis der von den Bezirksschornsteinfegermeistern erbetenen Daten erforderlich ist. Entsprechende Aufstellungen von Schadstoffbelastungen in katastermäßiger Form bilden einmal die Grundlage für gegebenenfalls zu treffende Maßnahmen der Kreis- oder der örtlichen Ordnungsbehörden. Sie sind vor allem darüber hinaus eine unerläßliche Grundlage für die in der Zuständigkeit der Gemeinden liegende Bauleitplanung. Schließlich sind derartige Zusammenstellungen auch für die gemeindlichen Energieversorgungskonzepte erforderlich, zu deren Aufstellung die Städte und Gemeinden durch die dritte Fortschreibung des Energieprogramms der Bundesregierung aufgefordert worden sind.

Nach § 2 Abs. 1 der Kreisordnung nehmen die Kreise die auf ihr Gebiet begrenzten überörtlichen Angelegenheiten wahr. Hierzu gehört insbesondere mit Rücksicht auf die Verpflichtung nach § 6 Satz 1 LImSchG auch die Aufstellung überörtlicher Strukturdaten für gemeindliche Planungs- und Entwicklungskonzepte.

Es kann deshalb davon ausgegangen werden, daß die Kenntnis der erbetenen Daten zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit des Kreises liegenden Aufgaben erforderlich ist. Gegen ihre Übermittlung habe ich daher keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken.

c) Industrie- und Handelskammern

- Mehrere Bürger baten mich um Prüfung, ob es datenschutzrechtlich zulässig sei, daß die Industrie- und Handelskammer für die Abschlußprüfung einer in dem Berufsförderungswerk der Industrie- und Handelskammer durchgeführten Umschulungsmaßnahme die Vorlage eines **Lebenslaufs** verlange.

Meine Ermittlungen in diesen Fällen ergaben, daß eine gesetzliche Grundlage für das Verlangen der Industrie- und Handelskammer, bei der Anmeldung zur Abschlußprüfung einen Lebenslauf vorzulegen, nicht gegeben war. Insbesondere sieht die für diese Prüfungen geltende Prüfungsordnung der Industrie- und Handelskammer die Vorlage eines Lebenslaufs nicht vor.

Nach Erörterung der Rechtslage mit der Industrie- und Handelskammer wird diese von dem Verlangen der Vorlage eines Lebenslaufs absehen, solange dafür keine Rechtsgrundlage vorhanden ist. Im übrigen muß die Industrie- und Handelskammer, sofern sie die Vorlage eines Lebenslaufs auf freiwilliger Grundlage für den Prüfungszweck für nützlich hält, nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSGVO ausdrücklich auf die Freiwilligkeit der Einreichung des Lebenslaufs hinweisen.

d) Handwerkskammern

- Presseberichten war zu entnehmen, daß den Mitgliedern einer Handwerkskammer zusammen mit den Veranlagungsbescheiden für den Kammerbei-

trag ein **Spendenaufruf** des Rheinisch-Westfälischen Handwerkerbundes e. V. zugesandt worden war. Wie meine Ermittlungen ergeben haben, werden die Veranlagungsbescheide für den Kammerbeitrag im Wege der Datenverarbeitung im Auftrag durch das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) erstellt und versandfertig der Handwerkskammer übergeben. Der Spendenaufruf des Rheinisch-Westfälischen Handwerkerbundes e.V. war von dem LDS den Veranlagungsbescheiden auf Grund einer entsprechenden Weisung der Handwerkskammer beigelegt worden. Die Namen und Anschriften der Kammermitglieder, die für die Versendung des Veranlagungsbescheids und des Spendenaufrufs verwendet wurden, werden in einer Datei der Handwerkskammer gespeichert, die von dem LDS im Auftrag der Kammer geführt wird.

Die Verwendung der in dieser Datei der Handwerkskammer gespeicherten personenbezogenen Daten zur Versendung eines Spendenaufrufs eines eingetragenen Vereins bedarf als Eingriff in das Grundrecht der Betroffenen auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung wie auch in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes einer gesetzlichen Grundlage, die dem Gebot der Normenklarheit entsprechen muß. Hierzu ist erforderlich, daß sich aus der gesetzlichen Grundlage die Voraussetzungen und der Umfang der Einschränkung des Grundrechts klar und für den Bürger erkennbar ergeben. Bei Daten, die wie im Fall der Namen und Anschriften der Kammermitglieder zwangsweise erhoben werden, muß der Gesetzgeber den Verwendungszweck präzise bestimmen; die Verwendung der Daten ist auf den gesetzlich bestimmten Zweck begrenzt (BVerfGE 65, 1, 44–46).

Eine diesen Anforderungen entsprechende gesetzliche Grundlage für die Verwendung der Daten zur Versendung des Spendenaufrufs eines eingetragenen Vereins ist nicht ersichtlich. Insbesondere kann diese nicht auf § 91 Abs. 1 Nr. 1 der Handwerksordnung gestützt werden. Nach dieser Vorschrift ist es Aufgabe der Handwerkskammer, die Interessen des Handwerks zu fördern. Der Vorschrift kann aber nicht entnommen werden, daß zu dieser Aufgabe auch die Versendung solcher Spendenaufrufe gehören kann. Im übrigen erscheint es auch zweifelhaft, ob der Gesetzgeber die Verwendung der Daten der Mitglieder einer Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Zwangsmemberschaft für die Versendung eines Spendenaufrufs zulassen dürfte, der wie im vorliegenden Fall eindeutige politische Aussagen und Hinweise auf bevorstehende Wahlen enthält.

Ich habe der Handwerkskammer empfohlen, künftig von einer Verwendung personenbezogener Daten von Kammermitgliedern zur Versendung derartiger Spendenaufrufe eines eingetragenen Vereins abzusehen. Inzwischen hat auch der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr die Spitzenverbände der Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammern darauf hingewiesen, daß eine Verwendung der Mitgliedsdaten nur für solche Zwecke zulässig ist, die unmittelbar der Erfüllung der gesetzlich festgelegten Aufgaben dienen.

17. Verkehrswesen

a) Kraftfahrzeugzulassung

- Der Bundesminister für Verkehr bereitet den Entwurf eines Gesetzes zur **Änderung des Straßenverkehrsgesetzes** vor, der Regelungen über die Fahrzeugregister bei den örtlichen Zulassungsstellen sowie beim Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) in Flensburg vorsieht. Mit diesem Gesetzentwurf soll vor

allein die Einführung des „Zentralen Verkehrs-Informations-Systems **(ZEVIS)**“ beim KBA auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden. ZEVIS soll die Verarbeitung von Daten über 32 Millionen Fahrzeuge und deren Halter übernehmen, die im zentralen Fahrzeugregister beim KBA enthalten sind, sowie darüber hinaus denjenigen Teil des Verkehrszentralregisters („Flensburger Verkehrssünderkartei“), der den Entzug von Führerscheinen betrifft. Damit wird ZEVIS zu einer der größten staatlichen Datenbanken. Polizei und Zulassungsstellen sollen die gespeicherten Daten im Wege des Direktabrufs (On-line) abfragen können.

Die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Register beim KBA und auch bei den örtlichen Zulassungsstellen ist grundsätzlich zu begrüßen; sie entspricht langjährigen Forderungen der Datenschutzbeauftragten und ist, wie auch in der Begründung hervorgehoben wird, nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 unabweisbar geworden. Gegen die in dem Entwurf vorgesehenen Regelungen bestehen in einigen wesentlichen Punkten datenschutzrechtliche Bedenken.

Aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes ist es nach übereinstimmender Auffassung der Datenschutzbeauftragten geboten, die in den Fahrzeugregistern gespeicherten Daten grundsätzlich nur zu dem Zweck zu verwenden, zu dem sie erhoben worden sind: zur Identifizierung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeughaltern. Eine Verwendung von Registerdaten zu weitergehenden Zwecken – unabhängig von der Eigenschaft der gespeicherten Personen als Kraftfahrzeughalter – kommt nur in wenigen Ausnahmefällen in Betracht. Der Gesetzentwurf trägt dem nicht hinreichend Rechnung.

Bedenklich ist insbesondere, daß der Entwurf die automatisierte Erschließung der im zentralen Fahrzeugregister gespeicherten Daten über die Personalien der Kraftfahrzeughalter durch Polizeidienststellen ohne sachliche und regionale Beschränkung zuläßt (P-Anfrage). Mit der P-Anfrage können im On-line-Verfahren beliebige Polizeidienststellen generell erfahren, welche verschiedenen Kraftfahrzeuge auf eine bestimmte Person zugelassen und welche sonstigen Daten über eine bestimmte Person im zentralen Fahrzeugregister vorhanden sind (z.B. Anschrift, Geburtsdatum, Geburtsort). Es besteht damit die Gefahr, daß das zentrale Fahrzeugregister für fast die Hälfte der Bevölkerung zweckentfremdet als Ersatz für ein Bundesadreßregister genutzt wird, von dessen Zulassung der Gesetzgeber bei der Beratung des Melderechtsrahmengesetzes bewußt Abstand genommen hat.

Es ist zwar nicht von der Hand zu weisen, daß das KBA der Polizei oder den Strafverfolgungsbehörden in bestimmten Fällen Informationen zur Verfügung stellen muß, die über die schlichte Identifizierung eines Kraftfahrzeuges oder eines Kraftfahrzeughalters hinausgehen. Nicht erforderlich ist es jedoch, daß der Polizei die Antworten auf solche Anfragen im Direktabruf ohne Mitwirkung des KBA ermöglicht werden. Dies widerspricht der verfassungsrechtlichen Forderung, bereits bei der Konzeption flächendeckender technischer Systeme sowohl die Speicherung personenbezogener Daten als auch Abruf- und andere Verwertungsmöglichkeiten auf das unerläßliche Minimum zu beschränken. Datenfernübertragung ohne Direktabruf, Fernschreiben, notfalls auch fernmündliche Auskünfte erscheinen in diesen Fällen ausreichend.

Für andere Anfragen im On-line-Verfahren muß auf jeden Fall sichergestellt werden, daß der Gefahr einer mißbräuchlichen Anforderung oder einer unverhältnismäßigen Nutzung durch geeignete Kontrollmaßnahmen entgegengewirkt wird. Dazu sollte in dem Gesetz vorgesehen werden, daß die Möglichkeit einer Kontrolle des einzelnen Abrufs (und nicht nur des Abrufverfahrens) gewährleistet sein muß. Hierzu erscheint eine Protokollierung der Übermittlungen geboten (vgl. BVerfGE 65, 1, 70).

Die in dem Entwurf vorgesehene Einsichtnahme der Polizei in das örtliche Fahrzeugregister („Schlüssellösung“) ist nicht akzeptabel, da der Umfang der Einsichtnahme praktisch nicht kontrollierbar ist. Außerhalb der Dienststunden der örtlichen Zulassungsstelle kann sich die Polizei die für ihre Aufgabenerfüllung notwendigen Informationen in eilbedürftigen Fällen beim KBA verschaffen.

Die Datenübermittlung an den Bundesnachrichtendienst und den Militärischen Abschirmdienst setzt eine gesetzliche Regelung der Aufgaben und Befugnisse dieser Dienste voraus. Diese Regelung kann nicht im Straßenverkehrsgesetz getroffen werden. Vielmehr muß zunächst eine bereichsspezifische gesetzliche Regelung für diese Dienste geschaffen werden.

Die vorgesehene Niederlegung von Suchvermerken und Steckbriefnachrichten in das zentrale Fahrzeugregister ist bedenklich. Dies führt zum Aufbau einer parallelen Fahndungsdatei beim KBA, zu dessen Aufgaben jedoch nicht die Durchführung von Fahndungen gehört.

Nicht unbedenklich ist auch die vorgesehene Möglichkeit, für die Durchführung eines Fahndungsabgleichs die Halterdatei des KBA in die Fahndungsarbeit des Bundeskriminalamts einzubeziehen. Die Durchführung eines solchen Fahndungsabgleichs würde bedeuten, daß regelmäßig eine große Anzahl unbescholtener Kraftfahrzeughalter einer polizeilichen Überprüfung unterzogen würde, deren schutzwürdige Belange hierdurch beeinträchtigt würden. Ich habe Zweifel, ob nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eine Zurückstellung dieser Belange gerechtfertigt ist.

Bedenken bestehen ferner gegen die Übermittlung personenbezogener Daten zur Durchsetzung beliebiger nicht verkehrsbezogener Ansprüche öffentlich-rechtlicher Natur. Eine derart weitgehende Durchbrechung der Zweckbestimmung des Fahrzeugregisters dürfte mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht vereinbar sein. Wenn der Gesetzgeber die Nutzung des Fahrzeugregisters zur Durchsetzung bestimmter öffentlich-rechtlicher Ansprüche für erforderlich hält, sollte er dies im Gesetz ausdrücklich vorsehen.

Soweit der Gesetzentwurf eine Verwendung der Daten für Zwecke der Strafverfolgung oder der Gefahrenabwehr vorsieht, setzt sie entsprechende Befugnisse der zuständigen Behörden voraus. Derartige Befugnisse können nicht in diesem Gesetz begründet werden. Es muß zunächst eine dem Gebot der Normenklarheit entsprechende bereichsspezifische gesetzliche Regelung der polizeilichen Informationsverarbeitung geschaffen werden.

- Die Erteilung von **Halterauskünften**, mit der ich mich auch in früheren Tätigkeitsberichten befaßt habe (vgl. dritter Tätigkeitsbericht C.16.b; vierter Tätigkeitsbericht C.18.c; fünfter Tätigkeitsbericht C.19.c), führt in der täglichen Praxis immer wieder zu Anfragen. So sah eine Firma einen Datenmißbrauch darin, daß eine Kreisverwaltung bei der Zulassungsstelle die Halterdaten von Firmenangehörigen feststellen ließ, die ihr Fahrzeug auf dem der Firma gegenüberliegenden Parkplatz der Kreisverwaltung abgestellt hatten. Nach Mitteilung des Oberkreisdirektors kam es wiederholt vor, daß Mitarbeiter dieser Firma ihre Fahrzeuge auf dem Parkplatz der Kreisverwaltung parkten, obwohl das Parken dort ausdrücklich nur Bediensteten der Kreisverwaltung vorbehalten ist. Als es darüber zu vermehrten Beschwerden kam, ließ der Leiter des Rechtsamts auf Anregung des Personalrats beim Straßenverkehrsamt die Halterdaten dort abgestellter Fahrzeuge feststellen und bat die Betroffenen um Unterlassung des widerrechtlichen Parkens.

Für die Zulässigkeit der Übermittlung von personenbezogenen Daten aus der Fahrzeugdatei an Personen oder andere Stellen außerhalb des öffentlichen

Bereichs gilt § 26 Abs. 5 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung in Verbindung mit § 13 Abs. 1 Satz 1 DSGVO. Entsprechendes muß nach meiner Auffassung auch dann gelten, wenn eine öffentliche Stelle Halterdaten anfordert, die sie nicht für die Wahrnehmung der ihr übertragenen behördlichen Aufgaben, sondern zur Wahrung ihrer privatrechtlichen Ansprüche als Grundstückseigentümer benötigt. Nach den genannten Vorschriften ist die Übermittlung von Angaben über die Fahrzeuge, die Halter und die Versicherungen zulässig, soweit der Empfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten darlegt und dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden.

Bei der nach dieser Regelung vorzunehmenden Abwägung der Interessen des Datenempfängers mit den Belangen des Betroffenen an der Geheimhaltung seiner Halterdaten überwiegt in der Regel das Interesse des Empfängers, wenn dieser ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der Daten hat.

Im vorliegenden Fall hatte der Kreis als Eigentümer des Parkplatzes ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der Daten. Nach § 1004 Abs. 1 Satz 1 BGB kann der Eigentümer eines Grundstücks, dessen Eigentum in anderer Weise als durch Entziehung oder Vorenthaltung des Besitzes beeinträchtigt wird, von dem Störer die Beseitigung der Beeinträchtigung verlangen. Von einer solchen Beeinträchtigung ist auszugehen, wenn – wie im vorliegenden Fall – Fahrzeuge auf einem Parkplatz abgestellt werden, der ausdrücklich nur für Fahrzeuge der Bediensteten der Kreisverwaltung vorbehalten ist.

Damit der Grundstückseigentümer die Ansprüche aus § 1004 Abs. 1 Satz 1 BGB gegenüber den Haltern von unerlaubt abgestellten Fahrzeugen geltend machen kann, benötigt er deren Namen und Anschrift. Der Grundstückseigentümer hat in diesen Fällen ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der Daten. Das Interesse der Halter an der Geheimhaltung ihrer Daten muß demgegenüber zurücktreten.

b) Personenbeförderung

- Durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) vom 25. Februar 1983 (BGBl. I S. 196) werden in § 49 Abs. 4 Satz 4 PBefG die Mietwagenunternehmer verpflichtet, den Eingang eines Beförderungsauftrages am Betriebssitz oder in der Wohnung buchmäßig zu erfassen und die Aufzeichnung hierüber ein Jahr aufzubewahren. Die Aufzeichnungspflicht soll zur Überprüfung der Erfüllung der Rückkehrpflicht der Mietwagen zum Betriebssitz des Unternehmens dienen, um so eine verbesserte Abgrenzung zwischen Taxi- und Mietwagenverkehr zu erreichen. Zur Ausführung der gesetzlichen Neuregelung in der Praxis wurden von den obersten Landesbehörden im Bund/Länder-Fachausschuß „Straßenpersonenverkehr“ Allgemeine Grundsätze zur Durchführung der Neuregelung des Taxen- und Mietwagenverkehrs erarbeitet und in entsprechenden Ländererlassen umgesetzt. Nach der bislang geltenden Fassung dieser Grundsätze hatten diese buchmäßigen Aufzeichnungen Angaben über Besteller, Fahrtziel, ausführendes Fahrzeug, Datum und Uhrzeit der Auftragsannahme zu enthalten.

Nach Bekanntwerden dieser Regelung sind von mir datenschutzrechtliche Bedenken gegen die Aufzeichnung personenbezogener **Daten des Fahrgastes** erhoben worden, auf die ich in meinem fünften Tätigkeitsbericht (C.19.b) näher eingegangen bin. Es bestanden erhebliche Zweifel, ob das Interesse der Allgemeinheit an der Rückkehrpflicht und an einer entsprechenden Überprüfung gegenüber dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung des Bestellers als überwiegend angesehen werden konnte und ob ein derartiger Eingriff mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

keit zu vereinbaren sei. Auf jeden Fall fehlte eine für den Eingriff in das Grundrecht erforderliche, dem Gebot der Normenklarheit entsprechende gesetzliche Grundlage. Ich hatte daher empfohlen, auf die Aufzeichnung des Namens des Bestellers zu verzichten.

Als Ergebnis der Erörterung meiner Empfehlung in dem Bund/Länder-Fachausschuß einigten sich die Besprechungsteilnehmer zunächst auf die Aufnahme einer „Verwertungsklausel“ in die Allgemeinen Grundsätze zur Durchführung der Neuregelung des Taxen- und Mietwagenverkehrs. Nach dem Wortlaut dieser Klausel durfte die Genehmigungsbehörde die Daten der Fahrgäste nur zur Wahrnehmung ihrer Überwachungsaufgaben verwenden. Eine Weitergabe der Daten an andere Behörden und Stellen war untersagt, soweit nicht im Einzelfall die Voraussetzungen des § 161 Abs. 1 StPO gegenüber dem Genehmigungsinhaber oder die §§ 94ff. StPO sowie Parallelvorschriften des Polizeirechts unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Platz greifen. Durch die Aufnahme dieser „Verwertungsklausel“ in die Allgemeinen Grundsätze konnten jedoch meine datenschutzrechtlichen Bedenken gegen das Festhalten des Namens des Bestellers in den Aufzeichnungen nicht ausgeräumt werden.

Nach erneuter Erörterung im Bund/Länder-Fachausschuß „Straßenpersonenverkehr“ waren die obersten Landesverkehrsbehörden bereit, den geäußerten Bedenken Rechnung zu tragen, und haben sich im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Verkehr darauf verständigt, für die Aufzeichnungen auf die Angabe des Namens und der Adresse des Bestellers zu verzichten. Mit Erlaß vom 7. Januar 1985 hat der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen die seiner Aufsicht unterliegenden Behörden angewiesen, so zu verfahren und die Mietwagenunternehmer entsprechend zu unterrichten. Ich begrüße es, daß damit den datenschutzrechtlichen Bedenken Rechnung getragen wurde.

- Ein Busunternehmer hat sich bei mir beschwert, weil seinen Konkurrenten vom zuständigen Regierungspräsidenten die **Auskunft** gegeben worden war, daß für ihn keine Genehmigung für einen Linienverkehr von Deutschland nach Spanien erteilt worden sei. Auf Grund dieser nach seiner Auffassung unzulässigen Auskunft seien ihm erhebliche Unannehmlichkeiten entstanden. Nach meinen Feststellungen hatte der Rechtsanwalt eines Konkurrenzunternehmers dem Regierungspräsidenten mitgeteilt, er verfüge über konkrete Informationen, nach denen der betroffene Busunternehmer einen Linienverkehr von Deutschland nach Spanien durchführe, und um Mitteilung gebeten, ob der Regierungspräsident als zuständige Genehmigungsbehörde hierfür eine Genehmigung nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 in Verbindung mit § 42 PBefG erteilt habe. Diese Frage hatte der Regierungspräsident verneint.

Die Zulässigkeit dieser Auskunft war nach § 13 Abs. 1 Satz 1 DSGVO zu beurteilen. Das nach der 2. Alternative des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSGVO erforderliche berechtigte Interesse des Konkurrenten an der Auskunft war aus folgenden Erwägungen zu bejahen.

Nach § 1 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) kann auf Unterlassung und Schadensersatz in Anspruch genommen werden, wer im geschäftlichen Verkehr zu Zwecken des Wettbewerbs Handlungen vornimmt, die gegen die guten Sitten verstoßen. In einem solchen Fall kann der Anspruch auf Unterlassung von jedem Gewerbetreibenden, der Leistungen gleicher oder verwandter Art anbietet, geltend gemacht werden (§ 13 Abs. 1 Satz 1 UWG). Als Inhaber einer Genehmigung für Ferienziel-Reisen (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 in Verbindung mit § 48 Abs. 2 PBefG) steht das Konkurrenzunternehmen im Wettbewerb mit dem Busunternehmen, dem ebenfalls eine Genehmigung für Ferienziel-Reisen erteilt worden ist. Wenn dieses

Unternehmen tatsächlich ungenehmigten Linienverkehr betreiben würde, wäre damit der Tatbestand des § 1 UWG erfüllt, weil die Beförderung von Personen ohne entsprechende Genehmigung zu ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteilen gegenüber gesetzestreuen Mitbewerbern führt. Dem steht auch nicht entgegen, daß das Konkurrenzunternehmen kein Linienverkehrsunternehmen ist. Denn als Veranstalter von Ferienzele-Reisen wird es durch die Konkurrenz einer nicht genehmigten Linie in seinen wirtschaftlichen Interessen beeinträchtigt, wenn die Linie seinem Betrieb Kunden entzieht. Damit das Konkurrenzunternehmen etwaige ihm aus §§ 1, 13 Abs. 1 Satz 1 UWG zustehende Ansprüche gegenüber dem Busunternehmen geltend machen konnte, benötigte es die Angabe, ob dem Busunternehmen eine Genehmigung für den Linienverkehr von Deutschland nach Spanien erteilt worden ist.

Schutzwürdige Belange des Betroffenen wurden durch die Auskunft nicht beeinträchtigt. Das Konkurrenzunternehmen hatte in diesem Fall ein rechtliches Interesse an der Kenntnis dieser Angabe. Das Interesse des Betroffenen an der Geheimhaltung der Tatsache der Nichterteilung einer Genehmigung für Linienverkehr mußte demgegenüber zurücktreten.

- Von einem Oberstadtdirektor wurde ich um Prüfung der Frage gebeten, ob die für eine Überprüfung von Taxibetrieben nach § 54 PBefG zuständige Kraftfahrzeugstelle der Stadt auf das Ersuchen eines Arbeitsamtes, ihm Namen, Geburtsdaten und Beschäftigungsstelle von Aushilfskräften im Taxi-gewerbe mitzuteilen, diese Daten bei den Taxifahrern erheben darf und ob eine Übermittlung der Daten an das Arbeitsamt zulässig ist. Das **Arbeitsamt** hatte seine Datenanforderung damit begründet, daß es die erbetenen Angaben für die Prüfung benötige, ob bei dem Taxiunternehmen auch Arbeitnehmer beschäftigt sind, die Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe beziehen.

Die für die Überprüfung nach § 54 PBefG zuständige Behörde erhält bei diesen Prüfungen nur Kenntnis von den Namen und Geburtsdaten aller Taxifahrer. Eine Übermittlung der Daten aller Taxifahrer wäre aber nicht durch § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO gedeckt. Denn das Arbeitsamt ist im vorliegenden Fall auf die Kenntnis der Daten aller Taxifahrer zur Überprüfung der Leistungsvoraussetzungen nicht angewiesen; erforderlich sind lediglich die Angaben über die bei den Taxiunternehmen beschäftigten Aushilfskräfte. Da eine andere Rechtsgrundlage für eine Übermittlung der Daten aller Taxifahrer an das Arbeitsamt nicht ersichtlich ist, wäre diese Übermittlung nicht zulässig.

Eine auf Angaben über die Aushilfskräfte beschränkte Übermittlung an das Arbeitsamt setzt voraus, daß die für die Überprüfung nach § 54 PBefG zuständige Behörde zusätzlich das Datum „Aushilfsfahrer“ erhebt. Eine gesetzliche Grundlage für die Erhebung dieses Datums ist jedoch nicht erkennbar. Demnach kann eine Datenerhebung zu der Frage, ob es sich bei einem Taxifahrer um eine Aushilfskraft handelt, nur auf freiwilliger Grundlage erfolgen. Bei einer solchen Befragung müssen die Betroffenen auf die Freiwilligkeit der Datenerhebung hingewiesen werden (§ 10 Abs. 2 Satz 1 DSGVO). Dem Betroffenen dürfen aus einer Verweigerung der Angabe keine Rechtsnachteile entstehen (§ 10 Abs. 2 Satz 2 DSGVO). Darüber hinaus sind dem Betroffenen bei der Befragung ausreichende Informationen über den Verwendungszweck der Daten zu geben (vgl. BVerfGE 65, 1, 42–43). Soweit die Stadt das Datum „Aushilfsfahrer“ bei den betroffenen Taxifahrern unter Hinweis auf die Freiwilligkeit der Angabe und den Verwendungszweck erhebt, beständen gegen die Übermittlung an das Arbeitsamt keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken. Ob das Arbeitsamt nach den Rechtsvorschriften über die Amtshilfe eine solche Datenerhebung verlangen kann, erscheint jedoch zweifelhaft.

18. Landwirtschaft

Belastungen des Bodens durch **Schwermetallkonzentrationen** und die daraus resultierenden Gesundheitsgefahren stehen seit einiger Zeit verstärkt im Blickpunkt öffentlichen Interesses (siehe auch die Beantwortung der Mündlichen Anfrage 360 durch den Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in der Fragestunde der Landtagssitzung am 4. April 1984, Plenar-Protokoll 9/96, S. 5679). Dabei stößt es immer wieder auf Unverständnis, wenn amtliche Stellen es unter Berufung auf die Vorschriften des Datenschutzes ablehnen, über konkrete **Meßergebnisse** an bestimmten Punkten Auskunft zu geben.

Nach der gegenwärtigen Rechtslage ist jedoch die Erteilung solcher Auskünfte in der Regel nicht zulässig. Denn parzellengenaue Angaben über das Ergebnis von Messungen von Schwermetall-Konzentrationen sind personenbezogene Daten des Eigentümers oder Pächters des Grundstücks, wenn dieser eine natürliche Person ist, da es sich um Einzelangaben über seine sachlichen Verhältnisse handelt (§ 2 Abs. 1 DSGVO). Die Weitergabe derartiger Daten durch öffentliche Stellen des Landes stellt einen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Betroffenen nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes wie auch in sein Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung dar. Ein solcher Eingriff ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 nur im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit zulässig. Er bedarf darüber hinaus einer gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen muß.

Zwar mag die Weitergabe der Ergebnisse von Messungen von Schwermetall-Konzentrationen vielfach im überwiegenden Allgemeininteresse liegen. Einer dem Gebot der Normenklarheit entsprechende Grundlage für diese Weitergabe ist jedoch, soweit keine ein ordnungsbehördliches Einschreiten gebietende Gefahr besteht, nicht vorhanden. Die Weitergabe ist daher derzeit nur mit Einwilligung der betroffenen Eigentümer oder Pächter zulässig.

Im Umweltprogramm Nordrhein-Westfalen vom Oktober 1983 (S. 78) wird die Bodenbelastung mit persistenten Schwermetallen als eines der gravierendsten Probleme des Umweltschutzes bezeichnet. Die Landesregierung beabsichtigt daher, die bereits vorliegenden Ergebnisse von Bodenuntersuchungen durch zusätzliche Untersuchungen zu ergänzen und für das Land ein systematisches Schwermetall-Bodenbelastungskataster erstellen zu lassen. Wie mir der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hierzu im März 1984 mitgeteilt hat, ist auch er der Auffassung, daß der Auftrag zur Erstellung eines solchen Katasters nur auf einer noch zu schaffenden gesetzlichen Grundlage erfüllt werden kann. Diese Auffassung wird von mir geteilt. Der gegenwärtige Stand der Vorbereitungen für den Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Einwirkungen durch Bodenbelastungen ist mir allerdings nicht bekannt. Auch die Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 1446 (Drucksache 9/3957) enthält hierzu keine Aussage.

19. Öffentliche Unternehmen

a) Kreditinstitute

- Die Frage der Zulässigkeit der Erteilung von **Bankauskünften** stand im Berichtsjahr im Vordergrund des öffentlichen Interesses. Ich hatte bereits im Jahre 1981 in meinem zweiten Tätigkeitsbericht (C.21.b) und ergänzend in meinem dritten Tätigkeitsbericht (C.17.b) dargelegt, daß die Erteilung von Bankauskünften durch die meiner Kontrolle unterliegenden öffentlich-recht-

lichen Kreditinstitute ohne Einwilligung des Kontoinhabers mit dem Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen nicht vereinbar ist. Die von den Banken und Sparkassen zum 1. Januar 1984 vorgenommene Änderung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB), die die Praxis der Bankauskünfte legalisieren sollte, fand eine von den Kreditinstituten nicht erwartete Resonanz in der Öffentlichkeit und führte zu Protesten zahlreicher Kunden. In der Änderung der AGB war vorgesehen, daß die Kreditinstitute auch ohne ausdrückliche Einwilligung des Kunden Bankauskünfte über seine wirtschaftlichen Verhältnisse erteilen können. Daß eine solche Klausel 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, habe ich in meinem fünften Tätigkeitsbericht (C.20.b) noch einmal eingehend begründet. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder 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.

Angesichts dieser Position der Datenschutzbeauftragten sowie der Vielzahl der von ihren Kunden eingelegten Widersprüche und wegen der Reaktion in der Öffentlichkeit wurde die Anwendung der neuen Klausel von der Kreditwirtschaft bereits Ende Januar 1984 ausgesetzt. Es wurden Verhandlungen zwischen Vertretern des Kreditgewerbes, den Aufsichtsbehörden für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich und den Datenschutzbeauftragten mit dem Ziel aufgenommen, 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.

Das Ergebnis dieser Verhandlungen konnte der Öffentlichkeit im Oktober 1984 in einem gemeinsamen Communiqué bekanntgegeben werden. Dieses enthält über das Bankauskunftsverfahren folgende Regelungen:

1. Das Kreditinstitut ist berechtigt, über Geschäftskunden (juristische Personen und Kaufleute, die im Handelsregister eingetragen sind) Bankauskünfte zu erteilen, sofern ihm keine anderslautende Weisung des Kunden vorliegt.
2. Bankauskünfte über Privatkunden (alle sonstigen Personen und Vereinigungen) erteilt das Kreditinstitut nur dann, wenn diese allgemein oder im Einzelfall ausdrücklich zugestimmt haben.
3. Bankauskünfte sind allgemein gehaltene Feststellungen und Bemerkungen über die wirtschaftlichen Verhältnisse des Kunden, seine Kreditwürdigkeit und Zahlungsfähigkeit; betragsmäßige Angaben über Kontostände, Sparguthaben, Depot- oder sonstige dem Kreditinstitut anvertraute Vermögenswerte sowie Kreditinanspruchnahmen werden nicht gemacht.
4. Bankauskünfte erhalten nur eigene Kunden sowie andere Kreditinstitute für deren eigene Zwecke und die ihrer Kunden; sie werden nur dann erteilt, wenn der Anfragende ein berechtigtes Interesse an der gewünschten Auskunft glaubhaft darlegt.

Für die Durchführung des Bankauskunftsverfahrens wurde ergänzend auf folgendes hingewiesen:

1. Die Auskunftsverweigerung wegen fehlender Einwilligung ist so zu formulieren, daß sie nicht als negative Auskunft verstanden werden kann. Liegt

bei Privatkunden eine Einwilligung nicht vor oder hat bei Geschäftskunden der Kunde die Erteilung einer Auskunft untersagt oder hat die angefragte Stelle keinen Einblick in die wirtschaftlichen Verhältnisse des Kunden, ist dies in der Antwort deutlich zum Ausdruck zu bringen.

2. Die Auskunft darf sich nur auf die wirtschaftlichen Verhältnisse des Kunden und sein Verhalten im Geschäftsleben beziehen.
 3. Bankauskünfte werden nur auf Grund von Erkenntnissen erteilt, die der auskunftgebenden Stelle vorliegen. Es werden keine Recherchen (etwa mit Hilfe von Wirtschaftsauskunfteien) angestellt.
 4. Hat die Bank eine von Anfang an unrichtige Auskunft erteilt, so ist sie zur Richtigstellung gegenüber dem Auskunftsempfänger verpflichtet.
 5. Der Kunde, der eine Auskunft erhält, ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, daß er empfangene Informationen nur für den angegebenen Zweck verwenden und nicht an Dritte weitergeben darf.
 6. Mündlich erteilte Bankauskünfte werden dokumentiert und sollen in der Regel schriftlich bestätigt werden.
 7. Auf Verlangen des Betroffenen hat das Kreditinstitut den Inhalt einer erteilten Auskunft mitzuteilen.
 8. Wirtschaftsauskunfteien erhalten keine Bankauskünfte.
- In die Verhandlungen mit den Vertretern des Kreditgewerbes ist auch das Schufa-Verfahren einbezogen worden. Auch hierzu hatte ich bereits im Jahre 1981 in meinem zweiten Tätigkeitsbericht (C.21.b.) und ergänzend im dritten Tätigkeitsbericht (C.17.b) dargelegt, daß gegen die derzeit von den Kreditinstituten bei Kontoeröffnungen, Kreditverträgen und Bürgschaftsverpflichtungen verwendete **Schufa-Klausel** erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken bestehen. Bei der Verwendung einer Klausel, bei der bewußt auf die Worte „Einwilligung“ oder „Einverständnis“ verzichtet wird, und ohne eine sehr viel ausführlichere und deutlichere Unterrichtung des Betroffenen über die Aufgabe der Schufa, die Vertragspartner des Schufa-Auskunftsverfahrens und die Datenflüsse zwischen den Beteiligten kann die derzeit verwendete Schufa-Klausel den Anforderungen, die an eine wirksame Einwilligung nach § 3 Satz 2 und 3 DSGVO zu stellen sind, nicht genügen.

Zwischen den Gesprächsteilnehmern wurde Einvernehmen darüber erzielt, daß der Kunde auch über das Schufa-Verfahren ausführlicher und deutlicher unterrichtet werden soll. Im übrigen wurde die Schufa-Klausel noch nicht abschließend erörtert, weil zunächst der Ausgang eines beim Bundesgerichtshof anhängigen Rechtsstreites abgewartet werden soll, der über die Wirksamkeit der Schufa-Klausel geführt wird.

- Die Datenschutzbehörden haben in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß eine Datenübermittlung an die Schufa ein Geschäft mit Kreditrisiko voraussetzt. Daraus folgt nach ihrer Auffassung, daß für die Eröffnung eines Girokontos, das nur auf Guthabenbasis geführt werden soll, die Unterzeichnung der Schufa-Klausel nicht verlangt werden darf. Die Datenschutzbehörden haben daher die Kreditwirtschaft aufgefordert, die Errichtung von **Girokonten**, die nur **auf Guthabenbasis** geführt werden sollen, auch ohne Schufa-Klausel zu ermöglichen. Auch hierfür hatte ich mich bereits in meinen bisherigen Tätigkeitsberichten eingesetzt (zweiter Tätigkeitsbericht, C.21.b; dritter Tätigkeitsbericht, C.17.b; vierter Tätigkeitsbericht, C.19.b).
- Auch in diesem Berichtsjahr betrafen wiederum verschiedene Eingaben die Frage, ob und inwieweit öffentlich-rechtliche Kreditinstitute **sonstige Auskünfte** über Kundendaten an Dritte erteilen dürfen.

So beschwerte sich ein Bürger darüber, daß seine Sparkasse bei der Ausführung eines Überweisungsauftrags dem Zahlungsempfänger die Auskunft erteilt hatte, daß der Überweisungsbetrag von dem Empfängerinstitut zurücküberwiesen und dem Konto des betroffenen Bürgers wieder gutgeschrieben worden war. In diesem Fall hatte der Zahlungsempfänger, ein Anwaltsbüro, in einem Auskunftersuchen an die Sparkasse im einzelnen dargelegt, daß ein ihm geschuldeter Betrag wegen ungenauer Angabe der Gutschrifts-Kontobezeichnung an das Absenderinstitut zurückgeleitet worden sei. Da der betroffene Bürger jedoch behauptet hatte, der Betrag sei seinem Konto nicht wieder gutgeschrieben worden, wollte das Anwaltsbüro von der Sparkasse wissen, ob und wann die Wiedergutschrift erfolgt war. Die Sparkasse war der Auffassung, zu dieser Auskunft auch ohne Einwilligung des Betroffenen berechtigt zu sein, da sie nur so die Behauptung ihres Kunden habe zurückweisen können, sie hätte die Rückabwicklung des fehlgegangenen Überweisungsauftrages nicht ordnungsgemäß vorgenommen.

Nach meiner Auffassung war diese Mitteilung der Sparkasse an das Anwaltsbüro nach § 20 Abs. 1 Satz 1 DSGVO jedoch nicht zulässig.

Grundlage für die Rechtsbeziehungen zwischen Sparkasse und Kunden bei der Führung eines Girokontos bildet der Girovertrag (§§ 675, 611 BGB). Der Zweckbestimmung dieses Vertrages entspricht es grundsätzlich nicht, daß Einzelheiten aus dieser Kontoführung auf Anfragen Dritter mitgeteilt werden. Die dem eigenen Kunden als vertragliche Nebenpflicht geschuldete Verschwiegenheitsverpflichtung (Bankgeheimnis) steht vielmehr der Erteilung solcher Auskünfte grundsätzlich entgegen. Die Pflicht zur Verschwiegenheit besteht in der Regel auch gegenüber dem Überweisungsempfänger. Auf die 1. Alternative des § 20 Abs. 1 Satz 1 DSGVO kann daher die erteilte Auskunft der Sparkasse nicht gestützt werden.

Nach der 2. Alternative des § 20 Abs. 1 Satz 1 DSGVO ist die Übermittlung personenbezogener Daten ferner zulässig, 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. Dabei kann dahinstehen, ob ein berechtigtes Interesse der Sparkasse an der Darlegung der ordnungsgemäßen Ausführung des Überweisungsauftrags auch gegenüber dem Anwaltsbüro als Inhaber des Empfängerkontos oder ein berechtigtes Interesse des Anwaltsbüros an der Kenntnis dieser Angaben besteht. Denn auch berechnete Interessen der übermittelnden Stelle und des Anfragenden sind in der Regel nicht geeignet, die Zulässigkeit der Übermittlung von Einzeldaten der Kontobeziehung zu dem Kreditinstitut zu begründen, da bei solchen Auskünften ohne Einwilligung des Betroffenen grundsätzlich davon ausgegangen werden muß, daß sie seine schutzwürdigen Belange beeinträchtigen können. Die Mitteilung der Sparkasse an das Anwaltsbüro war daher auch auf der Grundlage der 2. Alternative des § 20 Abs. 1 Satz 1 DSGVO nicht zulässig.

- Die Wohnungsbauförderungsanstalt des Landes Nordrhein-Westfalen fragte an, ob sie, wenn sich herausstelle, daß ein von ihr gefördertes Vorhaben unterversichert sei, dem Versicherungsunternehmen die Durchschrift eines Schreibens an den Betroffenen zuleiten dürfe, in dem dieser zur Erhöhung der Versicherungssumme aufgefordert wird.

Als gesetzliche Grundlage für die **Mitteilung über die Unterversicherung** und das Verlangen nach einer Erhöhung der Versicherungssumme können in diesem Fall nach meiner Auffassung die §§ 1127, 1128 BGB in Verbindung mit den Vorschriften des Gesetzes über den Versicherungsvertrag (VVG) über die Feuerversicherung nicht herangezogen werden.

Zwar erstreckt sich nach § 1127 Abs. 1 BGB die Hypothek auf die (bedingte) Forderung gegen den Versicherer. Das Versicherungsverhältnis zwischen Versicherer und Versicherungsnehmer erfährt damit eine über diese Zweierbeziehung hinausgehende Erweiterung. Dabei gehen die Vorschriften des Bürgerlichen Rechts davon aus, daß gesetzliche Beziehungen zwischen Hypothekengläubiger und Versicherer nicht erst im Eintritt des Schadensfalles entstehen, sondern bereits von vornherein gegeben sind. So meldet in der Regel der Hypothekengläubiger seine Hypothek nach § 1128 Abs. 2 BGB gegenüber dem Versicherer an; der Versicherer ist nach § 107 VVG verpflichtet, die Anmeldung zu bestätigen und auf Verlangen Auskunft über das Bestehen von Versicherungsschutz sowie über die Höhe der Versicherungssumme zu erteilen. Bestimmte Tatsachen oder Vereinbarungen wirken nach § 103 Abs. 1 und 2 VVG gegenüber dem Hypothekengläubiger nur, wenn diese ihm durch den Versicherer mitgeteilt worden sind oder er in anderer Weise davon Kenntnis erlangt hat.

Diesen Regelungen kann jedoch nicht entnommen werden, daß zur Wahrung der Rechte des Hypothekengläubigers eine Mitteilung an den Versicherer über die Unterversicherung und über das Verlangen nach einer Erhöhung der Versicherungssumme erforderlich wäre. Hierzu genügt vielmehr, die Auszahlung des Darlehens davon abhängig zu machen, daß der Darlehensnehmer den Nachweis über die Erhöhung der Versicherungssumme erbringt. Denn im Rahmen des Darlehensvertrages obliegt es dem Darlehensnehmer, für einen ausreichenden Versicherungsschutz zu sorgen.

Die genannten Vorschriften des BGB und des Gesetzes über den Versicherungsvertrag enthalten somit keine dem Gebot der Normenklarheit entsprechende gesetzliche Grundlage für die Mitteilung an den Versicherer.

Auf § 20 Abs. 1 Satz 1 DSGVO kann die Datenübermittlung nicht gestützt werden, weil die hier mitgeteilte Tatsache einer Unterversicherung und das Bestreben der Wohnungsbauförderungsanstalt um Anpassung der Versicherungssumme nach Auskunft der beteiligten Institute nicht in Dateien gespeichert ist. Da eine andere gesetzliche Grundlage nicht ersichtlich ist, ist die Weitergabe von Angaben über eine Unterversicherung an das Versicherungsunternehmen deshalb nach meiner Auffassung nur mit Einwilligung des Betroffenen zulässig.

- Auch die im Zwangsvollstreckungsrecht bei einer Pfändung vorgeschriebene **Drittschuldnererklärung** gibt in der Praxis zuweilen Anlaß zu Zweifeln über den zulässigen Umfang einer solchen Auskunft. So beschwerte sich eine Bürgerin darüber, daß ihre Sparkasse dem Finanzamt bei einer Pfändungsverfügung wegen eines Betrages von 160 DM eine umfassende Auskunft über die von ihr unterhaltenen Konten und geführten Werte erteilt habe. Nach meinen Ermittlungen verwendet die Sparkasse für die Drittschuldnererklärungen, zu denen sie nach der Abgabenordnung (§ 316 Abs. 1 AO), dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz (§ 45 Abs. 1 VwVG), der Zivilprozeßordnung (§ 840 Abs. 1 ZPO) verpflichtet ist, ein Formularschreiben. Dies enthält in dem Eingangsabsatz die Formulierung: „Die gepfändete Forderung erkennen wir als begründet an. Für den Pfändungsschuldner werden folgende Werte geführt.“. Daran anschließend folgen verschiedene Aussagen zu Girokonto (-konten), Sparkonto (-konten) sowie zu Sparverträgen, die gegebenenfalls anzukreuzen sind.

Nach meinen Feststellungen ging im vorliegenden Fall die von der Sparkasse erteilte Auskunft nicht über den zulässigen Umfang nach § 316 Abs. 1 AO hinaus. Die Pfändungsverfügung des Finanzamtes hatte sich außer auf das Girokonto, auf dem im konkreten Fall allerdings kein Guthaben vorhanden war, auch auf alle anderen Konten und Werte der betroffenen Bürgerin

erstreckt. Insofern war es auch nicht zu beanstanden, daß in dem Ankreuzvordruck nicht nur Angaben zum Girokonto, sondern auch die Antwort angekreuzt war, die Betroffene unterhalte ein Sparkonto mit „ausreichendem“ Guthaben.

Gleichwohl halte ich es wegen mangelnder Transparenz für problematisch, daß das Vordruckschreiben durch seine Gestaltung und insbesondere auch durch die Formulierung in dem Eingangsabsatz den Eindruck erweckt, es werde auf Grund der Pfändung einer – im vorliegenden Fall zudem geringfügigen – Forderung eine Übersicht sämtlicher bei der Sparkasse geführten Werte gegeben. Es ist daher nach meiner Auffassung vorzuziehen, eine Drittschuldnererklärung nach § 316 Abs. 1 AO, § 45 Abs. 1 VwVG oder § 840 Abs. 1 ZPO durch frei formulierten Text und nicht durch einen Ankreuzvordruck abzugeben. Wenn Vordrucke verwendet werden, so müssen sie jedenfalls enger an den Wortlaut der Erklärungspflicht gemäß den genannten Vorschriften angelegten werden. Dies konnte im vorliegenden Fall schon dadurch erreicht werden, daß der Eingangsabsatz wie folgt abgeändert wurde: „Folgende gepfändete Forderung / gepfändeten Forderungen erkennen wir als begründet an:“.

Die Sparkasse hat mir mitgeteilt, daß sie meine Anregungen zur Verbesserung des verwendeten Vordrucks berücksichtigen wird. Im übrigen stellt sich in derartigen Fällen die Frage, ob eine Vielfachpfändung in die gesamte Geschäftsverbindung bei einem geringfügigen Steuerrückstand wegen der sich aus § 316 Abs. 1 AO ergebenden Auskunftspflichten nicht unverhältnismäßig ist und deshalb einen unzulässigen Eingriff in das Recht des Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung darstellt.

- Verschiedene Bürger erkundigten sich bei mir, ob die **Westdeutsche Landesbank** Girozentrale (WestLB) Angaben über gewährte Hypothekendarlehen an Mitarbeiter der **Landesbausparkasse** (LBS) übermitteln darf. In einem Fall teilte mir eine Bürgerin ihr Erstaunen darüber mit, daß sie von einem ihr unbekanntem Herrn angerufen worden sei, der ihr zur Umschuldung des auslaufenden Hypothekendarlehens bei der WestLB einen Bausparvertrag bei der LBS angeboten habe.

Die LBS wird von der WestLB als Geschäftsabteilung geführt; sie ist also ein Teil der WestLB. Die LBS-Finanzierungsberater sind Angestellte der WestLB. Die Angaben über die Hypotheken der Betroffenen sind daher nicht an einen Dritten, sondern innerhalb einer speichernden Stelle weitergegeben worden.

Die Zulässigkeit der Weitergabe innerhalb der WestLB ist nach § 8 Satz 1 in Verbindung mit § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO zu beurteilen. Danach dürfen personenbezogene Daten innerhalb der WestLB weitergegeben werden, wenn es zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung der weitergebenden oder der empfangenden Stelle innerhalb der WestLB erforderlich ist. Bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung ist die Zweckbestimmung des Vertragsverhältnisses, hier des hypothekarisch gesicherten Darlehensvertrages, zu berücksichtigen. Wie die WestLB in ihrem Geschäftsbericht für das Jahr 1982 hervorhebt, bietet sie als universale Geschäftsbank ihren Kunden sowohl für das Kreditgeschäft als auch bei der Geldanlage einen umfassenden Service.

Mit Rücksicht hierauf wie auch allgemein unter Berücksichtigung der Zweckbestimmung eines Darlehensvertrages ist davon auszugehen, daß eine umfassende Beratung des Kunden sowohl im Hinblick auf alternative Angebote zur Konditionsgestaltung für eine Verlängerung des hypothekarisch gesicherten Darlehens als auch im Hinblick auf eine Teil- oder Vollablösung der Darlehenssumme über einen Bausparvertrag innerhalb der Zweckbestimmung dieses Vertragsverhältnisses liegt. Dabei ist bei einem Bauspar-

vertrag mit Rücksicht auf die erforderlichen Anparsummen und Ansparzeiten eine Beratung bereits zu einem entsprechenden Zeitpunkt vor dem Ende der Festzinsperiode durch einen Spezialisten sinnvoll.

Die Weitergabe der Angaben über die Hypothek an den LBS-Finanzierungsberater war daher zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung der WestLB erforderlich und deshalb zulässig. In derartigen Fällen liegt auch keine Verletzung des Bankheimnisses vor.

Allerdings halte ich es zur Vermeidung von Mißverständnissen für erforderlich, daß von den LBS-Finanzierungsberatern beim Angebot der Beratung deutlich darauf hingewiesen wird, daß die LBS eine rechtlich unselbständige Abteilung der WestLB ist. Ich habe der WestLB empfohlen, dies in Zukunft sicherzustellen.

- Vielfältige datenschutzrechtliche Probleme ergeben sich bei den Sparkassen im Zusammenhang mit der Eröffnung neuer Dienste und der Verwendung neuer Techniken. Die Problematik der Identifizierung bei automatisierten Verfahren der Kreditinstitute wird in diesem Tätigkeitsbericht an anderer Stelle dargelegt (D.4.b).

Darüber hinaus trat bei der Verwendung von **Selbstbedienungs-Kontoauszugsdruckern** ein weiteres technisches Problem auf, das durch Bürgereingaben deutlich wurde. Verschiedene Bürger wandten sich an mich, weil sie aus Selbstbedienungs-Kontoauszugsdruckern Belege oder Teile von Belegen anderer Kunden erhalten hatten. Wie die Ermittlungen ergaben, war die Ursache für diese Fehlfunktion eine Störung durch einen Stromausfall. Der Auszugsdrucker war unmittelbar vor dem Stromausfall von Kunden in Tätigkeit gesetzt worden. Der Stromausfall bewirkte, daß bereits gedruckte Kontoauszüge von der Maschine nicht mehr in den Ausgabeschacht transportiert werden konnten. Da die Kunden, die den Auszugsdrucker ursprünglich betätigt hatten, verständlicherweise nicht darauf gewartet hatten, bis das System wieder anlief, konnte der erste Kunde, der nach dem Wiederanlaufen des Systems den Drucker betätigte, diese Auszüge aus dem Ausgabeschacht entnehmen.

In der Zwischenzeit ist wegen dieses Mißstandes das Programm für die Auszugsdrucker von der Herstellerfirma geändert worden. Bei jeder Art von Störung, etwa durch Stromausfall, wird nunmehr ein Tätigwerden von Mitarbeitern der Sparkasse erforderlich. Eine automatische Inbetriebnahme der Auszugsdrucker ist danach nicht mehr möglich. Dadurch soll verhindert werden, daß bereits gedruckte Auszüge von früheren Kunden ganz oder teilweise an den nächsten Kunden ausgegeben werden.

Ich gehe davon aus, daß durch diese Änderung eine wesentliche Verbesserung der Datensicherheit für derartige Selbstbedienungs-Kontoauszugsdrucker erreicht worden ist.

b) Versicherungsunternehmen

Wie ich durch die Eingabe eines Bürgers erfahren habe, ist es unter öffentlich-rechtlichen Versicherern üblich, daß bei dem **Wohnungswechsel** eines Versicherungsnehmers der bisherige Versicherer automatisch Angaben über die bei ihm bestehenden Versicherungsvertragsverhältnisse an die für den neuen Wohnort zuständige Schwesteranstalt übermittelt.

Der Bürger hat mir hierzu mitgeteilt, daß er nach einem Umzug dem Versicherer die neue Anschrift bekanntgegeben und darum gebeten habe, die Anschrift zu den bestehenden Verträgen über eine Hausrats- und Privathaftpflichtversicherung zu ändern. Diesen Vorgang habe der Versicherer zum Anlaß genommen, dem für den neuen Wohnort zuständigen öffentlich-rechtlichen Versicherer

folgende Daten zu übermitteln: Namen, alte und neue Anschrift, versicherte Sparten und Zweige, Versicherungsnummer, Versicherungsschein-Nummer, Beitragssätze, Beiträge in DM, Beiträge bezahlt bis und Ablauf der Versicherungen. Der Bürger sah in dieser Datenübermittlung, zu der er seine Einwilligung nicht erteilt hatte, einen Verstoß gegen die Datenschutzvorschriften.

Der Auffassung des Versicherers, die Übermittlung der personenbezogenen Daten des Versicherungsunternehmens an den zuständigen öffentlich-rechtlichen Versicherer für den neuen Wohnort sei nach der 1. Alternative des § 20 Abs. 1 Satz 1 DSGVO im Rahmen der Zweckbestimmung des Vertragsverhältnisses zulässig, kann ich mich nicht anschließen. In der Zweckbestimmung eines Versicherungsvertrages ist nach meiner Auffassung keine Grundlage dafür zu finden, daß bei einem Wegzug des Versicherungsnehmers aus dem Bereich des öffentlich-rechtlichen Versicherers ohne Rückfrage bei dem Betroffenen die vorbezeichneten personenbezogenen Daten des Versicherungsnehmers dem für den neuen Wohnort zuständigen öffentlich-rechtlichen Versicherungsunternehmen übermittelt werden. Dies kann auch nicht dem von dem Versicherer angeführten Grundsatz von Treu und Glauben oder den Besonderheiten im Bereiche der öffentlich-rechtlichen Versicherer entnommen werden.

Sofern damit auf eine in dieser Branche zu beachtende Verkehrssitte (§ 157 BGB) hingewiesen werden soll, könnte eine solche Verkehrssitte jedenfalls heute keine Gültigkeit mehr beanspruchen. Denn nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 zum Volkszählungsgesetz 1983 gewährleistet das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes die Befugnis des einzelnen, grundsätzlich selbst über Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Dabei ist die Tragweite dieses Rechts angesichts seiner Verwurzelung in den wesentlichsten Grundrechten nicht auf den öffentlich-rechtlichen Bereich beschränkt. Eine den Grundsätzen des informationellen Selbstbestimmungsrechts zuwiderlaufende Verkehrssitte könnte somit nach dem bei der Vertragsauslegung gemäß § 157 BGB vorrangig zu beachtenden Grundsatz von Treu und Glauben keine rechtliche Geltung mehr beanspruchen.

Die Übermittlung der erwähnten Daten des Versicherungsnehmers ist entgegen der Auffassung des Versicherers auch nicht nach der 3. Alternative des § 20 Abs. 1 Satz 1 DSGVO zur Wahrung berechtigter Interessen des öffentlich-rechtlichen Versicherers, in dessen Geschäftsbereich der Versicherungsnehmer gezogen ist, zulässig. Zwar ist ein solches berechtigtes Interesse an der Kenntnis der Daten anzunehmen. Eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange des Betroffenen kann jedoch nicht ausgeschlossen werden. Dabei mag es in manchen Fällen so sein, daß die Fortführung des Vertrages bei dem für den neuen Wohnort zuständigen öffentlich-rechtlichen Versicherer vom Betroffenen für vorteilhaft angesehen wird und er insoweit gegen eine Übermittlung seiner Daten keine Einwände erhebt. Die Entscheidung darüber muß aber dem Betroffenen selbst überlassen bleiben. Wie die vorliegende Eingabe des Versicherungsnehmers zeigt, sind Fehlbeurteilungen bei der Frage, ob der Betroffene im Falle seines Wegzugs aus dem Geschäftsgebiet des Versicherers in das Geschäftsgebiet eines anderen öffentlich-rechtlichen Versicherers die Abgabe seiner Versicherung wünscht, nicht auszuschließen. Es ist deshalb erforderlich, von dem Betroffenen eine Einwilligung in die Datenübermittlung einzuholen (§ 3 Satz 1 Nr. 2 DSGVO).

20. Medien

a) Bildschirmtext

Die datenschutzrechtliche Situation nach der bundesweiten Einführung von Bildschirmtext ist durch ein fortlaufendes Bemühen der Datenschutzbeauftragten gekennzeichnet, die Deutsche Bundespost zu veranlassen, die Regelungen des Bildschirmtext-Staatsvertrages zum Datenschutz entweder unmittelbar für sich gelten zu lassen oder für eine effektive Umsetzung in bundesrechtliche Regelungen Sorge zu tragen.

Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen hat hierauf mit dem Hinweis reagiert, daß sich die Deutsche Bundespost lediglich zur Einhaltung der materiellen Anforderungen des Artikels 9 des Bildschirmtext-Staatsvertrages, nicht aber zum Erlaß von Rechtsvorschriften verpflichtet habe. Dem sind die Datenschutzbeauftragten der Länder mit einer Entschliebung vom 6./7. Juni 1984 entgegengetreten.

In einem Gespräch mit Vertretern der Deutschen Bundespost im November 1984 haben die Datenschutzbeauftragten ihre Auffassung wie folgt begründet:

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 gebietet, daß wegen der denkbaren Einschränkungen der informationellen Selbstbestimmung eine dem Gebot der Normenklarheit entsprechende gesetzliche Regelung der Erhebung und Verarbeitung der Daten, die beim Betrieb von Bildschirmtext anfallen, vorhanden sein muß.

Die Freiwilligkeit der Teilnahme kann dem nicht entgegengehalten werden. Auch bei freiwilliger Entscheidung geht der Teilnehmer davon aus, daß die Verwendung der Daten, die aus der Teilnahme resultieren, auf das für die Nutzung Unumgängliche beschränkt ist. Die mangelnde Beeinflußbarkeit der Verarbeitung durch die Teilnehmer macht eine gesetzliche Absicherung erforderlich. Hinzu kommt, daß mit zunehmender Verbreitung sozialer Druck zur Nutzung von Bildschirmtext entstehen kann, der die Freiwilligkeit ohnehin in Frage stellt (z. B. Kontoführung, Bestelldienste, Buchungen).

Die zu Bildschirmtext bestehenden, zum Teil konkurrierenden oder sich überschneidenden Regelungen sind für Anbieter, Teilnehmer und Betreiber nur schwer zu durchschauen. Daraus folgt die Notwendigkeit, Bildschirmtext in seiner Gesamtheit so zu regeln, daß die Rechte und Pflichten der Beteiligten und ihre Rechtsbeziehungen untereinander klar und eindeutig festgelegt werden. Hierzu gehört eine Abgrenzung von Netz- und Nutzungsbereich, an die unterschiedliche Rechtsfolgen anknüpfen. Jedenfalls erscheint die Fernmeldeordnung in ihrer aktuellen Ausgestaltung allein von ihrer Konzeption her für eine solche Regelung ungeeignet.

Im übrigen können technische Sicherungen, auf die sich die Deutsche Bundespost beruft, auch deshalb gesetzliche Sicherungen nicht ersetzen, weil sie jederzeit änderbar sind.

Inhaltlich ist die Verarbeitung personenbezogener Daten bisher in der Fernmeldeordnung auf ungenügende Weise geregelt. Bereichsspezifische Bestimmungen für Verbindungsdaten (Art. 9 Abs. 2 Nr. 1 des Staatsvertrages) fehlen völlig; die für Erhebung und Verarbeitung von Abrechnungsdaten (Art. 9 Abs. 2 Nr. 2 des Staatsvertrages) sind unvollständig. Hinzu müssen flankierende Bestimmungen zur Verstärkung der Kooperation bei der Kontrolle des Datenschutzes bei Bildschirmtext kommen.

Im einzelnen sind folgende Regelungen erforderlich:

1. Abschließende aufgabenbezogene Festlegung der für den Betrieb von Bildschirmtext unerläßlichen Datenarten (insbesondere Verbindungsdaten; Abrechnungsdaten/Vergütungsdaten);
2. Verbot der Speicherung der in Art.9 Abs.3 Satz 1 des Staatsvertrages genannten Merkmale in Zusammenhang mit Abrechnungsdaten/Vergütungsdaten unter Berücksichtigung der mit der Zuteilung mehrerer Leitseiten verbundenen Umgehungsmöglichkeiten;
3. Festlegung der Daten, die an Anbieter übermittelt werden dürfen, einschließlich der ausschlaggebenden Bedingungen und Fristen;
4. Festlegung der Termine für die Löschung der Abrechnungsdaten/Vergütungsdaten;
5. Festlegung des Zeitpunkts der Löschung der Verbindungsdaten; Festlegung, welche Merkmale zur statistischen Auswertung und zur Erzeugung des Abrechnungsdatensatzes/Vergütungsdatensatzes verwertet werden;
6. Regelung der Verarbeitung personenbezogener Betriebsdaten bei Mitteilungsdiensten (Speicherung, Übermittlung und Löschung der Abrechnungsdaten/Vergütungsdaten), Verwendung der Verbindungsdaten;
7. Verpflichtung der Deutschen Bundespost zur Auskunft, Berichtigung, Sperrung und Löschung;
8. Präzisierung der von der Bundespost über das Bundesdatenschutzgesetz hinaus durchzuführenden Datensicherungsmaßnahmen (vgl. Art.9 Abs.9 des Staatsvertrages).

Der Gesetzgeber muß schließlich klarstellen, daß das Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (G 10-Gesetz) auf Bildschirmtext nicht anwendbar ist. Dies ist insbesondere auch deswegen erforderlich, weil der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister des Innern in der Sitzung des Deutschen Bundestages am 14. März 1984 für die Bundesregierung erklärt hat, daß eine Überwachung des Bildschirmtextdienstes nach dem G 10-Gesetz und nach § 100a StPO möglich sei (Bundestagsprotokoll S.4122–4123). Ich habe den Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen um eine Mitteilung gebeten, ob die Landesregierung für ihren Bereich die Auffassung der Bundesregierung teilt. Eine Antwort auf mein Schreiben steht noch aus.

b) Fernwirken

Schon bei der Vorbereitung des Kabelversuchsgesetzes NW hat der Landesbeauftragte für den Datenschutz auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Einrichtung von Fernwirkinformationssystemen bereichsspezifisch zu regeln. Davon ist seinerzeit im Hinblick darauf abgesehen worden, daß mit dem Einsatz von derartigen Diensten im Rahmen des Kabelversuchs Dortmund nicht gerechnet wurde (vgl. C.21.b meines fünften Tätigkeitsberichts).

Zur Einführung von Fernwirkinformationssystemen, wie sie die Deutsche Bundespost unter der Bezeichnung „Temex“ plant, hat sich die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder in einer EntschlieÙung vom 6./7. Juni 1984 wie folgt geäußert: Weil Fernwirksysteme erlauben, von außen in einer Wohnung Wirkungen auszulösen, Messungen vorzunehmen und Beobachtungen anzustellen, berühren sie maßgeblich die durch Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes geschützte Privatsphäre und das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung nach Artikel 13 des Grundgesetzes. In diese Grundrechte darf nur in engen gesetzlichen Grenzen

unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit beziehungsweise mit ausdrücklicher Einwilligung des Betroffenen eingegriffen werden. Um eine Verletzung dieser Grundrechte auszuschließen und ausreichenden Datenschutz zu gewährleisten, müssen vor Einführung von Fernwirkdiensten daher eindeutige gesetzliche Regelungen geschaffen werden, die auch die von der Verfassung vorgesehene Kompetenzverteilung zwischen Ländern und Bund berücksichtigt. Solange derartige bereichsspezifische Regelungen fehlen, dürfen Telefon-Fernwirkdienste nicht eingeführt werden.

Eine kreisfreie Stadt hat bei mir angefragt, ob gegen die Einrichtung eines Fernwirkinformationssystems durch die Deutsche Bundespost im Rahmen eines Betriebsversuchs im Jahre 1986 datenschutzrechtliche Bedenken bestehen. Es ist davon auszugehen, daß zumindest in drei der vorgesehenen Anwendungsgebiete

- Notrufanlagen insbesondere in Altenwohnungen, Aufzugssicherung,
- Verbrauchswerteerfassung in Wohnungen von Wohnungsgesellschaften,
- Verbrauchswerteerfassung durch die Stadtwerke

personenbezogene Daten von betroffenen Bürgern verarbeitet werden. Dafür fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage, die den vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Volkszählungsgesetz 1983 aufgestellten Grundsätzen entspricht. Solange eine solche nicht geschaffen ist, bestehen gegen die Einrichtung eines Fernwirkinformationssystems Bedenken.

Weitere Versuche sollen auch in zwei anderen Städten des Landes Nordrhein-Westfalen stattfinden. Ich halte es deshalb im Interesse der betroffenen Bürger nunmehr für unumgänglich, gesetzliche Regelungen zu treffen. Diese müssen folgenden Anforderungen entsprechen:

1. Angebote, die ferngesteuert in der Wohnung von Teilnehmern Messungen vornehmen oder andere Wirkungen auslösen (Fernwirkdienste), dürfen nur mit schriftlicher Einwilligung des Betroffenen eingesetzt werden. Dieser ist zuvor über den Verwendungszweck sowie über Art, Umfang und den Zeitpunkt des Einsatzes der Dienste zu unterrichten. Verweigert ein Betroffener seine Einwilligung, dürfen ihm hieraus keine Rechtsnachteile entstehen. Der Betroffene muß seine Einwilligung jederzeit widerrufen können.
2. Soweit im Rahmen von Fernwirkdiensten personenbezogene Daten erhoben werden, dürfen diese nur zu den vereinbarten Zwecken verarbeitet werden. Sie sind zu löschen, wenn sie zur Erfüllung dieser Zwecke nicht mehr erforderlich sind.
3. Die Einrichtung von Fernwirkdiensten ist nur zulässig, wenn der Betroffene jederzeit erkennen kann, wann ein Dienst in Anspruch genommen wird und welcher Art der Dienst ist, und wenn der Betroffene jederzeit den Dienst abschalten kann, soweit dies mit dem Vertragszweck vereinbar ist. Im Zweifel gilt das Abschalten eines Dienstes durch den Betroffenen als Widerruf der Einwilligung.

Im Berliner Kabelpilotprojektgesetz vom 17. Juli 1984 sowie im Bayerischen Medieneerprobungs- und -entwicklungsgesetz vom 22. November 1984 sind derartige Regelungen enthalten. Ein Grund, den Bürgern des Landes Nordrhein-Westfalen bei Einrichtungen von Fernwirkdiensten einen entsprechenden Datenschutz vorzuenthalten, ist nicht erkennbar.

c) Rundfunk

- Am 12. März 1985 hat der Landtag ein neues **Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“** (WDR-Gesetz) verabschiedet. Auf Wunsch des Hauptausschusses habe ich zu dem von der Landesregierung eingebrachten

Gesetzentwurf (Drucksache 9/3712) aus der Sicht des Datenschutzes Stellung genommen (Vorlage 9/2218).

Die von der Landesregierung vorgeschlagene Neufassung des Gesetzes gab Veranlassung zu prüfen, ob die bisher für die Rundfunkanstalt geltenden Datenschutzvorschriften zusammen mit der in dem Entwurf enthaltenen Bestimmung für den Datenschutz bei Spartenprogrammen ausreichen, um den grundrechtlich gesicherten Freiheitsraum des Bürgers auch im Bereich des Rundfunks durch einen entsprechenden Schutz seiner Daten zu gewährleisten.

Das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen schützt personenbezogene Daten nicht, die durch den Rundfunk ausschließlich zu eigenen publizistischen Zwecken verarbeitet werden; § 6 Abs. 1 DSG NW (Technische und organisatorische Maßnahmen) bleibt unberührt. Es ist zweifelhaft, ob im Hinblick auf das vom Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil aus Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes hergeleitete Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Bürgers eine derart schrankenlose Freistellung des Rundfunks von den Datenschutzregelungen noch verfassungsgemäß ist. Eine eingehende Prüfung und Abwägung zwischen dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und der in Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes garantierten Rundfunkfreiheit ist daher geboten.

Der Landtag ist meinen Vorschlägen zu einem großen Teil gefolgt.

So wurde die Neufassung des Gesetzes genutzt, um alle bereichsspezifischen Datenschutzregelungen für den WDR aus Gründen der Rechtsklarheit in einem Gesetz (dem WDR-Gesetz) zusammenzufassen (§§ 49 bis 52). Hierzu gehören auch das vom Innenminister bereits in seinem Referentenentwurf zur Novellierung des Datenschutzgesetzes vorgeschlagene Recht des Betroffenen auf Speicherung seiner Gegendarstellung, auf Auskunft über die der Berichterstattung zugrunde liegenden zu seiner Person gespeicherten Daten sowie gegebenenfalls das Recht auf Berichtigung oder Hinzufügung einer eigenen Darstellung (§ 50 Abs. 2 und 3). Diese Regelung ist ein erster Schritt zu der im Hinblick auf das Volkszählungsurteil gebotenen Herstellung eines ausgewogeneren Verhältnisses zwischen informationeller Selbstbestimmung und Rundfunkfreiheit.

Einem verfassungsrechtlichen Gebot folgend, wurde im Gesetz ein § 29 DSG NW entsprechendes Anrufungsrecht des Betroffenen festgelegt. Danach hat jedermann das Recht, sich unmittelbar an den unabhängigen und nur dem Gesetz unterworfenen Beauftragten für den Datenschutz des WDR zu wenden, wenn er der Ansicht ist, bei der Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten durch den WDR in seinen schutzwürdigen Belangen verletzt zu sein (§ 11 Abs. 1).

Wer schriftlich glaubhaft macht, in seinen Rechten betroffen zu sein, kann vom WDR Einsicht in die vollständigen Ton- und Bildaufzeichnungen der Hör- und Fernsehsendungen verlangen und auf eigene Kosten Mehrfertigungen herstellen lassen (§ 12 Abs. 2).

Nicht gefolgt ist der Landtag meinem Vorschlag, dem Betroffenen ein Recht auf vorherige Unterrichtung von einer seine Belange beeinträchtigenden Berichterstattung einzuräumen, damit er in die Lage versetzt werde, seine übrigen Rechte rechtzeitig geltend zu machen. Auch mein Vorschlag, die Erhebung und Speicherung personenbezogener Daten für Forschungszwecke und Akzeptanzuntersuchungen auf den Fall der Einwilligung des Betroffenen zu beschränken, wurde nicht aufgegriffen.

- Im Berichtsjahr mußte ich mich wiederum mehrfach mit der Datenübermittlung von öffentlichen Stellen an den WDR und an die von ihm als unselbständige Einrichtung betriebene Gebühreneinzugszentrale der öffentlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (GEZ) befassen. Die angeforderten Daten sollten der Durchführung des Einzugs der **Rundfunkgebühren** dienen.

Der WDR und die GEZ haben die Aufgabe, die Rundfunkgebühren einzuziehen. Hierzu gehört auch die Ermittlung von Personen, die ein Rundfunkgerät bereithalten, ohne es anzumelden. Zur Erfüllung dieser Aufgabe ist es zwar notwendig, daß dem WDR die Anschriften bekannt sind. Dies rechtfertigt jedoch nicht die Übermittlung der Daten aller Einwohner einer Gemeinde, da nur im Einzelfall eine Nachforschung erforderlich ist. Nach §31 Abs. 1 Satz 1 des Meldegesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (MG NW) dürfen daher nur Einzelauskünfte über vom WDR bezeichnete Betroffene erteilt werden. Die in meinem vierten Tätigkeitsbericht (C.20.d) geäußerten Bedenken gegen die Übermittlung personenbezogener Daten aller Einwohner ab einem bestimmten Lebensalter durch die Meldebehörde an den WDR bestehen fort.

Selbst wenn man entgegen meiner Auffassung die Erforderlichkeit der Übermittlung von Daten aller Einwohner einer Gemeinde bejaht, steht der Übermittlung §7 MG NW entgegen. Nach §7 Satz 1 MG NW dürfen schutzwürdige Belange der Betroffenen durch die Übermittlung 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). Danach darf der Betroffene durch die Übermittlung seiner personenbezogenen Daten an den WDR, gemessen an ihrer Eignung und ihrer Erforderlichkeit für den Zweck der Übermittlung, „Schwarzseher“ zu ermitteln, nicht unverhältnismäßig belastet werden. Im Verhältnis der Zahl der Betroffenen, die ihr Fernsehgerät ordnungsgemäß angemeldet haben oder kein Fernsehgerät bereithalten, zu der Zahl der möglichen „Schwarzseher“ werden entgegen der Ansicht der Landesregierung die schutzwürdigen Belange der Betroffenen mit ordnungsgemäß angemeldetem Fernsehgerät, insbesondere aber der Betroffenen ohne Fernsehgerät nach meiner Auffassung unverhältnismäßig belastet.

Zur Vermeidung von Verstößen gegen Vorschriften über den Datenschutz habe ich den Meldebehörden empfohlen, von einer Übermittlung der Daten aller Einwohner einer Gemeinde (ab einem bestimmten Alter) abzusehen und dem WDR nur Einzelauskünfte über von ihm bezeichnete Betroffene zu erteilen. Dieser Empfehlung wird von einem Teil der Meldebehörden auch nachgekommen.

- Eine Gemeinde hat mir davon Kenntnis gegeben, daß sich ein Mitarbeiter des WDR in unregelmäßigen Zeitabständen über alle neu eingegangenen Gewerbeanzeigen informiere. Damit wolle er insbesondere prüfen, ob eine Rundfunkgebühr auch für Zweitgeräte in solchen Fahrzeugen erhoben wird, die zu gewerblichen Zwecken oder zu einer anderen selbständigen Erwerbstätigkeit benutzt werden.

Die Zulässigkeit von Auskünften aus der Datei der Gewerbeanzeigen an den WDR zur Durchführung des Einzugs der Rundfunkgebühren durch die GEZ ist nach der 2. Alternative des §11 Abs. 1 Satz 1 DSG NW zu beurteilen. Nach dieser Vorschrift ist eine Übermittlung personenbezogener Daten an Behörden oder sonstige öffentliche Stellen zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist. An die Erforderlichkeit sind strenge Anforderungen zu stellen;

es reicht nicht aus, wenn zur Aufgabenerfüllung die Kenntnis der Daten nur dienlich, aber nicht unbedingt notwendig ist.

Zwar bestimmt Nr. 6.4 des Runderlasses des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr vom 24. Juni 1980 (SMBl. NW 71 011) zur Ausführung der §§ 14, 15 und 55c der Gewerbeordnung, daß bei der Erteilung von Auskünften über Gewerbeanzeigen an öffentliche Stellen die auskunfterteilende Behörde im Regelfall nicht prüfen muß, ob die angeforderten Daten im konkreten Einzelfall benötigt werden. Dies rechtfertigt nach meiner Auffassung jedoch nicht die Übermittlung der Daten aller Gewerbetreibenden, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums ein Gewerbe an-, ab- oder umgemeldet haben, da nur im Einzelfall eine Nachforschung erforderlich ist, ob Gewerbetreibende ein Rundfunk-Zweitgerät in solchen Kraftfahrzeugen betreiben, die zu gewerblichen Zwecken oder zu einer anderen selbständigen Erwerbstätigkeit genutzt werden. Nach § 11 Abs. 2 Satz 1 DSGVO dürfen daher nur Einzelauskünfte über vom WDR bezeichnete Betroffene erteilt werden.

- Mir ist bekanntgeworden, daß zwischen den Spitzenverbänden der Kreditwirtschaft und der GEZ eine Vereinbarung getroffen worden ist, nach der die Kreditinstitute der GEZ Änderungen der Anschriften von Lastschriftzahlern mitteilen.

Eine solche Datenübermittlung durch die meiner Kontrolle unterliegenden Sparkassen ist nach der 3. und 4. Alternative des § 20 Abs. 1 Satz 1 DSGVO zu beurteilen. Danach ist die Übermittlung personenbezogener Daten zulässig, soweit es zur Wahrung berechtigter Interessen eines Dritten oder der Allgemeinheit erforderlich ist und dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden.

Diese Voraussetzungen sind nach meiner Auffassung nicht gegeben. Zwar kann davon ausgegangen werden, daß ein berechtigtes Interesse der GEZ daran besteht, die Änderung der Anschrift von Rundfunkteilnehmern zu erfahren, und daß dies auch im Interesse der Allgemeinheit liegt. Auch die Anschriften ihrer Kunden unterliegen jedoch dem besonderen Verschwiegenheitsgebot, das die Sparkassen als Vertragspflicht gegenüber ihren Kunden zu wahren haben (Bankgeheimnis). Da durch die Mitteilung von Anschriftenänderungen von Kunden an die GEZ dieses Verschwiegenheitsgebot verletzt wird, werden durch diese Datenübermittlung schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt. Nur sehr viel höherrangige Interessen der Allgemeinheit, wie etwa die Verfolgung schwerer Straftaten, würde eine Durchbrechung des Bankgeheimnisses rechtfertigen. Die Übermittlung zur Aktualisierung des Adressenbestandes ohne Einwilligung des Betroffenen ist daher nicht zulässig.

Angesichts der nach meiner Auffassung eindeutigen Rechtslage können auch Praktikabilitätsabwägungen nicht zu einer anderen Beurteilung führen. Die GEZ muß vielmehr Angaben über Anschriftenänderungen unbekannter verzogener Rundfunkteilnehmer gegebenenfalls von den für solche Auskünfte zuständigen Meldebehörden einholen.

d) Presse

Ein Bürger beschwerte sich über die Bekanntgabe seines Schriftwechsels mit dem Innenminister an die Presse. Diese Eingabe warf grundsätzliche Fragen des Verhältnisses zwischen dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und dem Informationsanspruch der Öffentlichkeit auf.

Die CDU-Landtagsfraktion hatte eine eidesstattliche Versicherung des Bürgers veröffentlicht, in der dieser erklärte, er habe mit der Post ein an einen namens-

gleichen Journalisten gerichtetes Schreiben des Pressesprechers des Innenministers erhalten. Dieses Schreiben habe Ablichtungen eines Schriftwechsels zwischen dem Innenminister und dem Präsidenten einer Handwerkskammer enthalten. In der von der Fraktion der Presse übergebenen Kopie der eidesstattlichen Versicherung war der Name des Bürgers unkenntlich gemacht. Auf Ersuchen von Journalisten, der Presse den gesamten Vorgang zugänglich zu machen, hat der Innenminister daraufhin den Mitgliedern der Landespressekonferenz Kopien des Schriftwechsels mit dem Bürger wie auch des Schriftwechsels mit dem Präsidenten der Handwerkskammer übersandt. Nachdem der Bürger selbst durch seine eidesstattliche Versicherung die öffentliche Erörterung in Gang gesetzt und die Art der Darstellung zur Richtigstellung und Aufklärung herausgefordert habe, habe, wie der Innenminister meint, die gebotene Abwägung des Informationsinteresses der Öffentlichkeit gegenüber dem Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen nur zugunsten der vollständigen Information der Öffentlichkeit über den Sachverhalt unter Namensnennung ausfallen können.

Die der Presse übersandten Kopien des Schriftwechsels mit dem Bürger enthielten Einzelangaben über seine persönlichen und sachlichen Verhältnisse, also personenbezogene Daten (§ 2 Abs. 1 DSGVO). Die Bekanntgabe solcher Daten an die Presse ohne Einwilligung des Betroffenen ist ein Eingriff in dessen Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung wie auch in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes. Ein derartiger Eingriff ist nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig und bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Als solche kommt nur § 4 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 Nr. 2 und 3 des Landespressegesetzes (LPG) in Betracht.

Nach § 4 Abs. 1 LPG sind die Behörden verpflichtet, den Vertretern der Presse die zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen. Nach § 4 Abs. 2 LPG besteht ein Anspruch auf Auskunft jedoch nicht, soweit Vorschriften über die Geheimhaltung entgegenstehen (Nr. 2) oder ein schutzwürdiges privates Interesse verletzt würde (Nr. 3). Mit dieser Regelung wird die Bekanntgabe personenbezogener Informationen zwar nicht ausgeschlossen, aber Einschränkungen unterworfen.

Die Voraussetzung, daß Vorschriften über die Geheimhaltung nicht entgegenstehen (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 LPG), ist nach meiner Auffassung nicht so zu verstehen, daß die Bekanntgabe personenbezogener Informationen wegen Verstoßes gegen Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung schlechthin unzulässig wäre. Bei einer solchen Auslegung wäre die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Presse nicht möglich. Die Verweisung auf die Geheimhaltungsvorschriften muß vielmehr so verstanden werden, daß damit die Bekanntgabe solcher Informationen ausgeschlossen wird, die einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis (z. B. der ärztlichen Schweigepflicht, dem Steuergeheimnis, Sozialgeheimnis oder Statistikgeheimnis) unterliegen (so wohl Löffler, Presserecht, 3. Aufl., LPG § 4 Rdz. 88, 99–100) oder ihrem Wesen nach geheimgehalten werden müssen (z. B. Personalakten, vgl. VV 2.3 zu § 102 LBG), und daß im übrigen bei Bekanntgabe in Dateien gespeicherter personenbezogener Daten die Einschränkungen des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSGVO zu beachten sind (vgl. C.15.c meines fünften Tätigkeitsberichts).

Auf jeden Fall darf aber, auch wenn keine Geheimhaltungsvorschriften entgegenstehen, durch die Bekanntgabe personenbezogener Informationen kein schutzwürdiges privates Interesse verletzt werden (§ 4 Abs. 2 Nr. 3 LPG). Ein privates Interesse eines Betroffenen an der Geheimhaltung seiner personenbezogenen Daten wird im Zweifel unterstellt werden müssen. Ob dieses gegenüber dem Auskunftsanspruch der Presse schutzwürdig ist, kann nur im Einzelfall

im Wege der Abwägung mit dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit entschieden werden.

Bei dieser Auslegung des § 4 Abs. 1 und 2 Nr. 2 und 3 LPG wird sowohl den durch Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung und Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes geschützten Persönlichkeitsrechten als auch dem durch Artikel 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes ebenfalls grundrechtlich gewährleisteten Informationsanspruch der Öffentlichkeit angemessen Rechnung getragen. Soweit danach Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte zugelassen sind, muß wegen der vom Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen (insbesondere BVerfGE 20, 174–176) herausgestellten Bedeutung des Instituts der freien Presse für die moderne Demokratie davon ausgegangen werden, daß diese Eingriffe im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit liegen.

Zwar standen der Weitergabe des Schriftwechsels an die Presse keine Vorschriften über die Geheimhaltung entgegen (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 LPG). Die darin enthaltenen Informationen über den Betroffenen unterlagen keinem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis. Sie mußten auch nicht ihrem Wesen nach geheimgehalten werden. Ihre Bekanntgabe unterlag nicht den Einschränkungen des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSGVO, da sie nicht in einer Datei gespeichert waren.

Durch die Bekanntgabe wurde jedoch ein schutzwürdiges privates Interesse verletzt (§ 4 Abs. 2 Nr. 3 LPG). Es kann dahinstehen, ob nach Veröffentlichung der eidesstattlichen Versicherung des Betroffenen ohne Namensangabe durch die CDU-Landtagsfraktion ein Interesse der Öffentlichkeit an der Namensnennung bestand. Jedenfalls überwog ein solches nach meiner Auffassung nicht gegenüber dem durch Weglassung des Namens in der an die Presse gegebenen Kopie der eidesstattlichen Versicherung deutlich zum Ausdruck gekommenen Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen. Eine von dem Innenminister für geboten gehaltene Richtigstellung von Angaben in der eidesstattlichen Versicherung wäre auch ohne Namensnennung möglich gewesen.

Darüber hinaus waren dem Inhalt des Schriftwechsels Informationen über den Betroffenen zu entnehmen, die zur Richtigstellung der Angaben in der eidesstattlichen Versicherung nicht erforderlich waren und an deren Bekanntgabe auch sonst kein überwiegendes Informationsinteresse der Öffentlichkeit bestand. Im übrigen hätte es zur Richtigstellung genügt, den dem Betroffenen durch ein Versehen der Post zugegangenen Schriftwechsel mit dem Präsidenten der Handwerkskammer zu veröffentlichen. Der Schriftwechsel mit dem Bürger konnte nach seinem Inhalt zu dieser Richtigstellung nichts beitragen.

Gegen die Bekanntgabe des Schriftwechsels mit dem Präsidenten der Handwerkskammer an die Presse habe ich keine datenschutzrechtlichen Bedenken. Datenschutz schützt nicht die öffentlichen Stellen, sondern die Bürger. Soweit natürliche Personen Amtsträger sind, müssen sie die Veröffentlichung eines von ihnen in dieser Eigenschaft geführten Schriftwechsels hinnehmen, wenn ein Informationsinteresse der Öffentlichkeit besteht.

Hingegen war die Weitergabe des Schriftwechsels mit dem Bürger an die Presse nach meiner Auffassung nicht zulässig, da insoweit ein überwiegendes Informationsinteresse der Öffentlichkeit nicht bestand und deshalb sein schutzwürdiges Geheimhaltungsinteresse verletzt wurde (§ 4 Abs. 2 Nr. 3 LPG). Ich habe dem Innenminister empfohlen, in vergleichbaren Fällen künftig von der Weitergabe eines solchen Schriftwechsels an die Presse abzusehen.

Der Innenminister stimmt mit mir in der generellen Beurteilung der angesprochenen presse- und datenschutzrechtlichen Fragen überein. Hinsichtlich der Presseinformation über die eidesstattliche Versicherung des Betroffenen hält er jedoch an seiner Auffassung, das private Geheimhaltungsinteresse des Betrof-

fenen habe gegenüber dem Interesse der Öffentlichkeit an einer vollständigen Information zurücktreten müssen, fest.

Unabhängig von der Beurteilung des vorliegenden Falles erscheint es zweifelhaft, ob § 4 Abs. 1 und 2 Nr. 2 und 3 LPG den Anforderungen entspricht, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 zum Volkszählungsgesetz 1983 an eine dem Gebot der Normenklarheit entsprechende gesetzliche Grundlage für einen Informationseingriff zu stellen sind. Die Tragweite der Einschränkungen des Auskunftsanspruchs der Presse in § 4 Abs. 2 Nr. 2 und 3 LPG, insbesondere das Verhältnis der beiden Vorschriften zueinander, und damit der Umfang des Eingriffs sind für den Bürger nicht ohne weiteres erkennbar. Zwar kann dies im Hinblick auf die Unentbehrlichkeit einer freien Presse für die moderne Demokratie (vgl. BVerfGE 20, 174–176) für eine Übergangszeit hingenommen werden. Im Rahmen der Initiative zur Verbesserung des Datenschutzes in Nordrhein-Westfalen sollte jedoch auch diese Vorschrift präziser gefaßt werden.

D. Organisatorische und technische Maßnahmen

Über die wesentlichen Beobachtungen auf dem Gebiet der Datensicherung wird auch in diesem Tätigkeitsbericht zusammengefaßt berichtet. Von besonderem Interesse sind Fragen der Datenfernverarbeitung und der Sicherheit von Verfahren der Identifizierung. Gegen den zur Identifizierung meist angewandten Paßwortschutz sind starke Bedenken angebracht; die getroffenen organisatorischen Maßnahmen genügen häufig nicht den Anforderungen (D.4.a).

An Bedeutung gewinnen Fragen der Datensicherung bei kleinen datenverarbeitenden Stellen. Kleine Datenverarbeitungsanlagen werden zunehmend bei Stellen eingesetzt, die nicht über eigenes Fachwissen der automatisierten Datenverarbeitung verfügen. Ein Schwerpunkt bei Kontroll- und Beratungsbesuchen war die Situation kleiner datenverarbeitender Stellen (D.5.).

Bürgereingaben und Beratungersuchen öffentlicher Stellen betrafen mehrfach Fragen der Datensicherheit im Büro. Angesprochen wurden unter anderem die Sicherung von Akten, die Identifizierung bei telefonischen Anfragen und das Löschen von Daten vor der Aussonderung von Datenträgern (D.2.c). In einigen Fällen mußten Maßnahmen zum Schutz von Gesprächen vertraulichen Inhalts empfohlen werden (D.3.a).

1. Maßnahmen der Strukturorganisation

a) Interne Kontrollinstanz

– Notwendigkeit der Institutionalisierung

Im Anschluß an einen Kontrollbesuch wurde der kontrollierten Stelle empfohlen, die interne Kontrolle der Einhaltung von Maßnahmen der Datensicherung in geeigneter Weise zu institutionalisieren. In ihrer Stellungnahme führte diese Stelle aus, das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gehe davon aus, daß eine Verwaltung auf der Grundlage des Gesetzes handelt und alle gesetzlichen Regelungen bei ihrem Tätigwerden beachtet und einhält. Aus dieser Erwägung habe der Gesetzgeber davon abgesehen, einen Datenschutzbeauftragten für Behörden zu schaffen. Die im öffentlichen Bereich erforderliche Überwachung der Einhaltung der Datenschutzbestimmungen erfolge daher im Wege der Selbstkontrolle durch die einzelnen mit personenbezogenen Daten befaßten Bediensteten, die zur Beachtung gesetzlicher Vorschriften verpflichtet seien. Im übrigen habe die Kontrolle durch den jeweiligen Vorgesetzten zu erfolgen. Die Einsetzung eines besonderen Beauftragten sei systemwidrig.

Zu diesen Aussagen über die Notwendigkeit einer internen Kontrollinstanz habe ich auf folgendes hingewiesen:

Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 DSGVO hat die öffentliche Stelle 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. Nach § 8 Satz 1 DSGVO hat die öffentliche Stelle für ihren Bereich die Ausführung dieses

Gesetzes sowie anderer Rechtsvorschriften über den Datenschutz sicherzustellen. Dazu ist es erforderlich, die Datenverarbeitung in geeigneter Weise zu überwachen. Die §§ 6 und 8 DSGVO verpflichten die öffentliche Stelle daher zur datenschutzrechtlichen Selbstkontrolle.

Die Verpflichtung jedes einzelnen mit personenbezogenen Daten befaßten Bediensteten, die Datenschutzvorschriften einzuhalten, bleibt davon unberührt. Keinesfalls kann aber die Überwachung der Einhaltung der Datenschutzbestimmungen im Wege der Selbstkontrolle durch die einzelnen Bediensteten erfolgen. Selbstkontrolle der Bediensteten ist keine Überwachung und bietet keine zusätzliche Sicherheit.

Zur Überwachung gibt es im wesentlichen die drei Möglichkeiten der Überwachung durch den Vorgesetzten, der Funktionstrennung und der institutionalisierten Kontrolle. Die Überwachung durch den Vorgesetzten ist als selbstverständlich vorzusetzen. Die Frage, ob und in welchem Umfang eine Überwachung durch Funktionstrennung erfolgt, war unter anderem Gegenstand des Kontrollbesuchs. Daher wurden auch Maßnahmen empfohlen, die der Überwachung durch Funktionstrennung dienen.

Nach aller Erfahrung sind die Überwachung durch den Vorgesetzten und geeignete Funktionstrennungen jedoch nicht ausreichend, um die Einhaltung wichtiger Vorschriften sicherzustellen. Entsprechend der Bedeutung der Vorschriften, deren Einhaltung zu überwachen ist, muß daher die dritte Möglichkeit der Überwachung, die institutionalisierte Kontrolle, verwirklicht werden.

In der Stellungnahme der öffentlichen Stelle wird im Zusammenhang mit bereits vorgesehenen Überprüfungen durch einen Beamten des Justitiariats erwähnt, diese seien ähnlich dem System im Kassenwesen. In Wirtschaft und Verwaltung ist es selbstverständlich, geldwirksame Vorfälle durch eine unabhängige Innenrevision oder ein Rechnungsprüfungsamt überprüfen zu lassen. Die möglichen ernststen Konsequenzen von finanziellen Unkorrektheiten sind allgemein bekannt. Schwächen in der Zuverlässigkeit und Ordnungsmäßigkeit der modernen Datenverarbeitung können heute ebenfalls gravierende Folgen haben – Folgen, wie sie noch vor einigen Jahrzehnten in diesem Zusammenhang undenkbar gewesen wären. Die wesentlich geänderte Bedeutung der Datenverarbeitung, die diese durch Automatisierung erfahren hat, macht daher deren Kontrolle notwendig. Der Gesetzgeber hat aus diesem Grunde unter anderem die Organisationskontrolle (Nr. 10 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSGVO) vorgeschrieben.

Nach Nr. 10 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSGVO sind zur Ausführung der Vorschriften dieses Gesetzes Maßnahmen zu treffen, die je nach der Art der zu schützenden personenbezogenen Daten geeignet sind, die innerbetriebliche oder innerbetriebliche Organisation so zu gestalten, daß sie den besonderen Anforderungen des Datenschutzes gerecht wird (Organisationskontrolle). Neben der Einhaltung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften muß kontrolliert werden, ob die zur Datensicherung bestehenden Vorschriften der Dienstanweisung eingehalten werden. Die Kontrollen sind Aufgabe der öffentlichen Stelle, da diese nach den §§ 6 und 8 DSGVO den Datenschutz sicherstellen muß. Die öffentliche Stelle kann dieser Verantwortung nur gerecht werden, wenn sie die Einhaltung der dem Datenschutz dienenden Vorschriften von einer Stelle kontrollieren läßt, der diese Aufgabe ausdrücklich übertragen ist. Es ist daher erforderlich, die Wahrnehmung der Kontrollaufgabe zu institutionalisieren.

Bei der Kontrolle der Datensicherung geht es vor allem um die Kontrolle der Einhaltung von Anweisungen, die einer detaillierten Regelung organisatorischer Abläufe dienen. Geregelt sind dort zum Beispiel Fragen wie die

Sicherung von Dateien mit personenbezogenen Daten, die Sicherung von Systemdaten, die Programmsicherung, die Archivierung oder auch allgemeine Sicherheitsvorkehrungen für das Rechenzentrum.

Die interne Kontrollinstanz sollte ihre Aufgabe so begreifen, und diese sollte auch entsprechend von der öffentlichen Stelle formuliert sein, daß im Rahmen einzelner Prüfungen die Einhaltung der bestehenden Dienstabweisungen bis ins letzte Detail zu kontrollieren ist. Globale Überprüfungen sind nicht ausreichend. Im konkreten Fall muß auch die Archivierung des einzelnen Bandes oder der spezielle Verarbeitungslauf der einzelnen Datei kontrolliert werden. Erst dadurch lassen die Kontrollen erkennen, ob bestehende Dienstabweisungen auch wirklich eingehalten werden. Für die Dienstabweisungen selbst ergibt sich der günstige Nebeneffekt, daß sie in allen Detailregelungen präzise formuliert sein müssen, um die Durchführung der gewünschten Kontrollen überhaupt erst zu ermöglichen.

Für eine wirksame Arbeit der internen Kontrollinstanz ist es wichtig, daß deren Auftrag und Befugnisse schriftlich klar formuliert sind und daß durch die organisatorische Zuordnung jegliche Interessenkollision ausgeschlossen ist. Es sollte nicht nur die verantwortliche Stelle für die Kontrollen festgelegt werden. Vielmehr ist es angemessen, wenn darüber hinaus auch Festlegungen über die Durchführung der Kontrollen und die Anfertigung und Behandlung von Berichten über deren Ergebnisse getroffen werden. So könnten etwa Form und Empfänger der Berichte vorgeschrieben und es könnte verbindlich geregelt werden, in welcher Weise Maßnahmen, die in diesen Berichten vorgeschlagen werden, zu erledigen sind und wer die Erledigung kontrolliert.

– **Organisatorische Regelungen in Einzelfällen**

Eine große datenverarbeitende Stelle hatte ich im Anschluß an einen Kontrollbesuch darauf hingewiesen, daß eine Zusammenfassung der Kontrollfunktionen bei einer Person die Wirksamkeit des Datenschutzes stärkt und auch seiner Bedeutung gerecht wird. Die kontrollierte Stelle hat hierzu darauf hingewiesen, daß die für die Zusammenfassung der Kontrollfunktionen erforderliche Sachkunde nicht bei einer einzelnen Person gegeben sei. Gleichwohl ist aber in der Geschäftsordnung dieser Stelle die umfassende Aufgabe sowohl dem Beauftragten für Datenschutz und Datensicherung als auch seinem Vertreter zugeordnet. Während des Kontrollbesuchs wurde allerdings berichtet, diese Aufgabe sei tatsächlich zwischen beiden Funktionsträgern aufgeteilt. Diese getrennte Aufgabenzuweisung sollte in der Geschäftsordnung unmißverständlich zum Ausdruck kommen. Die Möglichkeit der gegenseitigen Vertretung bleibt hiervon unberührt.

Der Rat einer Stadt hat beschlossen, dem Rechnungsprüfungsamt der Stadt nach § 102 Abs. 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen die Prüfung sämtlicher bei dieser Stadt vorhandenen ADV-Programme zu übertragen. Damit wird dem Rechnungsprüfungsamt bereits eine wichtige Aufgabe im Rahmen der internen Kontrolle der automatisierten Datenverarbeitung übertragen.

Es sollte darüber hinaus aber auch die Einhaltung aller Vorschriften und Weisungen beim Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung kontrolliert werden. Während eines Beratungsbesuchs wurde von der Stadt berichtet, es sei geplant, dem Rat der Stadt eine Änderung der Rechnungsprüfungsordnung vorzuschlagen, nach der das Rechnungsprüfungsamt auch für diese Kontrollen beim Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung zuständig wäre. Eine derartige Institutionalisierung der internen Kontrolle würde von mir begrüßt.

In der Dienstanweisung für den Betrieb der ADV-Anlage bei dieser Stadt wird auf den Datenschutzbeauftragten hingewiesen. Während des Beratungsbesuchs ergab sich, daß kein Datenschutzbeauftragter bestellt ist. Ich habe auf die Möglichkeit hingewiesen, dem Leiter des Rechnungsprüfungsamtes auch die Funktion des Datenschutzbeauftragten nach § 79 Abs. 1 letzter Halbsatz SGB X in Verbindung mit §§ 28, 29 BDSG zu übertragen.

Ein Sozialversicherungsträger hat den Leiter der Innenrevision zum Beauftragten für den Datenschutz bestellt. Während eines Kontrollbesuchs wurde berichtet, daß die Innenrevision auch die Einhaltung aller der Datensicherung dienenden Vorschriften der Dienstanweisung überprüft. Der Beauftragte für den Datenschutz sei daher auch eine interne Kontrollinstanz für Fragen der Datensicherheit. Diese Zuständigkeit wurde allerdings bisher nicht schriftlich und für die Mitarbeiter erkennbar übertragen. Ich habe empfohlen, die Zuständigkeit für die Kontrolle der Einhaltung aller der Datensicherung dienenden Vorschriften der Dienstanweisung schriftlich zu regeln und im Hause bekanntzumachen.

Die Geschäftsführung eines anderen Sozialversicherungsträgers hat den Leiter des Rechnungsprüfungsreferates zum Beauftragten für den Datenschutz bestellt. Dessen Aufgaben sind in einer Dienstanweisung festgelegt. Zu diesen Aufgaben gehören Kontrollen, die sich auf die automatisierte Datenverarbeitung beziehen. Die Zuordnung der Aufgaben des Beauftragten für den Datenschutz zum Leiter des Rechnungsprüfungsreferates ist zu begrüßen. Die Zuständigkeit für Kontrollen sollte allerdings so ausgedehnt werden, daß davon alle den Datenschutz betreffenden Anweisungen erfaßt werden.

b) Freigabe von ADV-Programmen

– Freigabe bei Mitbenutzung eines On-line-Systems

Eine kontrollierte Stelle setzt gemeinsam mit verschiedenen anderen öffentlichen Stellen zur Datenverarbeitung ein On-line-System ein. Die benutzte Datenverarbeitungsanlage wird von einer der anderen öffentlichen Stellen (Auftragnehmer) betrieben. Die kontrollierte Stelle bleibt speichernde Stelle für ihre Daten. Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 DSGVO hat sie daher 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.

Die Verarbeitung der eingegebenen Daten ist Datenverarbeitung im Auftrag. Nach Nr. 8 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSGVO 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). Die speichernde Stelle hat die Auftragskontrolle gegenüber dem Auftragnehmer wahrzunehmen.

Sämtliche Programme, die bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten eingesetzt werden, für die der Auftraggeber speichernde Stelle ist, müssen durch ihn vor ihrem Einsatz freigegeben werden. Eine solche Freigabe muß immer auch dann erfolgen, wenn von einer Programmänderung der fachliche Programminhalt betroffen ist. Da der Auftragnehmer eine öffentliche Stelle ist und als speichernde Stelle für seine eigenen Daten die eingesetzten Programme für deren Verarbeitung selbst freigibt, bestehen in diesem Fall aus der Sicht des Datenschutzes keine durchgreifenden Bedenken dagegen, daß der Auftraggeber den Auftragnehmer auch zur Freigabe der Programme in seinem Namen ermächtigt. In diesem Fall sollte der

Auftragnehmer bezüglich jeder Programmfreigabe eine entsprechende schriftliche Erklärung abgeben.

Zur Auftragskontrolle ist es außerdem erforderlich, daß sich der Auftraggeber durch den Auftragnehmer über die Logik der Verarbeitung der von ihm eingegebenen Daten informieren läßt. Dazu gehört eine Information, in welchen Formen und zu welchen Verwendungszwecken die Daten gespeichert werden und wann sie in den einzelnen Speicherungsformen gelöscht werden. Vor jeder die Logik der Verarbeitung betreffenden Veränderung von Programmen muß der Auftraggeber über den Inhalt dieser Veränderung informiert werden. Mit Bezug auf diese Information könnte der Auftragnehmer dann jeweils erklären, daß die eingesetzten Programme mit der dem Auftraggeber genannten Programmlogik übereinstimmen und vom Auftragnehmer getestet und freigegeben wurden.

Die kontrollierte Stelle verfügte weder über eine umfassende Beschreibung der Verarbeitungslogik noch über Freigabeerklärungen des Auftragnehmers. Ich habe daher empfohlen, mit dem Auftragnehmer eine Vereinbarung über Programmbeschreibungen und Freigabeerklärungen zu treffen.

– **Freigabe durch den Beauftragten für den Datenschutz**

Bei einer Ortskrankenkasse wird der Beauftragte für den Datenschutz am Freigabeverfahren der Programme beteiligt. Nach der Dienstanweisung liegt im Rahmen des Freigabeverfahrens die Verantwortlichkeit für den Datenschutz bei dem Datenschutzbeauftragten. Der Datenschutzbeauftragte übernimmt damit Verantwortung auf einem Gebiet, bei dem die Abwicklung der Arbeiten seiner Kontrolle unterliegt.

Ich habe darauf hingewiesen, daß es bedenklich ist, den Datenschutzbeauftragten in die Freigabe von Programmen zu stark einzubinden. Eine Beratung durch den Datenschutzbeauftragten während der Entwicklung von Programmen ist angemessen. Eine Mitwirkung des Datenschutzbeauftragten bei der Programmfreigabe kann diesem noch letzte Möglichkeiten für Einwendungen bieten und sollte daher vorgesehen werden. Bedenklich ist es aber, wenn dem Datenschutzbeauftragten dabei die Verantwortung für den Datenschutz übertragen wird, denn durch eine derartige Regelung wird möglicherweise die Unbefangenheit des Datenschutzbeauftragten bei der späteren Kontrolle beeinträchtigt.

– **Auftragsdatenverarbeitung bei Fremdentwicklung**

Die Kundenkonten einer kontrollierten Sparkasse werden in einem für viele Sparkassen arbeitenden Sparkassenrechenzentrum (SRZ) geführt. Die zum Einsatz bei der Sparkasse im SRZ entwickelten Anwendungsprogramme werden von der Innenrevision des SRZ freigegeben. Diese organisatorische Regelung ist bedenklich, weil dadurch die Innenrevision des SRZ in der Unbefangenheit späterer Prüfungen beeinträchtigt ist und weil die Verantwortung des Anwenders für die eingesetzten Programme nicht zum Ausdruck kommt.

Durch die Programmfreigabe übernimmt die Innenrevision des SRZ Verantwortung auf einem Gebiet, bei dem die Abwicklung der Arbeiten ihrer Kontrolle unterliegt. Ein Einbinden der Innenrevision in die Verantwortung für die Programmfreigabe ist, wie oben schon am Beispiel der Freigabe durch den Beauftragten für den Datenschutz ausgeführt wurde, deshalb bedenklich.

Diesen Bedenken könnte dadurch Rechnung getragen werden, daß die Aufgabe der Programmfreigabe aus der Abteilung Innenrevision des SRZ

herausgenommen wird. Es könnte eine neue Abteilung beim SRZ gebildet werden, die im folgenden als Abteilung Anwenderaufgaben bezeichnet werden soll. Die Abteilung Anwenderaufgaben würde innerhalb des SRZ die Funktion des Anwenders gegenüber der Programmierung übernehmen. Sie wäre damit unter anderem für die Programmfreigabe zuständig, soweit diese eine Aufgabe des SRZ ist. Die Unbefangenheit der Innenrevision des SRZ bei späteren Prüfungshandlungen wäre dann nicht mehr beeinträchtigt.

Auch wenn die Organisation des SRZ in dieser Weise geändert würde, wäre noch nicht sichergestellt, daß die Verantwortung des Anwenders für den fachlichen Programminhalt bei der Programmfreigabe zum Ausdruck kommt. Ein Testat der Abteilung Anwenderaufgaben des SRZ ist als Grundlage einer Freigabe im Namen des Anwenders nicht ausreichend. Die eingesetzten Programme bedürfen vielmehr einer Freigabe durch die Sparkasse oder durch einen anderen Anwender. Keine Bedenken bestünden gegen eine Freigabe durch eine andere Sparkasse oder durch den Sparkassen- und Giroverband.

Im Rahmen der Programmfreigabe könnte die Abteilung Anwenderaufgaben des SRZ dem Sparkassen- und Giroverband zuarbeiten. Der Sparkassen- und Giroverband müßte dabei auch die Möglichkeit einer direkten Einflußnahme auf die Abteilung Anwenderaufgaben haben. Es müßte sichergestellt sein, daß der Sparkassen- und Giroverband Umfang und Inhalt der dann für ihn durchgeführten Programmprüfung bestimmen kann und daß ihm alle für eine Entscheidung über die Programmfreigabe wichtigen Informationen zugänglich sind. Der Sparkassen- und Giroverband könnte bei dieser Regelung die beim SRZ entwickelten Programme und deren spätere Änderungen freigeben. Die kontrollierte Sparkasse sowie alle anderen Sparkassen, in deren Auftrag das SRZ personenbezogene Daten mit einem von dem Sparkassen- und Giroverband freigegebenen Programm verarbeitet, könnten dann auf die eigene Freigabe des Programms verzichten. Die dem Verband erteilte Ermächtigung zur Programmfreigabe muß jedoch jederzeit widerrufen werden können.

Ich habe empfohlen, die Freigabe der beim SRZ entwickelten Programme in solcher Weise neu zu regeln, daß die Unbefangenheit der Innenrevision bei späteren Prüfungshandlungen nicht durch eine Zuständigkeit für die Programmfreigabe beeinträchtigt ist und daß die Verantwortung des Anwenders für den fachlichen Programminhalt in dem Verfahren der Programmfreigabe gewahrt wird.

– Freigabe in Eilfällen

In der Dienstanweisung einer kontrollierten Stelle wird das Vorgehen geregelt, wenn nach der Übernahme einer freigegebenen Fassung eines Programms schwerwiegende Mängel in der Verarbeitung festgestellt werden. Eine Berichtigung der fehlerhaften Programmversion kann nach der Dienstanweisung durch Korrektur von Programmen oder Einsatz von sichergestellten Altfassungen vorgenommen werden, und die neue Programmfassung kann ohne weiteren Test in die Praxis übernommen werden. Die Anwender sind von der Versionsänderung zu benachrichtigen. Einer Freigabe durch die Anwender bedarf es nach dieser Dienstanweisung nicht.

Der Verzicht auf erneute Freigabe ist bedenklich. Dabei wird nicht verkannt, daß es Situationen geben kann, in denen aus Termingründen von dem normalerweise zu praktizierenden Freigabeverfahren abgewichen werden muß. Für diese Fälle sollte aber schriftlich eine Regelung festgelegt sein, nach der eine vorläufige Freigabe erfolgen kann. Zum Beispiel könnte für derartige Ausnahmesituationen der Projektleiter zur vorläufigen Freigabe

ermächtigt werden. Auch eine vorläufige Programmfreigabe sollte ausnahmslos der Schriftform bedürfen.

Selbstverständlich bleibt die Notwendigkeit unberührt, unverzüglich nachträglich eine endgültige Freigabe herbeizuführen.

In ihrer Stellungnahme zu meinen Empfehlungen teilte eine kontrollierte Stelle mit, daß nach den derzeitigen Vorstellungen das Sachgebiet Datensicherung für die vorläufige Programmfreigabe zuständig sein soll. Eine solche organisatorische Regelung halte ich für bedenklich. Im Geschäftsverteilungsplan werden diesem Sachgebiet spezielle Überwachungsaufgaben zugeordnet. Die Unbefangenheit späterer Prüfungen wird beeinträchtigt, wenn dieses Sachgebiet für Entscheidungen über vorläufige Programmfreigaben zuständig ist. Ich habe daher empfohlen, die Zuständigkeit für vorläufige Programmfreigaben einer anderen Stelle zu übertragen. Durchgreifende Bedenken gegen eine Zuordnung der Zuständigkeit für die vorläufige Programmfreigabe zu einer Stelle des Entwicklungs- oder Programmierbereichs bestehen nicht.

c) Zuordnen und Abgrenzen weiterer Funktionen

– Programmtest durch die Fachabteilung

Die bei einer kontrollierten Stelle entwickelten Programme werden von der ADV-Abteilung und der Fachabteilung gemeinsam getestet. Die Fachabteilung gibt dazu die Testdaten und die Soll-Ergebnisse vor. Das Testergebnis ist anschließend Grundlage für die Programmfreigabe.

Bei einem derartigen Test, den die Fachabteilung gemeinsam mit der ADV-Abteilung durchführt, überzeugt sich die Fachabteilung nicht unabhängig von der Richtigkeit des Programms. Durch einen solchen Test nimmt daher die Fachabteilung ihre Kontrollfunktion gegenüber der ADV-Abteilung nicht wahr. Die Fachabteilung wird dadurch auch nicht der Verantwortung gerecht, die sie anschließend durch die Programmfreigabe (oben D.1.b) übernimmt.

Der Programmtest durch die Fachabteilung sollte unabhängig von den Programmtests der ADV-Abteilung durchgeführt werden. Die Fachabteilung sollte eigene Testdaten verwenden, und die Soll-Ergebnisse der Tests sollten der ADV-Abteilung nicht bekannt sein.

– Einschränken von Befugnissen Dritter

Bei einer kontrollierten Stelle (Auftraggeber) ist eine kleine, auch als Datenstation bezeichnete Datenverarbeitungsanlage eingesetzt, die unter anderem als Datensammelsystem genutzt wird. Die erfaßten Daten werden mehrmals täglich über eine gemietete Fernsprechleitung zu einem im Auftrag arbeitenden Rechenzentrum (Auftragnehmer) übertragen. Die Bedienung der Zentraleinheit der Datenstation wird durch eine Dienstanweisung geregelt.

Diese Dienstanweisung enthält verschiedene bedenkliche Regelungen:

- Nach der Dienstanweisung sind verantwortliche Mitarbeiter des Auftragnehmers berechtigt, dem Bediener der Datenstation sachbezogene Anweisungen für die Durchführung seiner Arbeit zu geben. Dieses sachbezogene Weisungsrecht des Auftragnehmers wird auf bestimmte Mitarbeiterkreise des Auftragnehmers beschränkt.

Ein Weisungsrecht von Mitarbeitern einer Stelle außerhalb des Auftraggebers gegenüber Mitarbeitern des Auftraggebers beeinträchtigt dessen Verantwortung als speichernde Stelle. Ein derartiges Weisungsrecht ist daher mit dem Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen nicht vereinbar.

- Nach der Dienstanweisung haben Mitarbeiter des Auftragnehmers Zutritt zu den Räumen der Datenstation und sind berechtigt, Einsicht in alle Unterlagen zu nehmen, soweit es ihre Aufgaben erfordern. Mitarbeiter des Auftragnehmers haben danach auch ein Bedienungsrecht, soweit die Aufgaben es erfordern. Zutritt zu den Räumen der Datenstation, Einsichtnahme in Unterlagen mit personenbezogenen Daten und Bedienung der Datenstation sollten den Mitarbeitern des Auftragnehmers aber nur in begründeten Einzelfällen gestattet werden.
- Nach der Dienstanweisung haben die Techniker der Herstellerfirmen ein Zutritts-, Einsichts- und Bedienungsrecht nach vorheriger Abstimmung, soweit die Aufgaben es erfordern. Zu den Aufgaben des Auftraggebers gehört es, die Sicherheit der Datenverarbeitung im eigenen Hause zu gewährleisten. Der Auftraggeber muß daher in jedem Einzelfall beurteilen, ob der Zutritt zu den Räumen der Datenstation oder eine Einsichtnahme in Unterlagen mit personenbezogenen Daten zulässig und die Bedienung der Datenverarbeitungsanlage durch den Techniker unter Gesichtspunkten der Datensicherheit vertretbar ist.

Ich habe empfohlen, die Dienstanweisung unter Berücksichtigung dieser Bedenken zu überarbeiten.

– **Auftragskontrolle**

Eine kontrollierte Sparkasse läßt Daten im Auftrag durch ein Sparkassenrechenzentrum verarbeiten. Sie ist nach Nr. 8 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSGVO NW als Auftraggeber verpflichtet, 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). Das Sparkassenrechenzentrum unterliegt der Prüfung durch den zuständigen Sparkassen- und Giroverband (Nr. 1.1 des Runderlasses des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr vom 11. Mai 1978, MBl. NW. S. 858). Darüber hinaus hat sich die Sparkasse gegenüber dem Sparkassenrechenzentrum in einem Datenverarbeitungs-Rahmenvertrag verpflichtet, die Ordnungsmäßigkeit der Datenverarbeitung in Stichproben zu prüfen.

Eine Auftragskontrolle im Sinne des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen ist durch die Sparkasse bisher nicht erfolgt. Sollte sich die Sparkasse nicht in der Lage sehen, die gesetzlich vorgeschriebene Auftragskontrolle wahrzunehmen, käme auch eine Übertragung der Wahrnehmung an den Sparkassen- und Giroverband in Betracht. In der mit dem Verband hierüber zu treffenden Vereinbarung muß jedoch die Möglichkeit eines jederzeitigen Widerrufs der Übertragung vorgesehen werden. Gleichartige Regelungen könnten mit weiteren Sparkassen getroffen werden, für die das Sparkassenrechenzentrum Daten im Auftrag verarbeitet.

Ich habe empfohlen sicherzustellen, daß die Auftragskontrolle nach Nr. 8 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSGVO NW gegenüber dem Sparkassenrechenzentrum wahrgenommen wird.

2. Maßnahmen der Ablauforganisation

a) Verbindlichkeit von Dienstanweisungen

– Abweichen von der Dienstanweisung

Die Dienstanweisung für den ADV-Bereich einer kontrollierten Stelle läßt als Ausnahmeregelung zu, daß in dringenden Ausnahmefällen im Einvernehmen mit den Anwendern von dem in dieser Dienstanweisung vorgeschriebenen Verfahren abgewichen werden kann. Gegen diese Regelung habe ich Bedenken erhoben.

Die Geschäftsführung der kontrollierten Stelle ist jederzeit befugt, die Dienstanweisung oder einzelne Teile davon außer Kraft zu setzen. Die Ermächtigung eines anderen Personenkreises, unter gewissen Umständen über ein Abweichen von der Dienstanweisung zu entscheiden, sollte in der Dienstanweisung nicht vorgesehen werden.

– Schriftform der Dienstanweisung

Der Arbeitsablauf einer kontrollierten Stelle wird durch zahlreiche Anweisungen geregelt. Es ist für die Sicherheit der Arbeit von großer Bedeutung, daß jedem Mitarbeiter der Inhalt aller ihn betreffenden und jeweils gültigen Anweisungen ohne Zweifel bekannt ist. Erst dadurch erhalten die Anweisungen die erforderliche Verbindlichkeit.

Die Anweisungen der kontrollierten Stelle wurden teilweise nur mündlich getroffen. Daneben gibt es Anweisungen, die zu unterschiedlichen Zeiten als Einzelanweisungen schriftlich getroffen wurden. Die Datensicherung sollte dadurch verbessert werden, daß alle Anweisungen zu einer umfassenden schriftlichen Dienstanweisung zusammengefaßt werden. Diese Dienstanweisung muß fortgeschrieben werden und jedem Mitarbeiter, soweit sein Arbeitsgebiet von ihr betroffen ist, bekannt sein. Während des Kontrollbesuchs wurde berichtet, es werde bereits an einer Zusammenfassung aller geltenden Anweisungen zu einer Dienstanweisung gearbeitet. Ich habe empfohlen, die umfassende Dienstanweisung zur Datensicherung vorrangig fertigzustellen.

b) Sicherheit der Programme

– Fehlen von Quellprogrammen und Dokumentation bei Fremdprogrammen

Bei einer Ortskrankenkasse werden Programme, die der Bundesverband der Ortskrankenkassen (BdO) entwickelt hat, ohne jede Änderung ihres fachlichen Inhalts eingesetzt. Dennoch verfügt die Ortskrankenkasse über die Quellprogramme und über eine ausführliche Programmdokumentation. Die Ortskrankenkasse verfügt damit über alle Voraussetzungen zur fachlichen Änderung der Programme.

Der unveränderte Einsatz der vom BdO entwickelten Programme erhöht die Datensicherheit und wird daher von mir ausdrücklich begrüßt. Die für die Datensicherheit wichtige Funktionstrennung zwischen der entwickelnden Stelle und dem Anwender ist dadurch besonders gut verwirklicht. Diese Funktionstrennung wäre zusätzlich abgesichert, wenn der Ortskrankenkasse die Voraussetzungen für fachliche Programmänderungen genommen würden. Unter dem Gesichtspunkt der Datensicherung wäre es daher günstig, wenn als Dokumentation der vom BdO übernommenen Programme nur die für das Rechenzentrum und den Anwender notwendige Dokumentation und

diejenigen Angaben über Dateien vorhanden wären, die notwendig sind, um Programme für eigene unabhängige Auswertungen der Dateien schreiben zu können. Quellprogramme sollten nur vorhanden sein, soweit diese für eine Anpassung an die Maschinenkonfiguration oder Systemumgebung erforderlich sind.

– **Vorprüfen von Testergebnissen**

In der Dienstanweisung einer großen datenverarbeitenden Stelle wird die Übergabe der Testergebnisse an den Anwender geregelt. Dazu wird vorgeschrieben, daß das Testergebnis vor der Übergabe der Testausdrucke an den Anwender in der Abteilung Datenverarbeitung vorzuprüfen ist. Eine Weitergabe an den Anwender unterbleibt, wenn bei der Vorprüfung schwere Mängel in der Verarbeitung der Testfälle festgestellt werden.

Gegen diese Regelung bestehen Bedenken. Die Unabhängigkeit des als Voraussetzung für die Programmfreigabe erforderlichen Programmtests durch den Anwender wird dadurch beeinträchtigt. Ich habe daher empfohlen, diese Regelung ersatzlos zu streichen.

– **Schriftliche Aufträge für den Einsatz freigegebener Programme**

Bei einer der kontrollierten Stellen wird der Auftrag, ein Programm einzusetzen, nicht in jedem Fall schriftlich erteilt. Um eine nachträgliche Kontrolle zu ermöglichen, sollten Programme zur Verarbeitung personenbezogener Daten aber ausschließlich nach schriftlichem Auftrag eingesetzt werden dürfen. Die Aufträge sollten aufbewahrt werden, solange die zugehörigen Systemnachrichten (unten D.4.c) verfügbar sind.

Ich habe empfohlen sicherzustellen, daß Programme zur Verarbeitung personenbezogener Daten ausschließlich nach schriftlichem Auftrag eingesetzt werden, und diese Aufträge fünf Jahre zu archivieren.

c) Sicherheit der Daten

– **Sicherung von Akten**

Das Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes verbieten den öffentlichen Stellen nicht nur, personenbezogene Daten ohne gesetzliche Grundlage oder Einwilligung des Betroffenen selbst weiterzugeben, sondern verpflichten diese Stellen auch, die organisatorischen und technischen Datensicherungsmaßnahmen zu treffen, die zum Schutz gegen unbefugte Kenntnisnahme durch Dritte erforderlich sind. Dazu gehören auch Maßnahmen, die geeignet sind, Unbefugten den Zugang zu sensiblen personenbezogenen Daten zu verwehren, und es ermöglichen, die Einsicht in solche Daten durch Befugte festzustellen und zu überprüfen. Erforderlich sind derartige Maßnahmen allerdings nur, soweit ihr Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck steht (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 2 DSGVO). Die Verpflichtung zur Datensicherung hat besondere Bedeutung für Akten mit sensiblen Daten.

Die Richtlinien für die äußere Form und die Gliederung der Personalakten in der allgemeinen und inneren Verwaltung (SMBI. NW. 203034) sehen Maßnahmen vor, die auch der Datensicherung dienen. Danach sind die Personalakten nach Unterordnern gegliedert in einen (oder mehrere) Stehordner für jeden Bediensteten einzuordnen (Nr. 1.1). In dem Stehordner ist ein Aktenausgabeblatt einzuhängen, auf dem jede Herausgabe von Personalakten

nachzuweisen ist (Nr. 1.2). Dem Unterordner A ist unter anderem ein Verzeichnis der Unterordner und Beiakten vorzuheften (Nr. 6.1 Buchst. b). Beiakten können besonders aufbewahrt werden; Zahl und Aufbewahrungsort der Beiakten sind jedoch in dem Verzeichnis der Unterordner und Beiakten zu vermerken (Nr. 5 Satz 3 und 4).

Diese Regelungen reichen nach dem derzeitigen Erkenntnisstand für den Nachweis des Verbleibs der Akten aus. Es muß jedoch sichergestellt sein, daß sie ohne Einschränkung beachtet werden.

Während eines Kontrollbesuchs wurde festgestellt, daß in dem Verzeichnis der Unterordner und Beiakten, das dem Unterordner A der Personalakte eines Mitarbeiters vorgeheftet ist, eine Nebentätigkeitsakte erst ein Jahr nach ihrer Bildung aufgeführt wird. Zur Erklärung der verspäteten Eintragung wurde darauf hingewiesen, daß zur Zeit der Bildung der Nebentätigkeitsakte noch nicht entschieden gewesen sei, ob diese Akte länger bestehen bleiben oder nach einer gewissen Zeit wieder aufgelöst und in die allgemeine Akte übernommen würde.

Ich habe empfohlen sicherzustellen, daß entsprechend der Regelung in Nr. 5 Satz 4 der genannten Richtlinien die Bildung einer solchen Beiakte in jedem Fall unverzüglich zu einer entsprechenden Eintragung in dem Verzeichnis der Unterordner und Beiakten führt. Eine solche Eintragung steht einer späteren Auflösung der Beiakte und ihrer Übernahme in die allgemeine Akte nicht entgegen. In diesem Fall kann die Eintragung in dem Verzeichnis der Unterordner und Beiakten unter Hinweis auf die Übernahme in die allgemeine Akte gestrichen werden.

Die Aktenausgabebblätter für die Personalakten der kontrollierten Stelle enthalten nur die Eintragungen über Aktenausgaben, die aus Gründen erfolgen, die nicht aus der Akte selbst hervorgehen. Daneben werden für die Personalakten Karteikarten geführt, die zu einer Kartei zusammengefaßt sind. Darin wird eine Aktenausgabe dann vermerkt, wenn der Grund der Aktenausgabe aus der Akte selbst ersichtlich ist (z. B. Bearbeitung einer Eingabe).

Im vorliegenden Fall war der Verbleib einer bestimmten Beiakte zu den Personalakten eines Mitarbeiters zu prüfen. Das Aktenausgabebblatt für die Personalakte des Mitarbeiters enthielt keine Eintragung, die auf eine Ausgabe dieser Beiakte und auf ihren Verbleib hinwies. Das Fehlen der Eintragung wurde damit begründet, daß es sich um eine Herausgabe handelte, deren Gründe aus der Akte hervorgehen. Die Karteikarte für die Personalakte des Mitarbeiters enthielt ebenfalls keine Eintragungen über die Beiakte. Auf der Karte waren allerdings noch Reste früherer Bleistifteintragungen erkennbar, die ausradiert worden waren. Bei einer stichprobeweisen Überprüfung weiterer Karteikarten wurde festgestellt, daß die Eintragungen zwar im allgemeinen mit Kugelschreiber erfolgten. In einem Fall waren die Eintragungen aber ebenfalls mit Bleistift vorgenommen und später ausradiert worden. Die Verwendung des Bleistifts und das spätere Ausradieren wurden damit begründet, daß die Eintragungen auf den betreffenden Karten sonst zu unübersichtlich geworden wären.

Das praktizierte Verfahren macht es unmöglich, sämtliche Herausgaben von Personalakten lückenlos nachzuweisen. Um einen lückenlosen Nachweis zu ermöglichen, habe ich daher empfohlen sicherzustellen, daß entsprechend der Regelung in Nr. 1.2 der genannten Richtlinien auf dem Aktenausgabebblatt im Stehordner jede Herausgabe eines Unterordners oder einer Beiakte in solcher Weise nachgewiesen wird, daß der Nachweis nicht mehr entfernt werden kann.

Die Aufbewahrung einer solchen Beiakte außerhalb der Registratur der Personalabteilung ist aus der Sicht des Datenschutzes nicht zu beanstanden.

Die Regelung in Nr. 5 Satz 3 der Richtlinien läßt eine besondere Aufbewahrung ausdrücklich zu. Allerdings muß entweder der Aufbewahrungsort dieser Beakte in dem Verzeichnis der Unterordner und Beiakten vermerkt oder aber die Herausgabe in dem Aktenausgabeblatt nachgewiesen werden.

In dem Aktenraum einer nicht mit Personalangelegenheiten befaßten Abteilung einer kontrollierten Stelle stehen die Akten in einer Kompaktregistratur und in offenen Regalen. Die Kompaktregistratur bleibt im allgemeinen auch außerhalb der Dienstzeit unverschlossen. Zu den in dem Aktenraum untergebrachten Akten gehören solche mit sensiblen personenbezogenen Daten wie Ausländer- oder Einbürgerungsakten. Auch andere Akten können sensible personenbezogene Daten enthalten.

Die zum Umgang mit Akten berechtigten Bediensteten haben jeweils unbeschränkten Zugang zu ihren Akten. Wegen der offenen Ablage besteht darüber hinaus auch für jeden, der Zugang zu dem Aktenraum hat, eine Zugangsmöglichkeit zu allen übrigen dort untergebrachten Akten. Alle Bediensteten der Abteilung haben daher Zugang zu allen im Aktenraum untergebrachten Akten. Sogar der Zugang von Bediensteten anderer Abteilungen zu den Akten im Aktenraum ist nicht ausgeschlossen.

Besondere Maßnahmen zum Schutz der in diesen Akten enthaltenen personenbezogenen Daten gegen Kenntnisnahme durch unbefugte Bedienstete waren nicht getroffen worden. Jedenfalls für Akten mit sensiblen personenbezogenen Daten sind aber ausreichende Sicherungsmaßnahmen erforderlich. Zumindest muß sichergestellt sein, daß die zum Zugang zu dem Aktenraum berechtigten Bediensteten ausschließlich Zugang zu den ihrer Bearbeitung unterliegenden Akten haben. Darüber hinaus sollte in Anlehnung an die Regelung für Personalakten über die Herausgabe von Akten mit sensiblen personenbezogenen Daten in jedem Fall ein Nachweis geführt werden. Außerhalb der Dienstzeit der in dem Aktenraum tätigen Bediensteten sollten alle Akten mit sensiblen personenbezogenen Daten in verschlossenen Schränken aufbewahrt werden. Ich habe empfohlen, entsprechende Vorkehrungen zu treffen.

Aus der Presse war zu entnehmen, daß Unterlagen mit personenbezogenen Daten, die aus einer anderen öffentlichen Stelle stammten, auf einem Friedhof gefunden worden waren. Ein anonymes Anrufer hatte die Polizei informiert und mitgeteilt, wo er die Unterlagen abgelegt hatte. Eine Untersuchung ergab, daß die Unterlagen wahrscheinlich nach Dienstschluß entwendet worden waren. Der Diebstahl wurde dadurch möglich, daß nach Dienstschluß bei der öffentlichen Stelle alle Dienstzimmer durch den Reinigungsdienst geöffnet werden. Das Zimmer, aus dem die Unterlagen entwendet worden waren, liegt im Eingangsbereich des Dienstgebäudes. Ich habe empfohlen, in einer Dienstanweisung festzulegen, daß Unterlagen mit personenbezogenen Daten in Diensträumen nach Dienstschluß in einem verschlossenen Schrank aufzubewahren sind. Dieser Schrank sollte mit einem Sicherheitsschloß versehen werden.

– **Identifikation bei telefonischen Anfragen**

Eine Sparkasse wurde von EUROCARD DEUTSCHLAND gebeten, wegen der großen Zahl von Auskunftsanfragen einer telefonischen Abwicklung zuzustimmen. Die Sparkasse hatte jedoch Bedenken, die Auskünfte, die auch nach den Grundsätzen über Erteilung von Bankauskünften nur schriftlich und nur in Ausnahmefällen fernmündlich erteilt werden sollen, regelmäßig telefonisch zu erteilen. Auch wenn der Kunde im Kreditkartenantrag seine Zustimmung zur Auskunftserteilung gegeben hat, muß die Erteilung der Auskunft formell mit der gebotenen Sorgfalt und Vorsicht erfolgen. Dies

schien der Sparkasse bei der Abwicklung großer Stückzahlen telefonisch nur beschränkt möglich zu sein. Die Sparkasse bat mich um Stellungnahme.

Bei der Erteilung von fernmündlichen Auskünften auf fernmündliche Lastschrift-Abfragen der EUROCARD DEUTSCHLAND bestehen besonders hohe Risiken, die einerseits durch die Unsicherheit der Identifikation des Anrufers, andererseits durch die Fehleranfälligkeit der Informationsverarbeitung (Hörfehler, Versprecher) bedingt sind. Die Erteilung von fernmündlichen Auskünften ist daher nur zulässig, wenn die erhöhten Risiken der fernmündlichen Übermittlung durch Maßnahmen nach § 6 Abs. 1 Satz 1 DSGVO ausgeglichen werden.

Erforderlich sind Maßnahmen nur, wenn ihr Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck steht (§ 6 Abs. 1 Satz 2 DSGVO). Damit hat der Gesetzgeber dem Gedanken Rechnung getragen, daß sich die Datensicherheit 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 (Ruckriegel/v.d. Groeben/Hunsche, Datenschutz und Datenverarbeitung in Nordrhein-Westfalen, § 6 Anm. 7).

Als unerläßliche Voraussetzung für fernmündliche Auskünfte muß die Identität des Anfragenden zweifelsfrei feststehen. Eine der bisherigen Schriftform vergleichbare Sicherheit der Identifizierung könnte durch folgendes Verfahren erreicht werden. Telefonische Lastschrift-Abfragen dürfen telefonisch nur durch Rückruf zu einer von EUROCARD DEUTSCHLAND der Sparkasse vorab schriftlich mitgeteilten Rufnummer beantwortet werden. Diese Rufnummer muß sich auf einen bestimmten Fernsprechananschluß bei EUROCARD DEUTSCHLAND beziehen. Dabei kann es sich entweder um einen Hauptanschluß oder um eine bestimmte Nebenstelle einer Nebenstellenanlage handeln. Wenn diese Nebenstelle wegen eines zum Zeitpunkt des Anrufs geführten anderen Ferngesprächs besetzt ist oder wenn der Anruf nicht entgegengenommen wird, muß sichergestellt sein, daß der Anruf nicht auf eine andere Nebenstelle oder die Nebenstellenvermittlung bei EUROCARD DEUTSCHLAND umgeschaltet wird. Der Fernsprechananschluß muß in einem gesicherten Raum untergebracht sein, damit kein Unbefugter einen Anruf entgegennehmen kann. Über die Anwesenheit des mit der Entgegennahme der Anrufe jeweils beauftragten Mitarbeiters ist Buch zu führen. Den entgegengenommenen Antworten auf telefonische Lastschrift-Abfragen sind bei EUROCARD DEUTSCHLAND Angaben über die Identität des Mitarbeiters, der den Anruf entgegennimmt, sowie über den Zeitpunkt des Anrufs beizufügen.

Darüber hinaus müssen nach meiner Auffassung derartige Datenübermittlungen, auch wenn sie wie hier auf eine Einwilligung des Betroffenen gestützt werden können, bei der Sparkasse nachprüfbar sein. Ich halte es daher für erforderlich, den Namen des Anfragenden (gegebenenfalls auch die Geschäftsstelle), den Inhalt der erteilten Auskunft, den Namen des Auskunftgebers sowie Tag und Zeitpunkt des Rückrufs zu dokumentieren.

Abschließend habe ich darauf hingewiesen, daß die vorstehenden Ausführungen auf dem derzeitigen Erkenntnisstand beruhen und die Verantwortung dafür, daß die Vorschriften über den Datenschutz eingehalten werden, insbesondere daß die technischen und organisatorischen Maßnahmen nach § 6 Abs. 1 DSGVO ausreichend sind, bei der Sparkasse liegt (§ 8 Satz 1 DSGVO).

– Löschen von Daten vor der Aussonderung von Datenträgern

In der Presse wurde darüber berichtet, daß den zur Versteigerung ausgesonderten Diktiergeräten einer öffentlichen Stelle des Landes versehentlich auch ungelöschte Tonbandspulen beigefügt worden waren. Diktiergeräte und Tonbandspulen wurden von einem Bürger ersteigert.

Ich habe die öffentliche Stelle darauf hingewiesen, daß ein derartiger Vorfall durch angemessene Maßnahmen der Datensicherung ausgeschlossen werden muß. Dazu sind insbesondere geeignete Regelungen durch Dienstanzweisung vorzuschreiben. Inzwischen hat die zuständige oberste Landesbehörde durch Rundverfügung für alle Dienststellen ihres Geschäftsbereichs folgende Anordnungen zur Behandlung entbehrlichen oder aussonderungsreifen Zubehörs und Materials für den Einsatz von Büromaschinen und -geräten getroffen:

1. Zubehör und Material, das Dritten unmittelbar (z. B.: Kohlepapier, Folien und sonstige Druckvorlagen, Feldrucke und -kopien, Carbon-Farbbänder) oder mittelbar (z. B. Tonträger für Diktier- oder Tonbandgeräte, Disketten und ähnliche Text- und Datenträger) die Kenntnisnahme vom Inhalt behördlicher Vorgänge in Wort oder Schrift ermöglichen kann, ist bei Aussonderungsreife oder bei Entbehrlichkeit zu vernichten oder so unbrauchbar zu machen, daß eine Kenntnisnahme Dritter vom Inhalt ausgeschlossen ist.
2. Über Art und Weise einer sachgerechten Vernichtung trifft jeder Dienststellenleiter eigenverantwortlich unter Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Verhältnisse die erforderlichen Anordnungen.
3. Sind aussonderungsreife oder entbehrliche Büromaschinen oder -geräte ohne zugehörige Informationsträger der unter Nr. 1 genannten Art nicht zu verwerten, so ist ausnahmsweise eine Verwertung solchen Zubehörs oder Materials zusammen mit den Büromaschinen oder -geräten zulässig. In diesem Fall muß das entsprechende Zubehör oder Material so vorbereitet werden, daß Dritten keine Kenntnisnahme vom Inhalt mehr möglich ist (z. B. durch Löschen von Tonträgern).
4. Auch beim Umgang mit Zubehör und Material der unter Nr. 1 genannten Art bis zu dessen Entbehrlichkeit oder Aussonderungsreife sind die allgemeinen und verwaltungsüblichen Sorgfaltspflichten zu beachten, die eine Kenntnisnahme Unbefugter ausschließen.

– Buchführung über das Datenträgerarchiv

Eine aussagefähige Buchführung über das Datenträgerarchiv und die Bewegung der Magnetbänder ist wesentlicher Bestandteil der Datensicherung. Die Buchführung muß die internen Bewegungen von Magnetbändern erkennen lassen und registrieren, welche Magnetbänder im Rahmen eines Datenträgeraustauschs die datenverarbeitende Stelle verlassen und wieder dorthin zurückkommen. Die Buchführung liefert unter anderem die Grundlage für einen Soll-Ist-Vergleich des Archivbestandes.

Bei einer öffentlichen Stelle gibt es Karteikarten für jedes einzelne Magnetband. Diese Karteikarten sind allerdings nicht zu einer Kartei zusammengefaßt, sondern werden mit dem jeweiligen Magnetband gelagert. Die Karteikarten wandern innerhalb des Gebäudes der öffentlichen Stelle mit den zugehörigen Magnetbändern zu den Verwendungsorten. Die Karteikarten bieten daher der internen Kontrollinstanz (oben D.1.a) keine Grundlage für einen Soll-Ist-Vergleich des Archivbestandes. Ich habe empfohlen, die Karteikarten zu einer vollständigen Kartei der Magnetbänder zusammenzufassen.

d) Zugangsberechtigungen zum Sicherheitsbereich

– Allgemeine Regelungen

Zugangsberechtigungen zum Sicherheitsbereich sollten nur dann erteilt werden, wenn dazu eine dienstliche Notwendigkeit besteht. Nicht auf den Einzelfall bezogene Zugangsberechtigungen sind vor allem für diejenigen Mitarbeiter angemessen, die in dem Sicherheitsbereich ihren ständigen Arbeitsplatz haben. Für die übrigen Mitarbeiter ist es häufig ausreichend, den Zugang zum Sicherheitsbereich im Einzelfall zu genehmigen.

Die Techniker der Herstellerfirma der Datenverarbeitungsanlage haben bei einer der kontrollierten Stellen ihren ständigen Arbeitsplatz in einem abgeschlossenen Raum innerhalb des Sicherheitsbereichs. Diese Situation ist bedenklich. Es sollte angestrebt werden, den Technikern der Herstellerfirma einen ständigen Arbeitsplatz außerhalb des Sicherheitsbereichs zuzuteilen.

Jedenfalls sollten die Techniker der Herstellerfirma keine uneingeschränkte Zugangsberechtigung zum Rechenzentrum haben. Den Arbeitserfordernissen könnte dadurch Rechnung getragen werden, daß eine Zugangskarte beim Schichtleiter hinterlegt und dem Techniker für die Zeit seiner Anwesenheit ausgehändigt wird. Die Zugangskarte macht es dem Techniker in dem erforderlichen Umfang möglich, die durch das Zugangskontrollsystem gesicherten Türen des Sicherheitsbereichs zu passieren.

Die Mitarbeiter der Reinigungsfirma haben bei einer anderen Stelle eine Zugangsberechtigung, die sich auf den gesamten Sicherheitsbereich außer dem Datenträgerarchiv erstreckt. Diese generelle Zugangsberechtigung sollte aufgehoben werden. Es sollte in einer neuen Regelung ausdrücklich festgelegt werden, daß Mitarbeiter der Reinigungsfirma nur in Anwesenheit eines zum Zugang berechtigten Mitarbeiters der öffentlichen Stelle Zugang zum Sicherheitsbereich haben.

Die Zugangsberechtigung der nicht zur ADV-Abteilung gehörenden Mitarbeiter eines Sozialversicherungsträgers zum Sicherheitsbereich ist durch Dienstanweisung geregelt. Dabei ist festgelegt, daß diesen Mitarbeitern der Zugang nur nach Aufforderung zu gewähren ist. Diese Formulierung ist unklar. Mündlich wurde erläutert, damit sei gemeint, der Zugang werde nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Leiters der ADV-Abteilung gestattet. Ich habe empfohlen, die Zugangsberechtigung in der Dienstanweisung entsprechend unmißverständlich zu regeln.

Bei einer anderen kontrollierten Stelle ist nicht geregelt, wer im Einzelfall über die Berechtigung des Zugangs zum Sicherheitsbereich entscheiden darf. Während des Kontrollbesuchs wurde besprochen, daß dafür der Leiter und die Referenten der Abteilung Datenverarbeitung im Rahmen ihrer eigenen Zugangsberechtigung zuständig sein könnten. Ich habe empfohlen, die Zuständigkeit für das Erteilen einzelner Zugangsberechtigungen zum Sicherheitsbereich schriftlich zu regeln.

– Zugangsberechtigung zum Maschinenraum

Bei einer großen datenverarbeitenden Stelle sind die Zugangsberechtigungen zum Maschinenraum schriftlich geregelt. Dabei erhalten auch Personen oder Personengruppen eine Zugangsberechtigung, bei denen ein dienstliches Erfordernis zur unbeschränkten Zugangsberechtigung nicht besteht. Die Berechtigung sollte in diesen Fällen auf spezielle Situationen oder Zeiten beschränkt werden, in denen der Zugang erforderlich ist.

- Systemprogrammierer

Systemprogrammierer haben eine unbeschränkte Zugangsberechtigung zum Maschinenraum. Die Anwesenheit von Systemprogrammierern im Maschinenraum ist aber nur bei besonderen Ereignissen erforderlich. Die Zugangsberechtigung der Systemprogrammierer sollte auf derartige Ereignisse beschränkt werden.

- Mitarbeiter der Arbeitsvorbereitung

Sämtliche Mitarbeiter der Arbeitsvorbereitung haben eine unbeschränkte Zugangsberechtigung zum Maschinenraum. Von diesen Mitarbeitern benötigen aber nur diejenigen mit der Funktion des Archivars eine unbeschränkte Zugangsberechtigung. Alle übrigen Mitarbeiter der Arbeitsvorbereitung sollten nur im Einzelfall eine Zugangsberechtigung erhalten.

- Leiterin des Reinigungsdienstes

Die Leiterin des Reinigungsdienstes ist unbeschränkt zugangsberechtigt zum Maschinenraum. Die Berechtigung sollte aufgehoben werden. Die Leiterin des Reinigungsdienstes sollte im Einzelfall durch die Maschinenbediener Zugang zum Maschinenraum erhalten.

- Techniker der Herstellerfirma

Mehrere Techniker der Herstellerfirma der Datenverarbeitungsanlage haben die unbeschränkte Berechtigung, den Maschinenraum zu betreten. Wegen der hohen Anforderungen an die Verfügbarkeit des eingesetzten Direktzugriffssystems sind einzelne dieser Techniker ständig im Maschinenraum anwesend. Die uneingeschränkte Zugangsberechtigung zum Maschinenraum sollte auf diese Techniker beschränkt werden. Darüber hinaus sollte festgelegt werden, daß auch diese sich bei Beginn und Ende ihrer Arbeit beim jeweiligen Schichtleiter an- und abzumelden haben.

Die Hausmeister einer anderen kontrollierten Stelle haben eine uneingeschränkte Zugangsberechtigung zum Maschinenraum. Diese Berechtigung sollte jedenfalls außerhalb der Dienstzeit auf Sonderfälle beschränkt werden, und ein Betreten des Maschinenraums sollte in jedem Einzelfall der nachträglichen Zustimmung bedürfen. Ich habe empfohlen, eine entsprechende Regelung schriftlich einzuführen.

3. Technische Maßnahmen

a) Maßnahmen zum Schutz von Gesprächen vertraulichen Inhalts

Auf die Notwendigkeit, durch geeignete Maßnahmen den Schutz von Gesprächen vertraulichen Inhalts sicherzustellen, habe ich bereits in meinem vierten Tätigkeitsbericht (D.3.b) hingewiesen. Die Zahl der Eingaben von Bürgern, die sich auf mangelnden Schutz von Gesprächen beziehen, hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Situationen, bei denen dieser Schutz nicht gewährleistet ist, werden heute von den Bürgern bewußter wahrgenommen. Große Arbeitsräume mit verschiedenen Beratungsplätzen, die gegeneinander ungenügend abgeschirmt sind, in Hörweite von Beratungsplätzen angeordnete Wartezonen oder gar Warteschlangen an den Beratungsplätzen sind im allgemeinen die Gegenstände der Kritik.

Als Beispiel für eine solche Situation und die Verschiedenartigkeit der Maßnahmen, die getroffen werden könnten, soll die Situation bei einer Stadt dienen. Ein Mitglied des Rates der Stadt wies mich auf die problematischen Verhältnisse in

deren Sozialamt hin. An der bestehenden Situation sei harte Kritik geübt worden.

In einer Besprechung mit meinen Mitarbeitern trug die Stadt vor, der Datenschutz im Sozialamt sei unzureichend. Bedingt durch die Unterbringung des Sozialamtes im Großraumbüro sei es möglich, daß vertrauliche Gespräche, die von Besuchern mit Sachbearbeitern des Sozialamtes geführt werden, von anderen Besuchern mitgehört werden. Mithören könnten sowohl die in der Wartezone wartenden Besucher als auch andere Besucher, die sich gerade zu einer Beratung am Schreibtisch eines anderen Sachbearbeiters befinden. Es müsse damit gerechnet werden, daß täglich Situationen eintreten, in denen ein derartiges Mithören möglich sei. Meine Mitarbeiter fanden diese Aussagen der Stadt bei der Ortsbesichtigung bestätigt. Ein Mithören geführter Gespräche ist sowohl von der Wartezone aus als auch zwischen benachbarten Beratungsplätzen möglich, obgleich die Beratungsplätze untereinander und von der Wartezone durch Stellwände abgegrenzt sind.

Verantwortlich für die Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz ist nach § 8 Satz 1 DSGVO die Stadt selbst. Sie hat auf Grund ihrer Verpflichtung aus Artikel 4 Abs. 2 Satz 1 der Landesverfassung und aus § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I durch geeignete Maßnahmen die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß Gespräche mit vertraulichem Inhalt im Sozialamt von niemandem mitgehört werden können, es sei denn, der Betroffene habe eingewilligt.

Ich habe die Stadt auf folgende mögliche Maßnahmen hingewiesen:

- Auflösen einer Pausenzone im Erdgeschoß

Die Arbeitsplätze des Sozialamtes liegen im Erdgeschoß. Direkt angrenzend ist eine größere Pausenzone eingerichtet. Bei der Stadt wurde bereits die Auflösung dieser Pausenzone erwogen. Dadurch würde es möglich, die Wartezone des Sozialamtes so von den Beratungsplätzen zu trennen, daß ein unbefugtes Mithören von Beratungsgesprächen durch in der Wartezone wartende Bürger ausgeschlossen wäre.

- Maßnahmen zur Schalldämpfung

Die Ortsbesichtigung vermittelte den Eindruck, daß die Schalldämpfung im Großraumbüro nicht dem Stand entspricht, der bei anderen Großraumbüros erreicht wird. Besprochen wurde daher, daß die Stadt untersuchen sollte, welche zusätzlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Schalldämpfung getroffen werden können.

- Unterteilung des Großraumbüros

Wünschenswert wäre es, eine Schallisolierung durch Unterteilung des Großraumbüros im Erdgeschoß zu erreichen. Die Stadt wies demgegenüber darauf hin, daß eine Unterteilung des Großraumbüros die Luftführung der Klimatisierung stark behindern werde und daher unmöglich sei.

Bei einer Begehung der verschiedenen Stockwerke des Rathauses zeigte sich, daß der Abstand der Fenster von der Kernzone des Gebäudes bei den oberen Stockwerken geringer als im Erdgeschoß ist. Es sollte daher geprüft werden, ob Unterteilungen, die im Erdgeschoß nicht möglich sind, in einem anderen Geschoß vorgenommen werden können. In diesem Fall könnte es sich empfehlen, das Sozialamt oder Teile des Sozialamtes in einem anderen Geschoß unterzubringen, wenn es dort möglich ist, kleinere Räume zu schaffen und dadurch ein unbefugtes Mithören zu verhindern.

- Anordnung der Beratungsplätze und Abwicklung von Beratungsgesprächen

Eventuell könnten in geeigneter isolierter Aufstellung Beratungsplätze geschaffen werden, die allen Sachbearbeitern zur Verfügung stehen und bei

denen sich sicherstellen ließe, daß dort geführte Gespräche nicht unbefugt mitgehört werden können.

Ich habe empfohlen zu überprüfen, durch welche Maßnahmen verhindert werden kann, daß bei Beratungsgesprächen mit Bürgern deren Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 Satz 1 der Landesverfassung und das Sozialgeheimnis nach § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I verletzt werden. Mögliche Maßnahmen sollten umgehend getroffen werden.

Von der Stadt wurde darauf hingewiesen, alle Ämter des Rathauses seien in Großraumbüros untergebracht. Bei Gesprächen mit Bürgern bestehe daher auch in anderen Ämtern die Möglichkeit der unbefugten Kenntnisnahme des Gesprächsinhalts durch Dritte. Die Ortsbesichtigung bestätigte, daß die Anordnung der Arbeitsplätze der Sachbearbeiter der übrigen Ämter ähnlich derjenigen des Sozialamtes ist.

Ich habe darauf hingewiesen, daß die Stadt auch bei den übrigen Ämtern nach Artikel 4 Abs. 1 Satz 1 der Landesverfassung zum Schutz der personenbezogenen Daten verpflichtet ist. Die Stadt sollte daher in eigener Verantwortung prüfen, ob in anderen Ämtern die Gefahr besteht, daß während des Gesprächs mit einem Bürger personenbezogene Daten unbefugt von Dritten zur Kenntnis genommen werden können. Bei dieser Prüfung sollten die Stärke des Besucherverkehrs und der räumliche Abstand zwischen Arbeitsplätzen, an denen gleichzeitig Bürger beraten werden, berücksichtigt werden. Bei geringem Besucherverkehr könnte eventuell durch Dienstanweisung festgelegt werden, daß eine Beratung von zwei Parteien an benachbarten Beratungsplätzen nur dann stattfinden darf, wenn beide Parteien eingewilligt haben.

Auch Ortskrankenkassen haben auf Grund ihrer Verpflichtung aus Artikel 4 Abs. 2 Satz 1 der Landesverfassung und aus § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I durch geeignete Maßnahmen die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß Gespräche vertraulichen Inhalts mit Versicherten von niemand mitgehört werden können, es sei denn, der Betroffene habe eingewilligt.

Die Abteilungen Leistungswesen und Beitragswesen einer kontrollierten Ortskrankenkasse sind in je einem Großraum untergebracht. Durch schalldämpfende Maßnahmen wird sichergestellt, daß Gespräche nur in geringer räumlicher Entfernung mitgehört werden können. Insbesondere in dem Raum für das Leistungswesen ist diese Schalldämpfung gut wirksam. Die Arbeitsplätze der Sachbearbeiter sind aufgelockert angeordnet. Jeweils zwei Schreibtische stehen einander gegenüber, und an deren Seiten stehen zwei Besuchertische nebeneinander. Es ist vorgesehen, daß beide Besuchertische gleichzeitig von zwei Parteien zu Gesprächen mit den beiden Sachbearbeitern genutzt werden können.

Ähnlich ist die Situation in der Kundenhalle einer kontrollierten Sparkasse. Auch hier sind die Arbeitsplätze der Sachbearbeiter aufgelockert angeordnet. Einzelnen Arbeitsplätzen sind Besuchertische zur Kundenberatung zugeordnet. Diese haben teilweise nur geringe Abstände voneinander. Auch in diesem Fall ist vorgesehen, daß benachbarte Besuchertische gleichzeitig von verschiedenen Kunden zu Gesprächen mit Sachbearbeitern genutzt werden können.

Falls benachbarte Besuchertische gleichzeitig von je einer Partei genutzt werden, sind beide Parteien räumlich so nah zusammen, daß ein Mithören des geführten Gesprächs durch die jeweils andere Partei trotz guter Schalldämpfung unvermeidlich ist. Auch Wandschirme oder Pflanzenkübel, die in Einzelfällen zwischen zwei benachbarten Besuchertischen aufgestellt sind, beeinträchtigen die Schallübertragung nur wenig. In dieser Situation ist die Vertraulichkeit von Gesprächen daher nicht gewährleistet. Der Gesprächsinhalt wird der anderen Partei offenbart.

Ich habe jeweils empfohlen, unbefugtes Mithören durch geeignete Maßnahmen zu verhindern. Solange die Anordnung der Besuchertische nicht geändert ist, sollte vorgeschrieben werden, daß zwei benachbarte Besuchertische nicht von zwei verschiedenen Parteien gleichzeitig genutzt werden dürfen, es sei denn, beide Parteien stimmen der gleichzeitigen Nutzung zu.

b) Sicherheitsbereiche

– Sicherung von Fluchttüren

Der Pausenraum der Mitarbeiter eines kontrollierten Rechenzentrums liegt im Sicherheitsbereich. Er hat eine Außentür zur Straße. Diese Außentür ist ständig verschlossen. Der Schlüssel ist mit Klebeband am Türrahmen befestigt, weil die Tür als Fluchttür benutzbar sein soll. Das Öffnen der Tür ist untersagt. Beim Öffnen soll ein Alarm im Rechenzentrum ausgelöst werden. Während des Kontrollbesuchs wurde allerdings festgestellt, daß sich die Tür öffnen ließ, ohne daß im Rechenzentrum ein Alarm ausgelöst wurde.

Die Außentür sollte in solcher Weise verschlossen werden, daß jedes Öffnen der Tür nachträglich erkennbar ist. Dazu könnte diese Tür etwa plombiert werden, oder der Schlüssel könnte in einem plombierten Kasten neben der Tür aufbewahrt werden.

Auch eine weitere Fluchttür sowie zwei andere durch die Alarmanlage gesicherte Außentüren des Rechenzentrums konnten während des Kontrollbesuchs geöffnet werden, ohne daß ein Alarm ausgelöst wurde. Auch diese Türen sollten so gesichert werden, daß ein Öffnen nachträglich erkennbar ist.

Die Alarmanlage des Rechenzentrums arbeitete während des Kontrollbesuchs offenbar nicht einwandfrei. Ich habe daher empfohlen, die Funktionsfähigkeit der Alarmanlage regelmäßig zu überprüfen.

Der Flur vor dem Maschinenraum eines anderen Rechenzentrums ist durch eine ständig verschlossene Tür von einem allgemein zugänglichen Flur abgetrennt. Diese Tür dient als Fluchttür. Sie wird darüber hinaus in seltenen Fällen für Maschinenanlieferungen genutzt. Die Maschinenbediener verfügen über Schlüssel zu dieser Tür. Ich habe empfohlen, die Fluchttür so zu plombieren, daß sie im Gefahrenfall ohne Schwierigkeiten zur Flucht benutzt werden kann.

– Fenstersicherung

Das Fenster des Datenarchivs einer öffentlichen Stelle ist durch seine Lage von außen nur schwer erreichbar. Von einer besonderen Sicherung des Fensters wurde daher bisher abgesehen. Das Fenster sollte aber dennoch so gesichert werden, daß ein Eindringen in das Datenarchiv durch das Fenster völlig ausgeschlossen ist. Ich habe empfohlen, das Fenster des Datenarchivs entsprechend zu sichern.

– Angemessenheit eines zweiten Auslagerungsarchivs

Bei einer kontrollierten öffentlichen Stelle werden große Bestände sehr empfindlicher Daten verarbeitet. Eine Vernichtung dieser Datenbestände muß auch bei ungewöhnlichen Ereignissen ausgeschlossen sein. Die öffentliche Stelle verfügt daher über ein räumlich getrenntes Auslagerungsarchiv, in dem Duplikate aller wichtigen Datenbestände lagern.

Bei der besonderen Bedeutung der Datenbestände sollte erwogen werden, ob eine parallele Auslagerung der wichtigsten Daten in ein zweites Auslagerungsarchiv erfolgen kann. Ich habe darauf hingewiesen, daß einzelne Rechenzentren über zwei räumlich getrennte Auslagerungsarchive verfügen und ihre Datenbestände regelmäßig doppelt auslagern.

4. Organisatorisch-technische Maßnahmen

a) Authentifizierung der Benutzer von Datenendgeräten

– Verfahren der Authentifizierung

Der On-line-Zugriff zu Datenbeständen ist heute eine selbstverständliche Technik. Ein wesentliches Anliegen der Datensicherung bei On-line-Zugriffen ist es, Gewißheit über die Identität des zugreifenden Partners zu schaffen. Als Voraussetzung verfügt die Datenverarbeitungsanlage über eine Liste der befugten Partner. Durch einen Prozeß der Identifizierung soll die Identität des anrufenden Partners mit einer Person der Liste möglichst sicher festgestellt werden.

Die Identifizierung des Partners umfaßt zwei verschiedene Abläufe. Zunächst stellt die Datenverarbeitungsanlage fest, wer der Partner zu sein vorgibt. Die Datenverarbeitungsanlage vergleicht dazu Angaben des Partners mit Angaben in der gespeicherten Liste der Berechtigten. Als Ergebnis stellt die Datenverarbeitungsanlage etwa fest, daß der anrufende Partner behauptet, er sei der Berechtigte A.

Anschließend muß die Datenverarbeitungsanlage sich vergewissern, ob die Behauptung zutreffend ist, es sei A, der gerade anruft. Bei dieser zweiten Phase der Identifizierung wird die Richtigkeit der von dem Partner behaupteten Identität überprüft. Diese zweite Phase wird als Authentifizierung bezeichnet. Sichere Authentifizierung des Partners ist Grundlage der Datensicherung bei On-line-Zugriffen zu Datenbeständen.

Weit verbreitet ist die Authentifizierung durch Paßworte. Das Paßwort ist ein Kennwort, das aus Buchstaben, Zahlen oder sonstigen Zeichen und Kombinationen davon zusammengesetzt und nur einer einzelnen Person oder einem beschränkten Personenkreis bekannt ist. Es hat die Bedeutung eines Schlüssels. Wer im Besitz des Schlüssels ist, weist sich damit als Berechtigter aus und erhält Zutritt oder Zugriff zu dem, was durch das Schloß gesichert sein soll.

Es gibt sehr unterschiedliche Möglichkeiten, einen Paßwortschutz organisatorisch zu verwirklichen. Die als Paßworte verwendeten Kennworte können einstellig sein oder auch ganze Sätze umfassen. Paßworte können über lange Zeit unverändert bleiben; sie können in gewissen zeitlichen Abständen geändert werden, oder sie verlieren sogar nach jeder Benutzung ihre Gültigkeit und werden durch neue ersetzt.

Entscheidend für die Wirksamkeit eines Paßwortschutzes sind gerade die Einzelheiten der organisatorischen Verwirklichung. Durch einen Paßwortschutz lassen sich Datenbestände hervorragend sichern. Ein schlecht organisierter Paßwortschutz kann dagegen ohne jede Schutzwirkung sein und wäre dann sogar wegen des Vortäuschens einer nicht bestehenden Sicherheit eher schädlich als nützlich. Die Aussage, Datenbestände seien durch Paßworte geschützt, ist daher für den Grad der Datensicherheit ohne Bedeutung, solange keine Details der organisatorischen Verwirklichung des Paßwortschutzes bekannt sind. Eine Zusammenstellung von Maßnahmen, die geeignet sind, einen Paßwortschutz sicher zu machen, enthält mein vierter Tätigkeitsbericht (D.4.a).

Zahlreiche Kontrollbesuche geben leider Veranlassung, daran zu zweifeln, daß der Paßwortschutz, wie man ihn in der Praxis im allgemeinen antrifft, diesen Mindestanforderungen genügt. Allzu häufig wurde bei Kontrollbesuchen ein Paßwortschutz mit geringer oder keiner Schutzwirkung angetroffen. Als Begründung wird angeführt, der sichere Paßwortschutz sei zu aufwendig,

er belaste die Mitarbeiter zu sehr und hemme den Arbeitsablauf in untragbarer Weise. Besonders überraschend war für mich, daß selbst besonders sensible Daten nur unzureichend geschützt wurden. Beispiele derartiger Unsicherheiten bei der Authentifizierung durch Paßworte aus dem Berichtsjahr werden unten dargestellt.

Inzwischen gehe ich davon aus, daß ein Paßwortschutz nur selten die erforderliche Authentifizierung mit hinreichender Sicherheit gewährleistet. Daher ist zu fragen, welche weiteren Verfahren der Authentifizierung bei Online-Zugriffen es heute gibt oder in naher Zukunft geben wird.

Unterscheiden kann man eine Authentifizierung des Anschlusses, des Gerätes und des Benutzers. Gewünscht ist im allgemeinen nur die Authentifizierung des Benutzers. Dessen Authentifizierung kann durch eine zusätzliche Authentifizierung des benutzten Anschlusses oder des benutzten Gerätes aber wesentlich sicherer gemacht werden. Beispielsweise nutzen Hacker, die eine Datenverarbeitungsanlage anwählen, um auf Programme oder Daten mißbräuchlich zuzugreifen, die Unkenntnis der Datenverarbeitungsanlage über die Identität des anwählenden Anschlusses aus. Hacker hätten keine Chance, wenn die Authentifizierung des Benutzers ausnahmslos durch eine Authentifizierung des Anschlusses gestützt würde.

Die Frage nach der Identität des Anschlusses ist zunächst offen, wenn eine Datenverarbeitungsanlage von außen angewählt wird. Es gibt aber ein sehr einfaches und fast immer anwendbares Verfahren zur Authentifizierung des Anschlusses. Dabei stellt die Datenverarbeitungsanlage zunächst nur die behauptete Identität des Benutzers fest. Anschließend bricht sie die Verbindung ab und wählt von sich aus die für den Benutzer bei dessen Daten gespeicherte Telefonnummer an. Der Anschluß ist damit sicher authentifiziert. Die anschließende Authentifizierung des Benutzers gewinnt durch die vorherige Authentifizierung des Anschlusses wesentlich an Sicherheit. Auf Fragen der Datensicherung bei Wahlverbindungen wurde in meinem vierten (D.4.c) und fünften Tätigkeitsbericht (D.4.b) eingegangen.

Die Authentifizierung des Anschlusses könnte durch eine Authentifizierung des benutzten Datenendgerätes ergänzt oder ersetzt werden. Dazu könnte man etwa in dem Gerät eine feste Geräteerkennung speichern, die der Datenverarbeitungsanlage bei der Kontaktaufnahme mitgeteilt wird. Dieses Verfahren bietet aber nur eine geringe Sicherheit gegen Mißbrauch. Deutlich erhöht werden könnte die Sicherheit dadurch, daß die in dem Gerät gespeicherte Kennung bei jeder Kontaktaufnahme durch die Datenverarbeitungsanlage geändert wird. In meinem fünften Tätigkeitsbericht (D.4.b) wurde geschildert, wie sich die Datensicherheit bei Bildschirmtext dadurch verbessern ließe, daß die Anschlußbox mit einer variablen Kennung versehen wird.

Als Mittel zur Authentifizierung des Benutzers eines Datenendgerätes werden zunehmend maschinenlesbare Ausweise eingesetzt. Authentifiziert wird dabei selbstverständlich der Ausweis und nicht der Benutzer. Der Benutzer wird nur insofern indirekt authentifiziert, als die Datenverarbeitungsanlage unterstellt, daß nur der Berechtigte im Besitz des Ausweises ist.

Um durch den Ausweis auch den Benutzer direkt authentifizieren zu können, kann die durch den Ausweis gebotene Sicherheit durch ein Paßwortverfahren ergänzt werden. Bekannt ist die Verwendung von Euroscheckkarten, bei denen zur Benutzung von Geldausgabeautomaten zusätzlich eine persönliche Geheimzahl eingetastet werden muß. Die persönliche Geheimzahl hat dabei den Charakter einer Unterschrift. Problematisch ist allerdings, daß der Benutzer keine Möglichkeit hat, einen eventuellen Mißbrauch dieser Unterschrift zu beweisen. Wird dagegen die Unterschrift auf einem Scheck gefälscht, kann der Kunde überprüfen lassen, ob die geleistete Unterschrift

von einem Unterschriftsberechtigten stammt. Auf einen möglichen Ausweg aus dieser Situation wird unten hingewiesen.

Bei den verwendeten Ausweisen zeichnen sich zwei Techniken ab. Üblich sind heute Ausweise in Form von Plastikkarten mit Magnetstreifen. Wichtig ist, daß die in dem Magnetstreifen enthaltene Kennung zur Authentifizierung des Ausweises nicht nur aus solchen Daten besteht, die auch für Dritte allgemein zugänglich sind. Eine Fälschung des Ausweises wäre sonst möglich, ohne daß der berechnigte Besitzer seinen Ausweis weitergegeben haben muß. Eine zusätzliche variable Kennung in dem Ausweis, die bei jeder Kontaktaufnahme mit der Datenverarbeitungsanlage geändert würde, könnte die Nutzbarkeit einer Fälschung des Ausweises wesentlich einschränken. Hierauf wurde in meinem vierten Tätigkeitsbericht (D.4.b) hingewiesen.

In der Entwicklung befinden sich Ausweise mit eingebautem Mikroprozessor, die sogenannten Chip-Karten. Durch moderne Verschlüsselungsverfahren ist es möglich, die Authentifizierung einer Chip-Karte außerordentlich sicher zu gestalten. Wenn darüber hinaus in die Chip-Karte eine zusätzliche variable Kennung aufgenommen wird, kann auch die unerkannte Verwendung einer mißbräuchlich hergestellten Chip-Karte ausgeschlossen werden. Mit der Chip-Karte kann dann dem Benutzer auch der Nachweis ermöglicht werden, ob für einen bestimmten Zugriff seine Chip-Karte oder eine nachgemachte Karte benutzt worden ist. Verglichen mit dem oben gebrachten Beispiel des unterschriebenen Schecks könnte man sagen, daß die Chip-Karte eine Möglichkeit bietet, den Nachweis zu führen, ob ein Scheck von einem Unterschriftsberechtigten unterschrieben worden ist.

Techniken zur sicheren Authentifizierung sind vorhanden oder in der Entwicklung. Deren Einsatz scheitert zunächst daran, daß die Unsicherheit eines unzureichend organisierten Paßwortschutzes im allgemeinen nicht bekannt ist. Entwickler und mögliche Anwender neuer Techniken fangen erst langsam an, die Schwächen heutiger Sicherungssysteme und damit das große Marktpotential der neuen Techniken zu erkennen. So scheitert zum Beispiel die Einführung eines Authentifizierungsverfahrens, bei dem ein Ausweis mit Magnetstreifen und veränderlicher Kennung genutzt werden soll, daran, daß noch keine Ausweisleser erhältlich sind, die eine veränderte Kennung in den Ausweis schreiben könnten.

– **Unsicherheiten bei der Authentifizierung durch Paßworte**

An die Datenverarbeitungsanlage einer kontrollierten Stelle sind zahlreiche Datenendgeräte angeschlossen. Der Zugriff dieser Datenendgeräte zur Datenverarbeitungsanlage ist durch einen Paßwortschutz gesichert.

Jeder Zugriff eines Datenendgeräts zur Datenverarbeitungsanlage der kontrollierten Stelle setzt die Eingabe der Mitarbeiternummer und des Paßwortes voraus. Die Mitarbeiternummer wird im allgemeinen durch Einführen eines Ausweises in einen Ausweisleser eingegeben. Einzelne Datenendgeräte verfügen allerdings nicht über Ausweisleser. Die Mitarbeiternummer muß in diese Datenendgeräte eingetastet werden. Die Mitarbeiternummer wird nicht als vertrauliche Angabe angesehen. Zur Authentifizierung des Mitarbeiters gegenüber der Datenverarbeitungsanlage dient ausschließlich das diesem Mitarbeiter zugeordnete Paßwort.

Die Anwendungsprogramme der kontrollierten Stelle ermöglichen den Zugriff zu großen Dateien mit sehr sensiblen personenbezogenen Daten. Über Datenendgeräte ist sowohl das Lesen als auch das Ändern dieser Daten möglich.

Der Zugriff zu den personenbezogenen Daten mit Hilfe der Anwendungsprogramme ist durch Paßworte gesichert. Zugelassen sind Paßworte, die eine Länge von wenigstens einer Stelle und höchstens neun Stellen haben. Verwendbar sind alle 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 Anwendungsprogrammen 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. Durch die Datenverarbeitungsanlage wird auch keine Statistik erstellt, die einen Überblick über den Umfang derartiger Fehlversuche geben könnte.

Die Mitarbeiter sind nicht durch Dienstanweisung verpflichtet, ihre Paßworte geheimzuhalten. Es besteht auch keine Verpflichtung, Paßworte nur dann einzugeben, wenn kein Dritter die Eingabe beobachten kann.

Für einen beliebig herausgegriffenen Teil der Mitarbeiter wurde während des Kontrollbesuchs ausgezählt, welche Länge die jeweils gewählten Paßworte hatten. Von 80 untersuchten Paßworten waren

16	1-stellig
27	2-stellig
5	3-stellig
12	4-stellig
<u>20</u>	länger als 4-stellig
80.	

Darüber hinaus waren in fünf Fällen der eigene Name und in einem Fall ein Namenskürzel als Paßwort verwendet worden.

Dieser Paßwortschutz muß als unwirksam bezeichnet werden. Über die Hälfte der vergebenen Paßworte besteht aus nicht mehr als zwei Stellen. Da darüber hinaus weder Änderungsintervalle noch sonstige Sicherungsmaßnahmen für die Paßworte vorgeschrieben sind, ist davon auszugehen, daß Paßworte auch interessierten Dritten bekannt sein können. Der mit dem Paßwortverfahren angestrebte Schutz der Anwendungssysteme ist daher nicht vorhanden.

Zur Sicherung des Zugriffs der Datendendgeräte der Abteilung Datenverarbeitung der kontrollierten Stelle zu dem Teilnehmersystem ist ein eigener Paßwortschutz eingesetzt. Die Länge der Paßworte liegt zwischen einer Stelle und acht Stellen. Jeder Mitarbeiter vergibt sich sein Paßwort selbst. Durch Dienstanweisung ist eine Änderung der Paßworte nach drei Monaten vorgeschrieben. Von einem für die Datensicherheit innerhalb der Abteilung Datenverarbeitung zuständigen Mitarbeiter wird kontrolliert, ob das Änderungsintervall eingehalten wird.

Die Datenverarbeitungsanlage überprüft nicht, ob Versuche gemacht werden, gültige Paßworte durch Probieren zu finden. Der Benutzer kann daher beliebig viele Zugriffsversuche mit ungültigen Paßworten unternehmen. Ein Abschalten der Datenendgeräte nach einigen Fehlversuchen mit einem ungültigen Paßwort ist nicht vorgesehen. Eine Statistik der Fehlversuche wird nicht erstellt.

Die Mitarbeiter sind nicht verpflichtet, ihre Paßworte geheimzuhalten. Es besteht auch keine Verpflichtung, ein Paßwort nur dann einzugeben, wenn kein Dritter anwesend ist.

Auch für die Abteilung Datenverarbeitung wurde während des Kontrollbetrugs überprüft, welche Länge die von den Mitarbeitern ausgewählten Paßwörter hatten. Von 30 Paßwörtern hatten 22 eine Länge von vier Stellen. Fünf Paßwörter waren kürzer und drei länger.

Die Wirksamkeit des Paßwortschutzes für das Teilnehmersystem ist gering. Mit einer Länge von vier Stellen müssen die Paßwörter als kurz bezeichnet werden. Das vorgeschriebene Änderungsintervall von drei Monaten ist lang. Weitere Maßnahmen zum Paßwortschutz sind nicht getroffen.

Ich habe empfohlen, den Paßwortschutz für die Arbeit mit den Anwendungsprogrammen und mit dem Teilnehmersystem möglichst umgehend neu zu gestalten. Dabei sollten die in meinem vierten Tätigkeitsbericht (D.4.a) aufgeführten Maßnahmen zur Verbesserung des Paßwortschutzes berücksichtigt werden.

Die kontrollierte Stelle verfügt über mehrere transportable Datenendgeräte. Der Zugriff dieser Geräte zur Datenverarbeitungsanlage der kontrollierten Stelle erfolgt über Wählleitung. Die Datenverarbeitungsanlage wird von der jeweiligen Außenstelle angerufen; das Datenendgerät wird dann über Akustikkoppler an das Fernsprechnetz angeschlossen.

Der Zugriffssicherung beim Zugriff über Wählleitung dient im wesentlichen das bereits geschilderte Verfahren. Dabei werden die Mitarbeiternummer und das Paßwort für die Arbeit mit den Anwendungsprogrammen eingetastet. Zusätzlich gibt das Datenendgerät bei Beginn der Kontaktaufnahme eine zweistellige numerische Geräteerkennung ab.

Die transportablen Datenendgeräte werden ausschließlich für den Auskunftsbetrieb eingesetzt. Die mit diesen Geräten arbeitenden Mitarbeiter haben daher gegenüber der Datenverarbeitungsanlage ausschließlich die Berechtigung, Auskünfte abzurufen. Dennoch wurde keine Funktionsbeschränkung in der Weise verwirklicht, daß über Wählleitung ausschließlich Auskünfte möglich sind. Bei Verwendung entsprechend berechtigender Mitarbeiternummern und Paßwörter sind auch Eingaben und Dateiänderungen über Wählleitung möglich. Bei Bestehen der technischen Voraussetzungen sind daher sogar Eingaben und Dateiänderungen von jedem Ort der Welt möglich.

Die zweistellige numerische Geräteerkennung soll das den Kontakt aufnehmende Gerät als ein Gerät der kontrollierten Stelle ausweisen. Diese Geräteerkennung könnte ohne großen Aufwand durch einfaches Probieren gefunden werden. Darüber hinaus werden lediglich die Mitarbeiternummer und das Paßwort für die Arbeit mit den Anwendungsprogrammen angefordert. Die bestehende Datensicherung ist daher unzureichend.

Zur Sicherung des Zugriffs über Wählleitung sollte eine Reihe von Maßnahmen getroffen werden. Da der Zugriff über Wählleitung nur für Abfragen und nicht für Eingaben oder Änderungen zugelassen sein soll, sollte durch das Programm sichergestellt werden, daß über Wählleitung nur Abfragen möglich sind.

Darüber hinaus sollte die Authentifizierung des den Kontakt aufnehmenden Gerätes oder des Benutzers wesentlich verbessert werden. Günstig wäre der Einsatz von Geräten mit einer Geräteerkennung, die bei jeder Kontaktaufnahme geändert wird. Die damit erreichbare Datensicherung entspricht derjenigen bei Verwendung maschinenlesbarer Ausweise mit einmal verwendbarer Kennung. Über die Schutzwirkung derartiger Ausweise habe ich in meinem vierten Tätigkeitsbericht (D.4.b) berichtet.

Verbessert werden sollte jedenfalls der Paßwortschutz. Im Hinblick auf die besonderen Sicherheitsanforderungen bei einem Zugriff über Wählleitung sollte die Möglichkeit des Einsatzes einmal verwendbarer Paßwörter geprüft

werden. Dazu würde der berechtigte Mitarbeiter eine von der Datenverarbeitungsanlage ausgedruckte Liste von Paßworten erhalten. Jedes dieser Paßworte wäre nur einmal verwendbar. Um den Umfang dieser Liste zu begrenzen, könnte vorgesehen werden, daß die Datenverarbeitungsanlage dem Benutzer bei jeder Kontaktaufnahme zusätzlich ein nur für die nächste Kontaktaufnahme gültiges Paßwort ausgibt. Dabei bestehen keine Bedenken dagegen, daß ein derartiges Paßwort sogar an dem Datenendgerät des Benutzers ausgedruckt wird.

Der kontrollierten Stelle wurde empfohlen, umgehend erste Maßnahmen zu treffen, die den Mißbrauch des Zugriffs über Wählleitung ausschließen. Darüber hinaus habe ich empfohlen, die Datensicherung beim Zugriff über Wählleitung unter Berücksichtigung aller angeführten Gesichtspunkte neu zu gestalten. Der Zugriff über Wählleitung sollte solange technisch unmöglich gemacht werden, bis eine entsprechende Zugriffssicherung verwirklicht ist.

Bei einer Stadt, die eine eigene kleine Datenverarbeitungsanlage einsetzt und ihre Programme von der Lieferfirma der Datenverarbeitungsanlage erhält, werden die Paßworte zentral durch den Masterplatzinhaber vergeben. Eine Änderung der Paßworte wird weder vom Programm erzwungen noch durch Dienstanweisung vorgeschrieben. Die Vergabe der Paßworte erfolgte vor etwa einem Jahr. Die Paßworte wurden seitdem nicht geändert.

Die Wirkung des Paßwortschutzes ist bei der Stadt deutlich dadurch beeinträchtigt, daß die Paßworte über einen langen Zeitraum unverändert blieben. Günstig wäre es, wenn die eingesetzten Programme eine Änderung der Paßworte nach einer gewissen Zeit erzwingen würden. Dazu könnte jedem Paßwort eine maximale Gültigkeitsdauer zugeteilt werden, nach deren Ablauf das Paßwort von den Programmen nicht mehr als gültig anerkannt würde. Diese maximale Gültigkeitsdauer sollte nicht länger als einen Monat betragen. Darüber hinaus sollte durch Dienstanweisung die Änderung der Paßworte vorgeschrieben werden.

Ich habe empfohlen, die Änderung der Paßworte in der Dienstanweisung vorzuschreiben und bei der Lieferfirma eine Programmänderung anzuregen, die ein automatisches Überwachen der Änderung von Paßworten möglich macht.

In zwei Kliniken eines Sozialversicherungsträgers werden Patientendaten für Zwecke der Klinikverwaltung in Datenverarbeitungsanlagen gespeichert. Die Patientendaten sind jeweils durch Paßworte gesichert. Die Paßworte haben eine maximale Länge von acht Stellen. Eine Mindestlänge ist nicht festgelegt. Vergeben werden die Paßworte durch das Organisationsreferat des Sozialversicherungsträgers. Die Paßworte werden wöchentlich geändert. In den eingesetzten Programmen sind keine Maßnahmen zum Aufdecken von Versuchen, Paßworte unbefugt in Erfahrung zu bringen, getroffen.

Zur Verbesserung des Paßwortschutzes in den Kliniken sollten zusätzliche Maßnahmen getroffen werden. Eine Zusammenstellung der zu treffenden Maßnahmen enthält mein vierter Tätigkeitsbericht (D.4.a). In den Kliniken werden allerdings Fremdprogramme eingesetzt, die nicht bei dem Sozialversicherungsträger gewartet werden. Daher können nur die organisatorischen Maßnahmen sofort verwirklicht werden. Wegen der Maßnahmen, die eine Änderung von Programmen voraussetzen, sollte der Sozialversicherungsträger mit entsprechenden Forderungen die Lieferfirma der Programme ansprechen. Ich habe empfohlen, geeignete Maßnahmen zu treffen, um den Paßwortschutz in den Kliniken zu verbessern.

– **Authentifizierung durch Ausweis und Paßwort**

Bei der Kontaktaufnahme zwischen einer der Datenstationen, die bei einer kontrollierten Stelle aufgestellt sind, und der Datenverarbeitungsanlage wird ein Ausweis eingelesen, der mit einem Magnetstreifen versehen ist. Der Magnetstreifen enthält eine unveränderliche Kennung. Der Ausweis wird nur zur Eröffnung des Gerätes und nicht zur Authentifizierung der an diesem arbeitenden Bedienungskraft genutzt.

Die Bedienungskraft gibt sich gegenüber der Datenverarbeitungsanlage durch eine zweistellige Zahl zu erkennen. Diese wird in der Datenverarbeitungsanlage zur Eingabekontrolle gespeichert. Sie erscheint auch auf den Ausgabebelegen zur Kennzeichnung der Bedienungskraft. Eine Änderung der Zuordnung zwischen der Bedienungskraft und der jeweiligen zweistelligen Zahl ist nicht vorgesehen.

Bei Abruf besonders empfindlicher Daten ist es darüber hinaus erforderlich, daß ein achtstelliges Paßwort eingegeben wird. Jede Bedienungskraft hat ihr eigenes Paßwort. Die Paßworte werden zentral vergeben. Eine Änderung der Paßworte erfolgt nach etwa sechs bis zwölf Monaten.

Durch die Eingabe einer unveränderlich zugeordneten zweistelligen Zahl ist die Authentifizierung der Bedienungskraft gegenüber der Datenverarbeitungsanlage nicht sichergestellt. Das System verzichtet daher insoweit auf eine Authentifizierung.

Aber auch die Authentifizierung durch Paßworte kann bei dem gewählten Verfahren nicht als sicher bezeichnet werden. Paßworte sollten nur über eine sehr beschränkte Zeit unverändert zur Authentifizierung eingesetzt werden. Üblicherweise sollten Paßworte ihre Gültigkeit keinesfalls länger als einen Monat behalten. Die Authentifizierung von Bedienungskräften durch Paßworte, die etwa sechs bis zwölf Monate gültig sind, bietet daher nur eine beschränkte Sicherheit.

Das Verfahren der Authentifizierung von Bedienungskräften sollte so geändert werden, daß eine sichere Authentifizierung möglich ist. Hierzu könnte das Paßwort in jedem Fall herangezogen werden. Allerdings sollten die Paßworte hinreichend häufig geändert werden.

Es könnte aber auch der Ausweis zur Authentifizierung der Bedienungskraft genutzt werden. Hierzu habe ich auf das in meinem vierten Tätigkeitsbericht (D.4.b) beschriebene Verfahren hingewiesen, das die Sicherheit der Authentifizierung erhöht. Bei diesem Verfahren enthält der Magnetstreifen des Ausweises eine der Authentifizierung dienende Kennung, die bei jeder Benutzung des Ausweises geändert wird. Der jeweilige Stand dieser Kennung wird in der Datenverarbeitungsanlage gespeichert. Die mißbräuchliche Nutzung der Datenverarbeitungsanlage mit Hilfe einer Kopie eines solchen Ausweises ist nicht unerkannt möglich.

– **Notwendigkeit der Authentifizierung des Benutzers**

In verschiedenen Abteilungen eines Sozialversicherungsträgers sind Datenendgeräte aufgestellt, die einen Zugriff zu den Dateien des eingesetzten Auskunftssystems ermöglichen. Die Befugnisse der einzelnen Datenendgeräte sind entsprechend der Aufgabenstellung der jeweiligen Organisationseinheit, bei der sie aufgestellt sind, eingeschränkt. Sämtliche Datenendgeräte gestatten nur Abfragen. Änderungen werden über Belege veranlaßt. Die Belege werden zentral erfaßt und in Stapelverarbeitung in die Dateien übernommen.

In den Dateien sind sehr sensible Daten gespeichert. Es ist heute eine Selbstverständlichkeit, Auskunftssysteme, die den Zugriff zu derartig sensi-

blen Daten ermöglichen, durch Authentifizierung des Benutzers zu sichern. Bei dem Sozialversicherungsträger fehlt diese Sicherung der Dateien des Auskunftssystems.

Es sollte geklärt werden, ob die Möglichkeit besteht, kurzfristig einen Schutz für den Zugriff der Datenendgeräte zu den Dateien des Auskunftssystems zu verwirklichen. Falls diese Möglichkeit besteht, sollte sie umgehend genutzt werden. Falls die Möglichkeit nicht besteht, sollten Entwicklungsarbeiten veranlaßt werden, die es gestatten, baldmöglichst einen sicheren Paßwortschutz einzusetzen. Ich habe empfohlen, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um baldmöglichst den Zugriff zu den Dateien des Auskunftssystems abzusichern.

b) Authentifizierung bei automatisierten Verfahren der Kreditinstitute

– Kontoservice über Bildschirmtext

Eine kontrollierte Sparkasse bietet ihren Kunden einen Kontoservice über Bildschirmtext an. Der Kunde kann über Bildschirmtext im Rechnerverbund zu dem im Auftrag der Sparkasse arbeitenden Sparkassenrechenzentrum (SRZ) Kontakt aufnehmen. Im Rahmen des Kontoservice hat der Kunde dann folgende Möglichkeiten:

- Abfrage des Kontostandes
- Abfrage von Umsätzen
- Umbuchungen auf Konten desselben Kunden
- Erteilen von Überweisungsaufträgen
- Anforderung von Vordrucken.

Zur Authentifizierung des Kunden werden ausschließlich Angaben benutzt, die der Kunde selbst in sein Endgerät eingibt. Angaben aus der Bildschirmtextzentrale der Deutschen Bundespost werden zur Authentifizierung des Kunden nicht herangezogen.

Dem Kunden, der sich am Kontoservice über Bildschirmtext beteiligt, wird zunächst von dem Sachbearbeiter der Sparkasse eine sechsstellige persönliche Geheimzahl (PIN, persönliche Identifikationsnummer) mitgeteilt. Diese erste PIN berechtigt den Kunden ausschließlich dazu, von einem Bildschirmtextendgerät eine nur ihm bekannte neue PIN einzugeben. Die PIN kann auch anschließend von dem Kunden beliebig oft und zu beliebigen Zeiten geändert werden.

Nach Eingabe einer Kontonummer und der zugehörigen PIN können anschließend über jedes Bildschirmtextendgerät der Kontostand und die Umsätze abgefragt werden, und es können Umbuchungen auf andere Konten desselben Kunden vorgenommen werden. Alle übrigen Transaktionen sind zusätzlich abgesichert.

Dieser zusätzlichen Absicherung dient eine Transaktionsnummer. Die Transaktionsnummer ist vierstellig. Dem Kunden werden von der Sparkasse vierzig Transaktionsnummern mitgeteilt. Transaktionsnummern sind nur einmal verwendbar. Sobald ein Kunde nur noch über zehn gültige Transaktionsnummern verfügt, werden ihm vierzig neue mitgeteilt.

Für Überweisungsaufträge und für die Anforderung von Vordrucken muß der Kunde zusätzlich zu seiner PIN eine gültige Transaktionsnummer eingeben. Erst nach deren Angabe werden diese Aufträge von der Datenverarbeitungsanlage des SRZ angenommen.

In der Datenverarbeitungsanlage des SRZ ist die PIN verschlüsselt gespeichert, während die Transaktionsnummer unverschlüsselt gespeichert ist. Für

die Verschlüsselung der PIN wurde ein Verfahren gewählt, das auch eine Entschlüsselung gestattet und es daher ermöglicht, aus dem verschlüsselten Wert die PIN zurückzugewinnen.

Die Sicherheit würde zweifellos erhöht, wenn nicht nur die PIN, sondern auch die Transaktionsnummer verschlüsselt gespeichert würde. Eine verschlüsselte Speicherung der Legitimationsmerkmale des Kunden wird auch in Nr. 7 der Anlage zu dem Abkommen der Spitzenverbände der Kreditwirtschaft und der Deutschen Bundespost über Bildschirmtext vom 29. Februar 1984 empfohlen.

Darüber hinaus könnte die Datensicherheit dadurch verbessert werden, daß sowohl die PIN als auch die Transaktionsnummer nach einem Verfahren der Einwegverschlüsselung verschlüsselt würden. Eine irreversible Verschlüsselung der PIN und der Transaktionsnummer sieht auch das in den Fachmitteilungen 21, Seite 80 vom 6. Juli 1984 (Herausgeber: Deutscher Sparkassen- und Giroverband) beschriebene Sicherungskonzept vor. Auf das Verfahren der Einwegverschlüsselung zur Sicherung gespeicherter Paßworte hatte ich bereits in meinem zweiten Tätigkeitsbericht (D.5.a) hingewiesen. Ich habe empfohlen, PIN und Transaktionsnummer in verschlüsselter Form zu speichern und für das Verschlüsseln beider Zahlen ein Verfahren der Einwegverschlüsselung zu wählen.

– **Selbstbedienungs-Kontoauszugsdrucker**

Eine kontrollierte Sparkasse bietet ihren Kunden die Möglichkeit, sich ihre Kontoauszüge über Selbstbedienungs-Kontoauszugsdrucker ausdrucken zu lassen. Diese sind in der Kundenhalle der Sparkasse und bei deren Zweigstellen aufgestellt. Die Konten sind in einem Sparkassenrechenzentrum (SRZ) gespeichert. Der Kunde bedient den Selbstbedienungs-Kontoauszugsdrucker, indem er seine Euroscheckkarte in das Gerät einführt. Dadurch identifiziert sich der Kunde und veranlaßt gleichzeitig, daß seine Kontoauszüge gedruckt werden.

Die Kunden der Sparkasse sind nicht gezwungen, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen. Jeder Kunde kann vereinbaren, daß ihm seine Kontoauszüge durch die Deutsche Bundespost zugestellt werden. Kontoauszüge eines solchen Kunden wären nicht über Selbstbedienungs-Kontoauszugsdrucker erreichbar. Derartige Kunden könnten gleichwohl über eine Euroscheckkarte verfügen und mit dieser auch Geldausgabeautomaten benutzen.

Zur Authentifizierung des Kunden liest der Selbstbedienungs-Kontoauszugsdrucker Spur 2 des Magnetstreifens der Euroscheckkarte. Mit entsprechenden technischen Geräten ist es möglich, den Magnetstreifen einer Euroscheckkarte oder einer technisch gleichwertigen Ausweiskarte so mit Angaben zu beschriften, wie es den Anforderungen der Spur 2 der Euroscheckkarte entspricht. Die hierfür erforderlichen Angaben sind im wesentlichen ohne besondere Schwierigkeiten für Dritte zugänglich. Die Datensicherung der Selbstbedienungs-Kontoauszugsdrucker ist durch diese Möglichkeit beeinträchtigt.

Die Datensicherung könnte dadurch verbessert werden, daß aus der Euroscheckkarte eine dem jeweiligen Konto zugeordnete nicht allgemein zugängliche Angabe mit hinreichendem Informationsgehalt zusätzlich gelesen und zur Identifizierung herangezogen wird. Meine Mitarbeiter wurden darauf hingewiesen, daß Spur 2 der Euroscheckkarte mit Wirkung vom 1. Januar 1985 einen neuen Aufbau erhält und dann international genormt ist. Als zusätzliche vierstellige Angabe enthält Spur 2 den PIN-Verifizierungswert (PVV). Bisher war nicht vorgesehen, daß der Sparkasse oder dem SRZ der PVV der Kunden bekanntgegeben wird. Erörterungen während des Kontroll-

besuchs ergaben allerdings, daß einer Bekanntgabe des PVV keine Sicherheitsbedenken entgegenstehen.

Es könnte daher in Zukunft sichergestellt werden, daß in der Datenverarbeitungsanlage des SRZ der PVV der Kunden bei deren persönlichen Angaben gespeichert wird. Im Selbstbedienungs-Kontoauszugsdrucker sollte der PVV zusätzlich zu den sonstigen Angaben aus der Euroscheckkarte gelesen werden. Der PVV könnte dann zur maschinellen Identifizierung des Kunden herangezogen werden. Die Sicherheit gegen eine mißbräuchliche Benutzung des Selbstbedienungs-Kontoauszugsdruckers würde auf diese Weise deutlich verbessert.

Ich habe empfohlen, durch eine geeignete Maßnahme die Selbstbedienungs-Kontoauszugsdrucker gegen mißbräuchliche Benutzung zusätzlich zu sichern.

– **Euroscheckkarte und persönliche Geheimzahl**

Mehrere Bürgereingaben betrafen die Datensicherheit bei der Benutzung von Euroscheckkarten in Verbindung mit der persönlichen Geheimzahl. Diese vierstellige Zahl (nicht identisch mit der sechsstelligen PIN des Kontoservice über Bildschirmtext) wird nach einem geheimen mathematischen Verfahren aus der Bankleitzahl, der Kontonummer und der Kartenfolgenummer abgeleitet. Für alle Ver- und Entschlüsselungen wird das DES-Verfahren (Data Encryption Standard) verwendet. Die Geheimzahl wird dem Kunden in einem geschlossenen Belegvordruck mitgeteilt, so daß die Geheimzahl von außen nicht erkennbar ist. Gegen die Verwendung der Euroscheckkarte in Verbindung mit der persönlichen Geheimzahl zur Identifizierung des Berechtigten habe ich nach dem derzeitigen Erkenntnisstand keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken.

Die Eingabe eines Bürgers betraf den Verlust der Euroscheckkarte und Bedenken wegen der Möglichkeit der mißbräuchlichen Nutzung. Ich habe darauf hingewiesen, daß die verlorene Euroscheckkarte umgehend für die Verwendung in Geldautomaten und Kontoauszugsdruckern gesperrt werden sollte, falls das Kreditinstitut diese Sperrung nicht bereits durchgeführt hat. Für den Fall, daß die Nutzung einer neu ausgestellten Euroscheckkarte in Geldautomaten ausgeschlossen werden sollte, habe ich angeregt, mit dem Kreditinstitut zu vereinbaren, daß zwar eine neue Euroscheckkarte, nicht aber die zugehörige persönliche Geheimzahl ausgehändigt wird. Falls auch der Kontoauszugsdrucker nicht in Anspruch genommen werden soll, könnte mit dem Kreditinstitut vereinbart werden, daß die Benutzung eines Kontoauszugsdruckers für das Konto unmöglich gemacht wird. Die Kontoauszüge müßten dann auf anderem Wege zugestellt werden.

c) Allgemeine Fragen zur Sicherung von Daten und Programmen

– **Zugriffsbeschränkung für Daten eigener Mitarbeiter**

Bei einer kontrollierten Ortskrankenkasse unterliegt der Zugriff zu Konten von Versicherten, die Mitarbeiter dieser Krankenkasse sind, keiner zusätzlichen Beschränkung. Diese Situation ist unbefriedigend. Während des Kontrollbesuchs wurde besprochen, daß es arbeitstechnisch möglich ist, die Berechtigung des Zugriffs auf Mitarbeiterkonten nur wenigen Mitarbeitern zu erteilen. Das Datenverarbeitungssystem sollte daher die Möglichkeit bieten, eine entsprechende Zugriffsbeschränkung einzuführen und deren Einhaltung zu sichern.

Leider bieten die eingesetzten Programme keine Möglichkeit, Mitarbeiterkonten durch Einschränken der Zugriffsberechtigung besonders zu schützen. Nur durch eine entsprechende Ergänzung der Programme kann daher die Ortskrankenkasse in die Lage versetzt werden, einen besonderen Schutz der Mitarbeiterkonten sicherzustellen. Während des Kontrollbesuchs wurde berichtet, diese Ergänzung sei in Vorbereitung und voraussichtlich bald fertiggestellt.

– **Archivierung von Systemnachrichten**

Mit Hilfe archivierter Systemnachrichten ist es möglich, die Aktivitäten eines Datenverarbeitungssystems für einen vergangenen Zeitraum zu rekonstruieren. Bei der Aufklärung von Unregelmäßigkeiten besteht an dieser Möglichkeit besonderes Interesse. Systemnachrichten, die auf Magnetband aufgezeichnet und daher maschinell auswertbar sind, können eine entscheidende Hilfe bei der Aufklärungsarbeit bedeuten.

Bei einer kontrollierten Stelle werden Systemnachrichten auf Magnetband aufgezeichnet und zwei Jahre aufbewahrt. Eine längere Aufbewahrung würde keine wesentliche zusätzliche Belastung bedeuten. Im Hinblick auf das große Interesse an diesen Aufzeichnungen für den Fall, daß Unregelmäßigkeiten aufzuklären sind, wäre daher eine Aufbewahrungsdauer von fünf Jahren angemessen. Bei einem anderen Rechenzentrum haben derartige Aufzeichnungen zur Aufklärung eines längere Zeit zurückliegenden Datenmißbrauchs wesentlich beigetragen. Ich habe empfohlen, die Systemnachrichten fünf Jahre maschinenlesbar zu archivieren.

5. Besonderheiten der Datensicherung bei kleinen datenverarbeitenden Stellen

a) **Sicherheit der Programme**

– **Bestätigung der Fehlerfreiheit der Programme durch die Lieferfirma**

Eine Stadt, bei der meine Mitarbeiter einen Beratungsbesuch machten, führt die automatisierte Datenverarbeitung mit einer eigenen Datenverarbeitungsanlage durch. Sämtliche dabei eingesetzten Programme erhält die Stadt von der Lieferfirma ihrer Datenverarbeitungsanlage. Die Programme werden ohne jede Änderung übernommen. In einzelnen Fällen ist allerdings von der Lieferfirma vorgesehen, daß die Programme über vorgebbare Parameter angepaßt werden können. Eine derartige Möglichkeit besteht zum Beispiel, um eine lineare Erhöhung aller Bezüge durch Vorgabe eines konstanten Faktors berücksichtigen zu können.

Der unveränderte Einsatz von Programmen, deren Entwicklung bei einer anderen Stelle lag, ist unter dem Gesichtspunkt der Datensicherheit ausdrücklich zu begrüßen. Die notwendige Funktionstrennung zwischen Programmierung und Durchführung ist hier besonders weitgehend verwirklicht. Von besonderer Bedeutung sind bei dieser Art der Funktionstrennung allerdings eine befriedigende Regelung der Freigabe der gelieferten Programme (oben D.1.b) und der Umfang der von der Lieferfirma übernommenen Verantwortung. Auf Fragen der Programmfreigabe wurde insbesondere in meinem dritten und meinem fünften Tätigkeitsbericht (D.1.b) eingegangen.

Bei Lieferung der ersten Version eines Programms erhält die Stadt von der Lieferfirma eine Bestätigung über dessen Fehlerfreiheit. Eine derartige

Bestätigung fehlt aber, wenn nach einer Wartung des Programms eine neue Programmversion ausgeliefert wird.

Anwendungsprogramme unterliegen im allgemeinen einer laufenden Änderung. Auch bei der von mir beratenen Stadt zeigte die Erfahrung, daß die eingesetzten Programme in gewissen Zeitabständen gewartet und durch neue Programmversionen ersetzt werden mußten. Ursachen für derartige Änderungen liegen sowohl in Änderungen der fachlichen Vorgaben, wie sie etwa aus Gesetzesänderungen folgen können, als auch in zwischenzeitlich erkannten Programmfehlern.

Die Programmwartung und der darauf folgende Ersatz des bisherigen Programms durch eine neue Programmversion sind übliche Maßnahmen der automatisierten Datenverarbeitung. Bei eigenen Programmentwicklungen großer datenverarbeitender Stellen ist es selbstverständlich, daß der Programmierer nach Abschluß seiner Arbeiten das entwickelte oder geänderte Programm testet. Das Programm wird dann dem Anwender mit einer Erklärung des Programmierers übergeben, daß sich das Programm bei dem Programmierertest als fehlerfrei erwiesen habe. Die als Voraussetzung der Programmfreigabe erforderlichen Anwendertests werden erst anschließend durchgeführt. Eine entsprechende Bestätigung der Fehlerfreiheit der Programme durch die Lieferfirma ist erforderlich, bevor die Stadt diese Programme übernehmen und durch eigene Tests die Freigabe vorbereiten kann. Es ist daher wichtig, nicht nur bei der ersten Programmversion, sondern auch bei allen folgenden Versionen von der Lieferfirma eine Bestätigung der Fehlerfreiheit der Programme zu erhalten. Ich habe empfohlen, die Lieferfirma aufzufordern, für jede neue Programmversion eine schriftliche Bestätigung der Fehlerfreiheit abzugeben.

– **Verpflichtung der Lieferfirma zur Programmwartung**

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß größere Anwendungsprogramme im allgemeinen der Wartung bedürfen. Wird die Wartung eines solchen Anwendungsprogramms eingestellt, so ist dieses Programm nur noch für einen beschränkten Zeitraum einsetzbar. Danach kann eine ordnungsgemäße Datenverarbeitung mit dem Programm nicht mehr gewährleistet werden.

Nur selten können bei einem unvorhergesehenen Ausbleiben der erforderlichen Programmwartung kurzfristig Notmaßnahmen getroffen werden, die es ermöglichen, die Aufgaben ordnungsgemäß in anderer Weise zu erfüllen. Voraussetzung einer sicheren Datenverarbeitung muß daher in der Regel die Gewißheit sein, daß die eingesetzten Anwendungsprogramme in dem erforderlichen Umfang gewartet werden. Falls ein Dritter für die Wartung der Programme zuständig und die datenverarbeitende Stelle nicht in der Lage ist, diese Aufgabe im Notfall selbst wahrzunehmen, muß daher eine Verpflichtung dieses Dritten zur Programmwartung vorliegen. Ohne eine derartige Wartungszusage ist die Sicherheit der Datenverarbeitung für die Zukunft nicht hinreichend gewährleistet.

Die Lieferfirma der Datenverarbeitungsanlage und der Programme hat gegenüber einer von mir beratenen Stadt keine Verpflichtung zur Programmwartung übernommen. Während des Beratungsbesuchs wurde von der Lieferfirma allerdings erklärt, daß ein kurzfristiger Rückzug von der Programmwartung wegen des Ansehens der Lieferfirma und ihrer Stellung auf dem Markt sicher nicht möglich sei. Allerdings wies die Lieferfirma auch darauf hin, daß eine uneingeschränkte Bereitschaft zur Programmwartung nicht erwartet werden könne.

Zur Sicherung der zukünftigen Datenverarbeitung halte ich es für erforderlich, daß die Lieferfirma ihre Bereitschaft zur Programmwartung erklärt. Die Lieferfirma sollte wenigstens ihre Bereitschaft zur Programmwartung für einen zu vereinbarenden Zeitraum verbindlich zusagen. Angemessen wäre es, wenn die Lieferfirma darüber hinaus verbindlich zusagen würde, daß sie die Programmwartung nicht aufgeben wird, ohne die Stadt wenigstens zwei Jahre vorher schriftlich darüber zu unterrichten. Ich habe empfohlen, mit der Lieferfirma wegen entsprechender Zusagen zur Programmwartung zu verhandeln.

– **Sicherheit einer eventuellen Wartungszusage der Lieferfirma**

Die bei der erwähnten Stadt eingesetzten Anwendungsprogramme wurden von der Lieferfirma nur teilweise selbst entwickelt. Ein Teil der Programme wurde im Auftrag der Lieferfirma von einer Programmierfirma entwickelt. In dieser Situation ist es wichtig zu klären, ob und in welchem Umfang die Sicherheit der Datenverarbeitung bei der Stadt von dem Bestand der Programmierfirma oder deren Entscheidungen abhängig ist.

Während des Beratungsbesuchs versicherte die Lieferfirma, daß sie für alle bei der Stadt eingesetzten Programme die Pflegeverantwortung selbst trage. Sie verfüge in allen Fällen über die Quellprogramme und eine hinreichende Dokumentation. Die Möglichkeit, eine eventuelle Wartungszusage einzuhalten, könne durch die Programmierfirma nicht beeinträchtigt werden. Ich habe darauf hingewiesen, daß es für die Stadt wünschenswert wäre, über eine entsprechende schriftliche Zusage der Lieferfirma zu verfügen.

– **Anwendertests zur Programmfreigabe**

Nach Fertigstellung eines Programms ist in jedem Falle eine abschließende Überprüfung durch den Anwender (Anwendertest) erforderlich. Nur der Anwender kann ein neues Programm freigeben (oben D.1.b). Eine solche Freigabe durch den Anwender muß nicht nur bei neuentwickelten Programmen, sondern immer auch dann erfolgen, wenn von einer Programmänderung der fachliche Programminhalt betroffen ist. Lediglich bei systembedingten Programmänderungen, die ohne Einfluß auf den fachlichen Programminhalt sind, kann die für die Programmierung verantwortliche Stelle selbst über die Freigabe entscheiden.

Die als Voraussetzung der Anwenderfreigabe erforderlichen Programmtests erfordern einen beträchtlichen Arbeitsaufwand. Falls sich mehrere Auftraggeber desselben Programms bedienen, empfiehlt sich daher im allgemeinen eine Vereinbarung, nach der ein Auftraggeber oder einzelne Auftraggeber die Freigabe für alle übrigen vornehmen. Hier sind sehr unterschiedliche Organisationsformen denkbar, die sich jeweils an der speziellen Situation zu orientieren haben. In jedem einzelnen Fall muß allerdings die Zuständigkeit und die Verantwortung aller Auftraggeber für die Freigabe der Programme zum Ausdruck kommen. Empfehlungen zur Programmfreigabe enthalten insbesondere mein dritter und mein fünfter Tätigkeitsbericht (D.1.b).

Die für den Einsatz bei der bereits erwähnten Stadt vorgesehenen Anwendungsprogramme werden von den fachlich zuständigen Mitarbeitern der Stadt getestet. Bei den Programmtests ist das Rechnungsprüfungsamt der Stadt beteiligt. Nach Abschluß dieser Programmtests werden die Programme durch den Stadtdirektor freigegeben.

Das Verfahren der Programmfreigabe und die Durchführung der Anwendertests wurden während des Beratungsbesuchs eingehend erörtert. Ich habe darauf hingewiesen, daß gegen eine arbeitsteilige Überprüfung und Freigabe

von Anwendungsprogrammen durch mehrere Gemeinden keine Bedenken bestünden.

– **Verfügbarkeit der Quellprogramme und der Dokumentationen**

Für die in seinen Kliniken eingesetzten Programme zur Verwaltung von Patientendaten verfügt ein kontrollierter Sozialversicherungsträger weder über die Quellprogramme noch über die zur Wartung der Programme erforderliche Dokumentation. Im Hinblick darauf, daß der Sozialversicherungsträger die Programme unverändert einsetzt, ist die Verfügbarkeit dieser Unterlagen auch nicht erforderlich. Die Datensicherheit ist sogar dadurch erhöht, daß ein Ändern der eingesetzten Programme bei dem Sozialversicherungsträger wegen Fehlens dieser Unterlagen wesentlich erschwert ist.

Es gibt aber Ausnahmesituationen, in denen auch eine datenverarbeitende Stelle, die ihre Programme nicht selbst wartet, über die Quellprogramme und über eine die Wartung der Programme ermöglichende Dokumentation verfügen sollte. Für derartige Ausnahmesituationen sollte eine Vereinbarung mit der Lieferfirma getroffen werden. Es wäre denkbar, daß Quellprogramme und Dokumentation im Rahmen einer solchen Vereinbarung an geeigneter Stelle hinterlegt werden. Jedenfalls sollte geregelt sein, daß eine datenverarbeitende Stelle die Quellprogramme und eine die Wartung ermöglichende Dokumentation dann erhält, wenn die Lieferfirma ihre Wartungsverpflichtung für die Programme kündigt. Ich habe dem Sozialversicherungsträger empfohlen, in Verhandlungen mit der Lieferfirma eine entsprechende Vereinbarung anzustreben.

b) Sicherheit der Daten

– **Abwicklung von Verwaltungs- und Übungsarbeiten auf derselben Anlage**

In einer Bürgereingabe wurde nach den Gefahren für die Datensicherheit gefragt, wenn in einer Schule dieselbe kleine Datenverarbeitungsanlage, auf der Dateien mit personenbezogenen Lehrer- und Schülerdaten verarbeitet werden, auch zu Übungen im Rahmen des Unterrichts genutzt werden soll. Auf Möglichkeiten, daß Dritte aus systembedingten Gründen unbefugten Zugriff zu Dateien erhalten könnten, wurde in der Eingabe hingewiesen.

Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 DSGVO NW haben Stellen, die personenbezogene Daten verarbeiten, die technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Datensicherung zu treffen. Von den in der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSGVO NW aufgeführten Anforderungen kommen in der in der Eingabe geschilderten Situation zum Schutz der personenbezogenen Daten insbesondere die Nummern 3 (Speicherkontrolle), 5 (Zugriffskontrolle) und 10 (Organisationskontrolle) in Betracht.

Durch die Summe aller Maßnahmen der Datensicherung muß die datenverarbeitende Stelle in der Lage sein, die Datensicherheit zu gewährleisten. Falls die datenverarbeitende Stelle nicht in der Lage sein sollte, die Datensicherheit zu gewährleisten, verstößt sie gegen § 6 Abs. 1 Satz 1 DSGVO NW. Die Verarbeitung personenbezogener Daten wäre in diesem Fall unzulässig.

Im allgemeinen ist es allerdings möglich sicherzustellen, daß eine Datenverarbeitungsanlage während ihrer Nutzung für Verwaltungsaufgaben für keinen anderen Benutzer Datenverarbeitungsaufgaben erledigen kann. Außerdem dürfte es möglich sein, die personenbezogenen Daten vollständig aus der Datenverarbeitungsanlage zu entfernen, bevor diese für andere als Verwaltungsaufgaben eingesetzt wird. Falls die Nutzung der Datenverarbeitungsan-

lage und die Verfügbarkeit der personenbezogenen Daten auf der Datenverarbeitungsanlage auf diese Weise eingeschränkt werden, gehe ich davon aus, daß die Datensicherheit durch geeignete ergänzende organisatorische Maßnahmen sichergestellt werden kann.

Die personenbezogenen Daten sind erst dann aus der Datenverarbeitungsanlage entfernt, wenn sowohl der Arbeitsspeicher als auch die entsprechenden Dateibereiche durch Überschreiben gelöscht sind. Es reicht dazu nicht aus, lediglich einen Bereich zu löschen, der nur der Verwaltung der Datei dient. Für den Fall, daß Daten zum Zwecke ihrer weiteren Verwendung aufzubewahren sind, könnte der entsprechende Datenträger der Datenverarbeitungsanlage entnommen und gesichert aufbewahrt werden.

– **Auslagerung von Daten**

In einem Data-Safe im Rathaus einer Stadt, die eine eigene kleine Datenverarbeitungsanlage einsetzt, werden sämtliche Sicherungskopien der automatisiert geführten Dateien aufbewahrt. In diesem Safe werden außerhalb der Dienstzeit auch die für die Produktion verwendeten Datenträger abgelegt. Außerhalb des Data-Safe befinden sich dann keine maschinenlesbaren Datenträger mit personenbezogenen Daten. Der Data-Safe ist nach Auskunft der Stadt feuersicher. Daher ist davon auszugehen, daß die Sicherheit der Daten darin weitgehend gewährleistet ist.

Dennoch wurde die Möglichkeit besprochen, Kopien der wichtigsten Dateien in größeren Zeitabständen auszulagern. Die Frage einer eventuellen Auslagerung sollte für jede einzelne Datei entschieden werden. Maßgebend für die Entscheidung sollte bei jeder Datei eine Bewertung der Situation sein, die entstünde, wenn gerade diese Datei durch eine irgendwie geartete Einwirkung vernichtet würde.

– **Eingabekontrolle**

Nach Nr. 7 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSGVO sind zur Ausführung der Vorschriften dieses Gesetzes Maßnahmen zu treffen, die je nach der Art der zu schützenden personenbezogenen Daten geeignet sind zu gewährleisten, daß nachträglich überprüft und festgestellt werden kann, welche personenbezogenen Daten zu welcher Zeit von wem in Datenverarbeitungssysteme eingegeben worden sind (Eingabekontrolle).

Bei einer Stadt, die Fremdprogramme auf einer eigenen kleinen Datenverarbeitungsanlage einsetzt, stehen die automatisiert geführten Dateien an den Datenendgeräten im direkten Zugriff zur Verfügung. Die Eingabe einer Änderungsanweisung bewirkt die entsprechende Änderung von Datensätzen, ohne daß gleichzeitig protokolliert wird, welche personenbezogenen Daten zu welcher Zeit von wem in das Datenverarbeitungssystem eingegeben worden sind. Die Möglichkeit der Eingabekontrolle durch Auswertung einer maschinellen Protokollierung besteht daher nicht.

Die schriftlichen Eingabebelege werden chronologisch abgelegt. Eine Sortierung nach Datensätzen findet nicht statt. Eine Auswertung der Eingabebelege mit dem Ziel der Eingabekontrolle ist daher wegen des erforderlichen Arbeitsaufwandes nur über sehr kurze Zeiträume möglich. Über längere Zeiträume ist die Belegablage als Grundlage der Eingabekontrolle nicht verwendbar.

Die Stadt ist daher nicht in dem erforderlichen Umfang zu der durch das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen vorgeschriebenen Eingabekontrolle in der Lage. Um den Anforderungen in Nr. 7 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSGVO zu genügen, sollten zweckmäßigerweise die bei der Stadt einge-

setzten Programme so erweitert werden, daß auch die für die Eingabekontrolle erforderlichen Aufzeichnungen erfolgen. Während eines Beratungsbesuchs wurde die Stadt darauf hingewiesen, daß die Eingabekontrolle weder einen unangemessenen Arbeitsaufwand erfordert, noch unangemessene zusätzliche Investitionen notwendig macht. Nach § 6 Abs. 1 Satz 2 DSGVO ist es daher erforderlich, Maßnahmen zu treffen, die zur Eingabekontrolle geeignet sind. Ich habe empfohlen, die Lieferfirma der Programme zu einer entsprechenden Programmiererweiterung zu veranlassen.

c) Organisation und Kontrolle

– Dienstanweisung

In einer kontrollierten Klinik werden die Patientendatenverwaltung und die Patientenabrechnung auf einer kleinen Datenverarbeitungsanlage bearbeitet. Der Arbeitsablauf wird durch eine Unterlage mit dem Titel „Verfahrensbeschreibung für das Pilotprojekt“ geregelt. Diese Unterlage ist nach ihrem Inhalt mehr Dienstanweisung als Verfahrensbeschreibung. Sie kann dennoch nicht als Dienstanweisung angesehen werden, da ihre Verbindlichkeit der Bezeichnung nicht zu entnehmen ist und sie auch nicht als Dienstanweisung in Kraft gesetzt worden ist. Eine Dienstanweisung muß als solche erkennbar und den Mitarbeitern als Weisung bekannt gemacht sein.

Während des Kontrollbesuchs wurden Einzelheiten besprochen, die in einer zukünftigen Dienstanweisung geregelt werden müssen. Hinweise für den Inhalt der Dienstanweisung kann die von mir erstellte Organisationshilfe zur Datensicherung (unten D.6.) geben.

Die Organisationshilfe könnte zunächst genutzt werden, um zu überprüfen, ob in der Neufassung der Dienstanweisung sämtliche bei der automatisierten Datenverarbeitung regelungsbedürftigen Sachverhalte geregelt werden. Durch die Verweise auf Empfehlungen in den Tätigkeitsberichten gibt die Organisationshilfe dann auch Hinweise für den Inhalt der zu treffenden Regelungen.

– Schriftform der Bedienungsanweisungen für die Datenverarbeitungsanlage

In der Dienstanweisung einer kontrollierten Stelle wird geregelt, daß mündliche Bedienungsanweisungen an die Stelle der schriftlichen treten können, soweit Art und Umfang der Programme dies zulassen. Eine derartige Regelung ist bedenklich; Bedienungsanweisungen für eine Datenverarbeitungsanlage sollten ausnahmslos in Schriftform vorliegen. Während des Kontrollbesuchs wurde allerdings erklärt, in diesem Zusammenhang sei nur daran gedacht, in der Erprobungsphase von Programmen, die die Lieferfirma speziell für die kontrollierte Stelle entwickelt, kurzfristig mündliche Anweisungen zu erteilen. Im endgültigen Betrieb würden nur schriftliche Bedienungsanweisungen zugelassen sein. Ich habe empfohlen, die bisherige Regelung zu streichen und statt dessen Mitarbeiter schriftlich zu benennen, die im Einzelfall festlegen, ob, in welchem Umfang und von wem in der Erprobungsphase von Programmen Bedienungsanweisungen mündlich erteilt werden dürfen.

– Hinweise zur Datensicherung von der Lieferfirma der Anwendungsprogramme

Die Organisationshilfe zur Datensicherung (unten D.6.) soll auf solche regelungsbedürftigen Sachverhalte hinweisen, die nicht für eine bestimmte Anwendung spezifisch sind. Für derartige Sachverhalte können daher Hin-

weise für das Gestalten der Datensicherung bei der automatisierten Datenverarbeitung der Organisationshilfe entnommen werden.

Darüber hinaus sind weitere Maßnahmen zu treffen, die sich auf die jeweils eingesetzten Anwendungsprogramme beziehen. Bei Einsatz von Fremdprogrammen sollten daher zusätzliche Hinweise zur Datensicherung, die sich auf Eigenarten der Anwendungsprogramme beziehen, von deren Lieferfirma kommen. Die Lieferfirma der Anwendungsprogramme verfügt über den erforderlichen Überblick, um ihre Kunden auf Gefahren für die Datensicherheit und Möglichkeiten der Datensicherung bei dem eingesetzten System hinzuweisen.

Wünschenswert wären folgende auf die Anwendungen bezogene Angaben:

- Organisationsvorschläge zur Datensicherung
- Konzept, Gliederung oder Liste der regelungsbedürftigen Sachverhalte für eine Dienstanweisung
- Hinweise auf besondere Gefahren für die Datensicherheit.

Da derartige Hinweise nicht nur für einen Kunden, sondern auch für vergleichbare Einrichtungen bei anderen Kunden von Bedeutung sind, könnte die Lieferfirma die Hinweise allgemeingültig und in übertragbarer Form verfassen. Auf seine speziellen Anwendungen bezogene Hinweise könnten dem Kunden zusammen mit dem jeweiligen Programm übergeben werden. Bei einem Beratungsbesuch habe ich empfohlen, bei der Lieferfirma anzuregen, Hinweise zur Datensicherung bei den eingesetzten Programmen zu verfassen, soweit diese Hinweise für die Programme spezifisch sind.

6. Organisationshilfe zur Datensicherung

Seit 1982 habe ich jährlich eine „Auswertehilfe für organisatorische und technische Maßnahmen zur Datensicherung“ herausgegeben. Sie wurde seit ihrem ersten Erscheinen von den datenverarbeitenden Stellen in zunehmendem Umfang als Hilfsmittel bei der Ausgestaltung der Datensicherung verwendet. Dieser Entwicklung habe ich im Berichtsjahr durch die neue Bezeichnung „Organisationshilfe zur Datensicherung“ Rechnung getragen.

Die Organisationshilfe zur Datensicherung soll es erleichtern, Fragen der Datensicherung zu bearbeiten. Hierzu dient ein Katalog der im Rahmen der Datensicherung regelungsbedürftigen Sachverhalte. Dieser Katalog umfaßt sowohl die regelungsbedürftigen Sachverhalte aus dem Bereich der automatisierten Datenverarbeitung als auch die des Anwenderbereichs.

Einerseits soll die Organisationshilfe helfen, Schwachstellen der Datensicherung zu erkennen. Da sie die zu regelnden Sachverhalte in geeigneter Aufgliederung enthält, kann sie als Gerüst bei einer umfassenden Untersuchung der Datensicherheit benutzt werden. Auch bei Kontrollbesuchen lieferte die Organisationshilfe die Struktur für die Abwicklung des Gesprächs.

Andererseits gibt die Organisationshilfe Hinweise für die zur Datensicherung zu treffenden Maßnahmen. Neben jedem Sachverhalt wird auf diejenigen Stellen meiner bisherigen Tätigkeitsberichte hingewiesen, denen Empfehlungen zu diesem Sachverhalt entnommen werden können. Die Empfehlungen der Tätigkeitsberichte können auf diese Weise leichter verwertet werden. Der Leser findet sofort diejenigen Stellen, die ihm Anhaltspunkte für die Lösung einer ihm gerade interessierenden Aufgabe liefern können.

Es ist nur selten möglich, Einzelmaßnahmen zwingend zu fordern. Die unterschiedlichen sachlichen, organisatorischen und technischen Gegebenheiten der

einzelnen datenverarbeitenden Stellen legen häufig eine individuelle Auswahl der zu treffenden Maßnahmen nahe. Übertragbar ist aber durchaus die Tatsache, daß bestimmte Sachverhalte regelungsbedürftig sind. Die Organisationshilfe stellt derartige Sachverhalte heraus und gibt durch die Verweise auf Empfehlungen in meinen Tätigkeitsberichten Hinweise für den Inhalt ihrer Regelung.

7. Änderung des ADV-Organisationsgesetzes

Mit dem Gesetz zur Änderung des ADV-Organisationsgesetzes (ADVG NW) verfolgte die Landesregierung unter anderem das Ziel, die in Nordrhein-Westfalen für die Landes- und Kommunalverwaltung geltenden Organisationsregelungen im Bereich der automatisierten Datenverarbeitung an die heutigen Verhältnisse anzupassen und der technischen Entwicklung behutsam zu öffnen.

Ich habe zu dem Referentenentwurf des Innenministers und auf Wunsch des Hauptausschusses des Landtags auch zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung Stellung genommen (Vorlage 9/1816). Meine Vorschläge wurden im wesentlichen berücksichtigt.

Der neue § 1 Abs. 2 ADVG NW stellt klar, daß die Vorschriften des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen und andere Vorschriften über den Datenschutz unberührt bleiben. Damit wird deutlich gemacht, daß das ADV-Organisationsgesetz keine bereichsspezifischen Regelungen enthält, die dem Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen oder anderen Datenschutzvorschriften vorgehen. Der ebenfalls auf meinen Vorschlag eingefügte Halbsatz 2 des § 10 Satz 1 ADVG NW stellt sicher, daß den Benutzern der Landesdatenbank auf keinen Fall personenbezogene Daten zugänglich sind.

Gegenüber der bisherigen Fassung des Gesetzes erleichtert die neue Fassung eine dezentrale Verarbeitung auch personenbezogener Daten. Eine Aufhebung des Gesetzes hätte die uneingeschränkte Zulassung dezentraler Verarbeitung zur Folge gehabt.

Gegen die Zulassung dezentraler Verarbeitung personenbezogener Daten bestehen aus der Sicht des Datenschutzes keine durchgreifenden Bedenken. Die Verarbeitungsform hat zwar Auswirkungen auf die erforderliche Datensicherung. Jede dezentrale Einrichtung bedarf einer Datensicherung, die dieser Verarbeitungsform angepaßt ist. Die Sicherheit der Datenverarbeitung kann aber auch bei dezentraler Verarbeitung durch geeignete Maßnahmen gewährleistet werden. Hierzu wird auf die Ausführungen in dem vierten Tätigkeitsbericht (D.5.) sowie in dem fünften Tätigkeitsbericht (D.1.a) des Landesbeauftragten für den Datenschutz verwiesen.

E. Weiterentwicklung des Datenschutzrechts

1. Initiative zur Verbesserung des Datenschutzes in Nordrhein-Westfalen

Auf Antrag der SPD-Fraktion (Drucksache 9/3078) hat der Landtag das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 zum Anlaß genommen, eine Initiative zur Verbesserung des Datenschutzes zu beschließen. Darin wird unter anderem gefordert, das nordrhein-westfälische Landesrecht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts unverzüglich anzupassen, damit das Vertrauen des Bürgers in den Staat und seine freiheitserhaltenden Schutzfunktionen gestärkt – und wo verloren – zurückgewonnen werde und die führende Rolle des Landes Nordrhein-Westfalen beim Datenschutz erhalten bleibe. Der Landtag hat die Landesregierung ersucht, die in Betracht kommenden Vorschriften datenschutzrechtlich auf die Übereinstimmung mit den im Volkszählungsurteil gewonnenen neuen rechtlichen Erkenntnissen zu überprüfen und einen Maßnahme-Katalog vorzulegen, der auch die notwendigen gesetzgeberischen Konsequenzen erkennen läßt.

Dem ist die Landesregierung in ihrer Mitteilung zur Initiative zur Verbesserung des Datenschutzes (Drucksache 9/3721) nachgekommen. Sie hat darin den Inhalt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts interpretiert, daraus Folgerungen für die Überprüfung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften gezogen, den Stand der Diskussion in den Ländern und auf Bundesebene dargestellt und das Ergebnis des Ressortprüfungsverfahrens zusammen mit einer Aussage zur zeitlichen Realisierung aufgezeigt. Ein vorläufiger Maßnahme-Katalog gibt Auskunft über die Bereiche, die nach Ansicht der Landesregierung ein gesetzgeberisches Tätigwerden in nächster Zeit verlangen.

Meine Auffassung hierzu habe ich dem Landtag für die Beratung der Mitteilung der Landesregierung durch den Ausschuß für Innere Verwaltung dargelegt (Vorlage 9/2057; vgl. auch oben B.). Dabei habe ich auch dargelegt, in welchen Bereichen über die in dem vorläufigen Maßnahme-Katalog der Landesregierung enthaltenen Vorhaben hinaus ich nach dem derzeitigen Erkenntnisstand normenklare landesrechtliche und auch bundesrechtliche Regelungen für den erforderlichen Umgang mit personenbezogenen Daten für notwendig erachte.

Die Landesregierung hat mit der Vorlage des Entwurfs eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Datenschutzes (Drucksache 9/4075) einen ersten Schritt zur Verwirklichung der im vorläufigen Maßnahme-Katalog bezeichneten Gesetzgebungsvorhaben getan. Artikel 1 sieht eine Neufassung des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen vor. In den Artikeln 3 bis 6 werden Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes, des Meldegesetzes, des Verfassungsschutzgesetzes und des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vorgeschlagen. Eine Verabschiedung des Gesetzentwurfs noch in dieser Wahlperiode ist allerdings nicht mehr möglich.

Es bleibt abzuwarten, mit welchem Nachdruck die Initiative zur Verbesserung des Datenschutzes nach der Landtagswahl aufgegriffen und fortgeführt wird.

2. Novellierung des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen

Mit dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen sowie sonstiger Vorschriften hatte der Innenminister im Sommer 1984 seine Ankündigung wahrgemacht, mit einer Novellierung dieses Gesetzes nicht in jedem Falle bis zur Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes warten zu wollen. Zu diesem Referentenentwurf habe ich Änderungen vorgeschlagen und auf Mängel hingewiesen. Meinen Vorschlägen ist leider nur teilweise gefolgt worden.

Insgesamt enthält der Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Datenschutzes (Drucksache 9/4075), den die Landesregierung im März 1985 im Landtag eingebracht hat, in seinem Artikel 1 (Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten – Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen) wesentliche Verbesserungen des Datenschutzes. Hervorzuheben sind insbesondere

- die Erweiterung des Anwendungsbereichs des Gesetzes auf interne Dateien, Akten und sonstige amtlichen Zwecken dienende Unterlagen; damit wird auch die Kontrollbefugnis des Landesbeauftragten für den Datenschutz klargestellt;
- die Einbeziehung der Datenerhebung als Phase der Datenverarbeitung;
- eine Einschränkung der Datenübermittlung;
- die Auskunfterteilung an den Betroffenen über seine Daten auch durch die Sicherheits- und Finanzbehörden, wenn nicht eine Abwägung ergibt, daß das öffentliche Interesse an der Geheimhaltung überwiegt.

Der Gesetzentwurf sieht allerdings auch Verschlechterungen gegenüber dem geltenden Recht vor:

- So hätte die Änderung der Begriffsbestimmung des Übermittels die uneingeschränkte Zulässigkeit des Bereithaltens zur Einsichtnahme (Schlüsselösung) zur Folge.
- Die bisher unbeschränkte Auskunfterteilung an den Betroffenen durch andere als Sicherheits- und Finanzbehörden wird durch die künftig für alle öffentlichen Stellen vorgesehene Abwägung mit Geheimhaltungsinteressen eingeschränkt.
- Die Staatsanwaltschaft soll der Datenschutzkontrolle durch den Landesbeauftragten entzogen werden.
- Die Einsicht des Landesbeauftragten in Personalakten soll von der Einwilligung des Betroffenen abhängig gemacht werden.

In einigen Punkten bleibt der Gesetzentwurf der Landesregierung auch hinter den ursprünglich vom Innenminister beabsichtigten Änderungen zurück. So sieht er entgegen dem Referentenentwurf keinen verschuldensunabhängigen Schadensersatzanspruch für Nichtvermögensschäden vor.

3. Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes

Der Referentenentwurf des Bundesministers des Innern nach dem Stand vom 23. Juni 1983 ist nach Verkündung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 offenbar nicht weiter verfolgt worden. Hingegen hat die Fraktion der SPD am 27. März 1984 einen Entwurf zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes im Deutschen Bundestag eingebracht (Bundes-

tagsdrucksache 10/1180). Auch die Fraktionen der CDU/CSU und der FDP bereiten einen Entwurf zur Änderung dieses Gesetzes vor.

Die Forderungen der Datenschutzbeauftragten zur Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes (vgl. F.1. meines fünften Tätigkeitsberichts) sind in den wesentlichen Punkten durch das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts bestätigt worden. Über alle bisherigen Entwürfe hinaus enthält das Novellierungsvorhaben zum Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen in seinen Verbesserungen Eckpunkte, an denen auch der Bundesgesetzgeber, wenn er mit der Umsetzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung in die allgemeinen Datenschutzvorschriften Ernst machen will, nicht vorbeigehen kann.

Düsseldorf, den 2. April 1985

Dr. Weyer

Auswirkungen des Volkszählungsurteils

- **Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 27./28. März 1984 –**

1. Allgemeine und grundsätzliche Konsequenzen

1.1 Datenschutz hat Verfassungsrang

Das vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 15.12.1983 zum Volkszählungsgesetz 1983 festgestellte Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet dem einzelnen die Befugnis, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner Daten zu bestimmen. Es schützt ihn gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten. Einschränkungen dieses Rechts bedürfen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage.

Da das Bundesverfassungsgericht das Recht auf informationelle Selbstbestimmung unmittelbar aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG ableitet und als Konkretisierung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts versteht, ist nunmehr klargestellt, daß der Datenschutz Verfassungsrang hat.

1.2 Datenschutz ist mehr als Schutz vor Mißbrauch

Durch die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers, für jede Einschränkung des Selbstbestimmungsrechts eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, ist klargestellt, daß das Datenschutzrecht sich nicht allein auf den Schutz vor Mißbrauch der Daten beschränkt, sondern die Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe personenbezogener Daten ohne Rücksicht darauf zu regeln hat, ob ein Mißbrauch zu befürchten ist. Damit bestätigt das Bundesverfassungsgericht das – bislang nicht unbestrittene – Datenschutzverständnis, daß Gegenstand des Datenschutzes der rechtmäßige Umgang mit personenbezogenen Daten ist und nicht nur die Verhinderung vorwerfbarer Fehlverhalten.

1.3 Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist umfassend

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist bei jeder Erhebung und jeder weiteren Verwendung personenbezogener Daten zu beachten. Es ist nicht auf bestimmte Datenarten begrenzt. Durch den Verwendungszusammenhang kann ein für sich gesehen belangloses Datum einen neuen Stellenwert erhalten, so daß die Sensitivität einer Angabe nicht Voraussetzung dafür ist, daß sie vom Recht auf informationelle Selbstbestimmung umfaßt wird. Entscheidend sind jeweils die Nutzbarkeit und die Verwendungsmöglichkeit der Daten. Das Bundesverfassungsgericht differenziert auch nicht nach den Verarbeitungsformen und bestimmten Verarbeitungsphasen.

Datenschutz besteht deshalb grundsätzlich unabhängig davon,

- welche personenbezogenen Daten berührt sind,
- ob die Verarbeitung manuell oder automatisiert erfolgt,
- ob die Daten in Dateiform oder auf andere Weise verarbeitet werden,
- ob eine der im geltenden BDSG definierten Phasen der Datenverarbeitung gegeben ist.

Gleichwohl sind die genannten Gesichtspunkte bei der Ausgestaltung des Datenschutzes zu berücksichtigen. So stellt das Gericht fest, daß es von Art, Umfang und

denkbaren Verwendungen der personenbezogenen Daten sowie von der Gefahr ihres Mißbrauchs abhängt, inwieweit das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und im Zusammenhang damit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu gesetzlichen Regelungen der Datenverarbeitung zwingen. Insbesondere die Regelungstiefe der gesetzgeberischen Maßnahmen muß sich also an den jeweiligen Umständen orientieren.

1.4 Daten dürfen nur für den festgelegten Zweck verwendet werden

Die Verwendung der Daten ist auf den gesetzlich bestimmten Zweck begrenzt. Schon angesichts der Gefahren der automatisierten Datenverarbeitung ist ein – amtshilfefester – Schutz gegen Zweckentfremdung durch Weitergabe- und Verwertungsverbote erforderlich. Die Zweckbindung ist nicht nur in den Fällen zu beachten, in denen eine Auskunftspflicht besteht. Sie gilt genauso für die Verarbeitung personenbezogener Daten, die der Betroffene freiwillig (für bestimmte, bei der Erhebung angegebene Zwecke) angibt.

Mit dem Gebot einer konkreten Zweckumschreibung korrespondiert das strikte Verbot, personenbezogene Daten auf Vorrat, d. h. zu unbestimmten oder noch nicht bestimmbareren Zwecken zu sammeln. Eine Ausnahme gilt für die Statistik.

1.5 Die Grundsätze der Normenklarheit und Verhältnismäßigkeit müssen beachtet werden

Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. Sie bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, die den Grundsätzen der Normenklarheit und der Verhältnismäßigkeit genügen muß.

Die Voraussetzung und der Umfang der Beschränkungen müssen für den Bürger erkennbar geregelt sein. Aufklärungs- und Auskunftspflichten müssen ergänzend für eine ausreichende Transparenz sorgen.

Die Angaben, deren Erhebung und Verwendung geregelt wird, müssen für den festgelegten Verwendungszweck geeignet und erforderlich sein. Zumind. im Falle der Datenerhebung unter Zwang und in vergleichbaren Fällen ist folgendes sicherzustellen:

- Beschränkung auf das zur Erreichung des festgelegten Zwecks notwendige Minimum,
- ein möglichst wenig belastendes Erhebungsverfahren,
- eine präzise Bestimmung des Verwendungszwecks,
- ein amtshilfefester Schutz gegen eine Zweckentfremdung der Daten,
- keine Erhebung von unzumutbaren Intimangaben und von Selbstbezeichnungen.

1.6 Es müssen bereichsspezifische Regelungen erlassen werden

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darf grundsätzlich nur aufgrund bereichsspezifischer Regelungen eingeschränkt werden. Nur ausnahmsweise reichen Generalklauseln in den allgemeinen Datenschutzgesetzen als Auffangnormen aus.

Bereichsspezifische Regelungen sind nicht nur in allen Fällen des gesetzlichen Auskunftszwangs erforderlich, sondern auch dann, wenn es zu den Obliegenheiten des Betroffenen gehört, Auskünfte im Zusammenhang mit Leistungen zu erteilen, von denen er abhängig ist. Gleichzusetzen sind Fälle, bei denen die Datenerhebung bewußt ohne Wissen und Wollen des Betroffenen erfolgt, weil der Wille des Betroffenen in diesen Fällen ebenso wie in den Fällen des Auskunftszwangs von vornherein bewußt nicht berücksichtigt wird. Beispiele hierfür sind Datenerhebungen durch

(geheime) Beobachtung des Betroffenen und durch Befragung Dritter, wenn die Zustimmung des Betroffenen nicht vorliegt.

Bereichsspezifischer Regelungen bedarf es auch dann,

- wenn sensitive personenbezogene Daten, z. B. Angaben über Gesundheit, politische oder religiöse Anschauungen, oder
- wenn unter Zwang erhobene personenbezogene Daten für andere als die bei der Erhebung angegebenen Zwecke verwendet und
- wenn personenbezogene Daten im Wege der Datenfernverarbeitung (on-line-Anschlüsse) übermittelt werden sollen.

Beim Erlaß bereichsspezifischer Regelungen ist folgendes zu beachten:

- Die Auskunftspflicht, die von ihr erfaßten Daten und deren Verwendung sind präzise zu bestimmen. Aufgabenzuweisungsnormen für die datenverarbeitenden Stellen und die allgemeinen Vorschriften des Datenschutzgesetzes, die auf die Erforderlichkeit für die Aufgabenerfüllung abstellen, begründen keinen Auskunftszwang.
- Die Bürger müssen aus den maßgeblichen Rechtsvorschriften – ggf. nach Aufklärung durch die Exekutive – erkennen können, „wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß“.
- Der Gesetzgeber ist verpflichtet, zur Wahrung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung mehr als bisher organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen.

1.7 Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gilt auch im privaten Bereich

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung knüpft an Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG an. Es gilt nicht nur für die Datenverarbeitung der öffentlichen Verwaltung, sondern auch für die Datenverarbeitung von Privaten (Wirtschaft, Medien, Verbände). Deshalb ist der Gesetzgeber verpflichtet, durch geeignete bereichsspezifische Regelungen und Kontrollvorkehrungen den einzelnen auch vor den Gefahren der Datenverarbeitung durch private Instanzen zu schützen.

Dies gilt beispielsweise für folgende Bereiche, in denen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bislang durch pauschale Einwilligungserklärungen faktisch unterlaufen wird.

- Bei Banken ist die Verwendung aller bei Dienstleistungen anfallenden personenbezogenen Daten so zu regeln, daß die Entscheidungsfreiheit des Betroffenen gewahrt bleibt. Dies gilt insbesondere für Übermittlungen; bei der Weitergabe von personenbezogenen Daten an Auskunfteien muß sichergestellt werden, daß die Daten ausschließlich für die Beurteilung kreditorischer Risiken verwendet werden.
- Für die Datenverarbeitung in der Versicherungswirtschaft hat der Grundsatz der Zweckbindung besondere Bedeutung. Die Übermittlung personenbezogener Daten an andere Versicherer auch innerhalb einer Versicherungsgruppe darf nur unter engen Voraussetzungen und unter Wahrung strenger organisatorischer und verfahrensrechtlicher Vorkehrungen für die Datensicherung zugelassen werden.
- Die Erhebung und Verwendung von Patientendaten muß auf den Behandlungszusammenhang beschränkt sein; die Verwendung für andere Zwecke (z. B. Forschung) bedarf der Einwilligung des Betroffenen.

1.8 Wirksame Datenschutzkontrolle ist erforderlich

Nicht nur wegen der für den Bürger bestehenden Undurchsichtigkeit der Datenverarbeitung, sondern auch im Interesse eines vorgezogenen Rechtsschutzes durch

rechtzeitige Vorkehrungen mißt das Bundesverfassungsgericht der Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter erhebliche Bedeutung für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung zu. Hieraus ergeben sich folgende praktische Konsequenzen:

- Die unabhängige Datenschutzkontrolle ist ein kraft der Verfassung notwendiges Element eines effektiven Grundrechtsschutzes. Dies hat der Gesetzgeber bei der Bestimmung der Aufgaben und Befugnisse der Datenschutzbeauftragten zu berücksichtigen.
- Die Aufgaben und Befugnisse der Datenschutzbeauftragten haben sich am Inhalt und Anwendungsbereich des Persönlichkeitsrechts auszurichten. 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 Beteiligung von Datenschutzbeauftragten erst im Zeitpunkt der tatsächlichen Verarbeitung personenbezogener Angaben ist unzureichend. Die Informationspflichten der Verwaltung und die Befugnisse der Datenschutzbeauftragten müssen schon bei der Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften und bei der Planung von (technischen) Vorhaben auf dem Gebiet der Informationsverarbeitung einsetzen.
- Niemand darf gemäßregelt oder benachteiligt werden, wenn er sich an den Datenschutzbeauftragten wendet.

Die Wirksamkeit der Datenschutzkontrolle im privaten Bereich darf dahinter nicht zurückbleiben.

2. Vordringliche Regelungen

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat weitreichende Auswirkungen auf die Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten durch alle öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen. Die Datenschutzbeauftragten greifen im folgenden einige vordringlich zu regelnde Bereiche heraus:

2.1 Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes

Das Urteil unterstreicht die Notwendigkeit, das BDSG zu novellieren. Die Datenschutzbeauftragten sehen sich in ihren Forderungen bestätigt, die sie zuletzt in ihrer Entschliebung vom 4. 11. 1983 zur Novelle des BDSG erhoben haben. Die Datenschutzbeauftragten erwarten, daß die Bundesregierung alsbald einen neuen Entwurf zur Novellierung des BDSG vorlegt, der den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts (vgl. Nr. 1) gerecht wird.

2.2 Informationsverarbeitung der Sicherheitsbehörden

Durch die Informationsverarbeitung der Behörden der Polizei, der Staatsanwaltschaft, des Verfassungsschutzes, des Bundesnachrichtendienstes und des Militärischen Abschirmdienstes wird der Bürger in der Regel empfindlich betroffen. Hinzu kommt, daß die Bürger die Speicherung und Verwendung von Daten in diesem Bereich meist nicht durchschauen können. Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts läßt sich ableiten, daß die gesamte Informationsverarbeitung im Bereich der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung sowie die Tätigkeit der Nachrichtendienste präzise geregelt werden müssen. Deshalb sind die Strafprozeßordnung sowie die Polizeigesetze und die Verfassungsschutzgesetze des Bundes und der Länder zu novellieren. Für den Militärischen Abschirmdienst und den Bundesnachrichtendienst sind gesetzliche Grundlagen zu schaffen. Sämtliche Verknüpfungs- und Verwertungsmöglichkeiten und auch die Dauer der Aufbewahrung müssen konkret geregelt werden. Im einzelnen festzulegen sind beispielsweise die Voraussetzungen und Grenzen der polizeili-

chen Beobachtung, des Abgleichs mit anderen Datenbeständen und der Identitätsfeststellungen sowie die Kriterien und das Verfahren der erkennungsdienstlichen Behandlung. Über Personen, die nicht Verdächtige und nicht Störer sind, dürfen Daten nur unter sehr engen Voraussetzungen verarbeitet werden. Auch die Nutzung moderner Aufzeichnungstechniken ist gesetzlich festzulegen und einzugrenzen. Zu regeln ist auch die Amtshilfe: Die Tätigkeitsbereiche von Polizei und Nachrichtendiensten, die sich in der Praxis vielfach überlappen, müssen klar voneinander getrennt werden; es muß sichergestellt werden, daß Übermittlungen auf das für die Aufgabenerfüllung unerläßliche Maß beschränkt werden. Auf keinen Fall darf im Erlaßwege die Verpflichtung des Bundesgrenzschutzes zur Amtshilfe gegenüber Verfassungsschutz und Bundesnachrichtendienst erweitert werden, wie es z. Z. beabsichtigt ist.

Die Pflicht zur Erteilung von Auskünften an die Bürger ist auf die Sicherheitsbehörden auszudehnen. Soweit die Aufgabenerfüllung Ausnahmen von der Auskunftspflicht gebietet, sind diese gesetzlich festzulegen. Da die Verweigerung der Auskunft durch Gerichte und Datenschutzkontrollinstanzen nachprüfbar sein muß, dürfen Sicherheitsbehörden nicht von der Begründungspflicht freigestellt werden.

2.3 Personalausweisgesetz

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder begrüßen die Absicht, den Termin für das Inkrafttreten des Bundespersonalausweisgesetzes aufzuheben und die Einführung der neuen Personalausweise einstweilen zurückzustellen.

Verpflichtungen des Bürgers, für die Ausstellung eines Personalausweises und bei dessen Kontrolle personenbezogene Daten preiszugeben und anschließende Verwendungen zu dulden, sind als Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig und bedürfen bereichsspezifischer gesetzlicher Grundlagen, die dem Gebot der Normenklarheit und Verhältnismäßigkeit entsprechen müssen.

Ob es im überwiegenden Allgemeininteresse geboten ist, den Personalausweis maschinenlesbar zu gestalten, wird inzwischen von vielen Experten bezweifelt. Insbesondere ist es fraglich, ob ein mit der Maschinenlesbarkeit möglicherweise erreichbarer Sicherheitsgewinn neue Risiken für das Persönlichkeitsrecht rechtfertigt. Die Datenschutzbeauftragten empfehlen daher nochmals zu prüfen, ob auf einen solchen Personalausweis nicht doch verzichtet werden kann.

Sollte der Gesetzgeber nach erneuter Prüfung die Einführung des neuen Personalausweises gleichwohl für unerläßlich halten, so ist nach dem Urteil nachdrücklich an die gebotenen flankierenden Maßnahmen zu erinnern: Wie der Deutsche Bundestag schon in seiner Entschließung vom 17. 1. 1980 und die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder nochmals in ihrem Konferenzbeschuß vom 13. 9. 1983 klargestellt haben, sind gesetzliche Regelungen für die Informationsverarbeitung der Polizei im Polizeirecht des Bundes und der Länder sowie im Strafverfahrensrecht von Verfassungen wegen unerläßlich. Insbesondere die Voraussetzungen für polizeiliche Beobachtungen und für Identitätsfeststellungen sowie die Verwendungszwecke erhobener Daten müssen präzise bestimmt werden. Das Gesetz über Personalausweise selbst genügt in einer Reihe von Vorschriften nicht den Geboten der Normenklarheit und Verhältnismäßigkeit. So sind die mit der Maschinenlesbarkeit verbundenen Fragen (Lesezone, Nutzungsmöglichkeiten) nicht klar genug geregelt. Auch fehlt es an Vorkehrungen, die die Erstellung von Bewegungsbildern verhindern, an einer Definition des Fahndungsbegriffs und an einer Vorschrift, die den Inhalt und die Verwendung der örtlichen Personalausweisregister regelt.

Die Datenschutzbeauftragten unterstreichen, daß eine Einführung neuer maschinenlesbarer Personalausweise jedenfalls so lange unterbleiben muß, bis die geforderten gesetzlichen Regelungen für den Sicherheitsbereich in Bund und Ländern in Kraft getreten sind.

2.4 Meldewesen

Das Meldewesen darf nicht die Funktion einer potentiell unbegrenzten Informationssammlung oder -bereitstellung für Aufgaben anderer Behörden übernehmen. In der Formulierung des § 1 Abs. 1 MRRG muß dies dadurch zum Ausdruck gebracht werden, daß die Registrierung der für Zwecke der Identitätsfeststellung und des Wohnungsnachweises nicht erforderlichen Daten nur zugelassen wird, soweit es sich um bestimmte traditionelle Mitwirkungstätigkeiten der Meldebehörde (Wahlen, Lohnsteuerkartenausstellung, Personalausweise, Wehrdienst, Familienbuch) handelt oder soweit eine eigene Datenerhebung und -speicherung durch die Behörde, die die Daten zur Erfüllung ihrer gesetzlich festgelegten Aufgaben benötigt, nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich ist. Nach § 2 Abs. 3 MRRG kann durch Landesgesetz bestimmt werden, daß für die Erfüllung von Aufgaben der Länder weitere Daten gespeichert werden dürfen. Mit Rücksicht auf die verfassungsrechtlichen Schranken einer Erweiterung der Zwecke des Meldewesens sollte auch diese Ermächtigung enger gefaßt werden.

Die Übermittlungsvorschrift des § 18 Abs. 1 Satz 1 MRRG übernimmt derzeit fast wörtlich die Fassung der Generalklausel des § 10 Abs. 1 Satz 1 BDSG und entbehrt deshalb der bereichsspezifischen Präzisierung, die das BVerfG für die Verwendung zwangsweise erhobener Daten fordert. Da der im Einzelfall möglicherweise entstehende Übermittlungsbedarf nicht von vornherein ermittelt werden kann, erscheint eine Konkretisierung in der Weise, daß alle denkbaren Übermittlungsempfänger und deren Aufgaben enumerativ aufgeführt werden, nicht möglich. Um gleichwohl hinreichenden Schutz herzustellen, muß die Zulässigkeit der Datenübermittlung davon abhängig gemacht werden, daß wenigstens die Verwendung der Daten durch den Datenempfänger bereichsspezifisch präzisiert ist. Im MRRG ist dies dadurch zum Ausdruck zu bringen, daß Übermittlungen nach § 18 Abs. 1 Satz 1 nur zur Erfüllung gesetzlich festgelegter Aufgaben zulässig sind.

Der formale Gesetzes- bzw. Verordnungsvorbehalt in § 20 Abs. 1 in Verbindung mit § 18 Abs. 4 MRRG eröffnet die Einrichtung regelmäßiger Datenübermittlungen ohne inhaltliche Einschränkungen und grenzt weder den Kreis der Datenempfänger noch die zur Übermittlung vorgesehenen Datenarten, die Übermittlungszwecke und den Verwendungszusammenhang ein. § 20 Abs. 1 MRRG als Ermächtigungsgrundlage für Verordnungen genügt damit nicht dem verfassungsrechtlichen Gebot der Normenklarheit.

Der Grundsatz der Normenklarheit für gesetzliche Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gebietet es, widersprüchliche Regelungen in verschiedenen Gesetzen zu beseitigen. Nach § 3 Abs. 4 des Personalausweisgesetzes darf die Seriennummer des Personalausweises nicht zur Errichtung und Erschließung von Dateien verwendet werden. Daher ist es nicht zugänglich, daß Landesmeldegesetze aufgrund landesrechtlicher Bedürfnisse (§ 2 Abs. 3 MRRG) die Speicherung dieses Merkmals im Melderegister vorschreiben. Denn die Speicherung der Seriennummer würde es unter geeigneten technisch-organisatorischen Bedingungen ermöglichen, das Melderegister mit ihrer Hilfe zu erschließen. Die Speicherung der Seriennummer im Melderegister muß auch deshalb unterbleiben, weil der Bundesgesetzgeber sie für die von ihm bestimmten Aufgaben des Meldewesens nicht für erforderlich erachtet hat und weil die Gefahr besteht, daß aufgrund der Übermittlungsregelungen des Landesmelderechts die Seriennummer an Stellen weitergegeben werden könnte, bei denen eine dem § 3 Abs. 4 Personalausweisgesetz zuwiderlaufende Verwendung nicht auszuschließen ist.

Auch die landesgesetzlichen Vorschriften bedürfen einer Überprüfung. Insbesondere muß sichergestellt werden, daß die Meldedaten auch innerhalb der Gemeindeverwaltung grundsätzlich nur zweckgebunden verwertet werden. Die Voraussetzungen für die Nutzung der besonderen Meldescheine für Beherbergungsstätten (vgl. z. B. § 24

MG BW) sowie der Beherbergungsverzeichnisse von Krankenhäusern und Heimen (vgl. z. B. §§ 25, 26 Abs. 2 MG BW) müssen eingeschränkt werden.

Gegen die ausschließliche Verantwortung des Datenempfängers für die Datenübermittlung (nur in § 29 Abs. 1 Satz 3 MG BW) bestehen Bedenken. Hinsichtlich der Gruppenauskunft an Parteien und Wählergruppen (vgl. z. B. § 34 Abs. 1 MG BW) sollte eine Widerspruchsmöglichkeit für den Bürger festgelegt werden.

2.5 Statistik

Eine Volkszählung darf künftig nur noch als reine Statistik durchgeführt werden. Übermittlungen von Einzelangaben aus der Volkszählung zu anderen als statistischen Zwecken sind in Zukunft ausgeschlossen. Auch zu statistischen Zwecken dürfen sie nur dann übermittelt werden, wenn durch Rechtsvorschrift, Organisation und geeignete Verfahren sichergestellt ist, daß die statistische Zweckbindung der Daten strikt eingehalten wird und keine Vermischung administrativer und statistischer Aufgaben eintritt.

Besondere Bedeutung hat das Gericht dem Grundrechtsschutz durch Verfahren beigemessen, der von nun an bei der Ausgestaltung jeder amtlichen Statistik beachtet werden muß. Hierzu zählen u. a. Form und Verfahren der statistischen Erhebung, Auswahl der Zähler und Maßnahmen der Datensicherung, Belehrung und damit korrespondierende Auskunftspflichtung, verbunden mit einer deutlichen Empfehlung an den Gesetzgeber, diese „grundrechtssichernden Maßnahmen“ durch Rechtsvorschrift zu garantieren.

Der Gesetzgeber muß darüber hinaus vor jeder Totalerhebung prüfen, ob diese nach dem jeweils aktuellen Stand der sozialwissenschaftlichen und statistischen Methoden noch verhältnismäßig ist. Seine „Methodenwahl“ ist also jeweils wissenschaftlich zu legitimieren mit der Pflicht, bei geänderten Umständen ggf. von einer Befragung aller Bürger abzusehen.

Das Statistikgeheimnis selbst (§ 11 Bundesstatistikgesetz) muß neu formuliert werden; hierbei müssen Geheimhaltungs- und Übermittlungsnormen getrennt und eindeutige Kriterien für Anonymität, faktische Anonymisierung und Aggregation von Einzelangaben geschaffen werden.

Eng damit zusammen hängt auch das Verbot der Vermischung statistischer und administrativer Funktionen. Damit wird für alle Statistiken, die diese Funktionsvermischung kennen, eine Revision erforderlich, weil sonst eine verfassungskonforme Durchführung dieser Statistiken nicht mehr gewährleistet wäre. Hierzu gehören beispielsweise die Statistik der Bevölkerungsbewegung, die Hochschulstatistik, die Berufsbildungsstatistik und die Viehzählungsstatistik.

Grundrechtssichernde Verfahren sind bei der EG-Arbeitskräftestichprobe erforderlich. Die EG-Verordnung entspricht nicht den verfassungsrechtlichen Kriterien des Volkszählungsurteils, insbesondere das Erhebungsprogramm und das Verfahren der Statistik widersprechen dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot. Auch das Verfahren des Mikrozensus ist zu überprüfen. Die Datenschutzbeauftragten verweisen insoweit auf ihren Beschluß vom 27./28. 3. 1984.

Die Landesgesetzgeber werden nicht mehr umhin können, Landesstatistiken gesetzlich zu regeln. Die Kommunalstatistik bedarf gleichfalls einer gesetzlichen Grundlage und ebenso einer durch Rechtsvorschrift garantierten Abschottung zu der übrigen Gemeindeorganisation in den jeweiligen Gemeindeordnungen der Länder. Eine spezialgesetzliche Norm für Planungs- und Statistikdaten könnte die gleiche Funktion haben. Die rechtliche Notwendigkeit ergibt sich aus dem Gebot der „informationellen Gewaltenteilung“ innerhalb der Gemeindeorganisation, das das Bundesverfassungsgericht formuliert hat.

2.6 Sozial- und Gesundheitsverwaltung

Das Zehnte Buch des Sozialgesetzbuches enthält zwar bereicherspezifische Datenschutzregelungen; doch sind auch hier weitere Verbesserungen geboten. Ergänzungsbedürftig sind insbesondere die Regelungen über den Umfang der Datenerhebungen durch die Sozialleistungsträger sowie über den Austausch personenbezogener Daten der Sozialleistungsträger untereinander.

Im Rahmen der Mitwirkungspflicht (§ 60 SGB I) dürfen vom Antragsteller pauschale Einwilligungserklärungen nicht verlangt werden, ohne daß die Erforderlichkeit der Erhebung und Weitergabe von Daten streng überprüft worden ist. Dem Gebot, sich auf das für die Erreichung des angestrebten Zwecks erforderliche Minimum zu beschränken, wird künftig mehr Beachtung geschenkt werden müssen.

§ 69 SGB X läßt unter der Voraussetzung der Erforderlichkeit für die Aufgabenerfüllung einen großzügigen Datenaustausch der Sozialleistungsträger untereinander, aber auch mit dritten Stellen zu, die in die Gewährung von Sozialleistungen eingebunden sind. In zunehmendem Maße erhalten die Sozialversicherungsnummer, aber auch andere Kennzeichnungen (wie z. B. Betriebs-Nr. und Institutions-Nr.) die Funktion von Surrogaten eines Personenkennzeichens. Deshalb müssen dem Datenaustausch auch innerhalb der Sozialverwaltung künftig klarere Grenzen gezogen werden.

Ein hoher Regelungsbedarf besteht auch für die Gesundheitsverwaltung. Zwar gewährleistet die ärztliche Schweigepflicht Schutz vor der Offenbarung medizinischer Daten an Dritte. In welchem Umfang aber etwa im Rahmen der öffentlichen Gesundheitsfürsorge oder der kassenärztlichen Abrechnung Daten offenbart werden dürfen, ist weitgehend unklar.

Die Erhebung und Verarbeitung medizinischer Daten, insbesondere in der öffentlichen Gesundheitsverwaltung, sind eindeutig gesetzlich zu regeln. Die Aufgaben und Befugnisse des Arztes gegenüber den Bürgern und seine Zusammenarbeit mit anderen Stellen (Sozialämter, Jugendämter, öffentliches Personalwesen, niedergelassene Ärzte und Krankenhäuser) müssen festgelegt werden. Der Betroffene muß stets wissen, ob das Gesundheitsamt ihn lediglich berät, auf freiwilliger Basis ein Gutachten erstellt oder im überwiegenden Allgemeininteresse Maßnahmen auch zwangsweise gegen ihn durchsetzen kann.

Auch innerhalb der Gesundheitsverwaltung muß die Verschiedenartigkeit der Funktionen (z. B. Bekämpfung ansteckender Krankheiten oder Beratung von Sucht- und Abhängigkeitskranken) bei der Festlegung von Zugriffsberechtigungen und bei der Datensicherung berücksichtigt werden.

2.7 Arbeitnehmerdatenschutz

Angesichts der Gefährdung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung durch die umfassenden Kontrollmöglichkeiten moderner Personalinformationssysteme bedarf auch die Verarbeitung von Arbeitnehmerdaten einer speziellen gesetzlichen Schutzregelung; eine korrigierende Auslegung bestehender Vorschriften im Sinne der „Drittwirkung“ reicht zur Gewährleistung des Grundrechts nicht aus.

Die Anforderungen des BVerfG gelten in jedem Fall dort, wo ein Zwang zur Angabe personenbezogener Daten besteht, wo etwa der Arbeitgeber entweder in die Datenerhebung zugunsten von Steuerbehörden und Sozialleistungsträgern eingeschaltet ist oder aber selbst anstelle der Sozialverwaltung Leistungen gewährt. Datenbestände, die der Arbeitgeber zu Zwecken der Kindergeldgewährung, der Unterstützung im Krankheitsfall (Beihilfe) usw. erhebt und vorhält, müssen dementsprechend aufgrund spezieller Rechtsvorschrift strikt zweckgebunden genutzt und von den für die Personalverwaltung bestimmten Informationen abgeschottet werden.

Wegen der Abhängigkeit des Arbeitnehmers von Arbeitsplatz und Einkommen zur Sicherung seiner Existenz stellt sich für ihn darüber hinaus generell die Pflicht zur

Angabe seiner Daten als zwangsweise Erhebung im Sinne der Urteilsgründe dar. Hieraus ergibt sich für das Beschäftigungsverhältnis die Notwendigkeit einer bereichsspezifischen und präzisen Bestimmung der Verwendungszwecke der erhobenen Daten, des Schutzes vor Zweckentfremdung durch Weitergabe- und Verwertungsverbote sowie der Beschränkung auf das zur Zweckerreichung erforderliche Datenminimum. Die Bestimmungen der §§ 23 ff. BDSG genügen – auch im Zusammenwirken mit Regelungen des sonstigen arbeitsrechtlichen Informationsschutzes – den Anforderungen an Zweckbindung und Normenklarheit nicht.

Vielmehr muß gesetzlich festgelegt werden,

- daß Speicherung, Auswertung, Veränderung und Übermittlung von Arbeitnehmerdaten auf die Fälle gesetzlicher Verarbeitungspflichten und der Durchführung der Arbeits- bzw. Dienstverhältnisse beschränkt wird, mithin die Verarbeitungsbefugnis aufgrund „berechtigter Interessen“ des Arbeitgebers entfällt,
- daß Auswertungen und Verknüpfungen, die zur Herstellung eines „Persönlichkeitsbildes“ der Arbeitnehmer führen, sowie die Speicherung solcher „Profile“ grundsätzlich unzulässig sind.

Als verfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen fordert das Gericht die Statuierung von Aufklärungs-, Auskunft- und Löschungspflichten, um Datentransparenz herzustellen bzw. die Zweckbindung zu verstärken.

- Der Auskunftsanspruch des Arbeitnehmers ist daher über § 26 Abs. 2 BDSG hinaus auszudehnen auf alle, nicht nur die regelmäßigen Datenempfänger, sowie die Auswertungsprogramme bzw. Einzelauswertungen, in die seine Daten einbezogen werden.
- Die Auskunftseinschränkungen nach Nr. 4 und 5 von § 26 Abs. 4 BDSG (bei Daten aus allgemein zugänglichen Quellen und bei gesperrten Daten) müssen entfallen.
- Daten müssen – vergleichbar der Regelung in § 84 SGB X – dann gelöscht und nicht nur gesperrt werden, wenn sie zur Durchführung des Arbeitsverhältnisses nicht mehr erforderlich sind und durch die Löschung schutzwürdige Belange des Beschäftigten nicht beeinträchtigt werden.