

Ausschuß für Innere Verwaltung

Protokoll

25. Sitzung (öffentlich)

10. September 1987

Düsseldorf - Haus des Landtags

9.30 bis 14.48 Uhr

Vorsitz: Abg. Pohlmann (SPD) (Vors.)
Abg. Dr. Lichtenberg (CDU) (stellv. Vors.)

Stenographen: Poles, Frau Galonska; Eilting (Federführung)

Tagesordnung:

Gesetz zur Fortentwicklung des Datenschutzes (GFD)

Gesetzentwurf der Landesregierung

Drucksache 10/1565

Vorlagen 10/878, 10/927, 10/1054, 10/1140, 10/1152

Zuschriften 10/1072, 10/1265, 10/1318, 10/1322, 10/1325,
10/1326, 10/1340, 10/1364, 10/1374, 10/1377,
10/1378, 10/1399, 10/1414

Anhörung von Sachverständigen, Verbänden und Institutionen

Die Sachverständigen tragen ihre Stellungnahmen zum
Gesetzentwurf bzw. zu dem ihnen übersandten Fragen-
katalog vor und beantworten anschließend Fragen der
Abgeordneten.

Die Beiträge der Anhörungsteilnehmer beginnen jeweils auf
folgenden Seiten des Diskussionsprotokolls:

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

	<u>Seiten</u>	<u>Vorlagen/ Zuschriften</u>
Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen		Vorlagen 10/878 und 10/1152
LMR Holzapfel	3, 38, 39, 90	
Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz		Zuschrift 10/1318
Dr. Baumann	7, 37, 73, 89	
Prof. Dr. Battis, Fernuniversität Hagen	11, 29, 36, 40 41	Zuschrift 10/1340
Prof. Dr. Bull, Universität Hamburg	13, 29, 34	Zuschrift 10/1374
Prof. Dr. Scheuch, Universität zu Köln	19, 35, 41	Zuschriften 10/1072 und 10/1414
Prof. Dr. Fiedler, Universität Bonn	23, 30, 32, 39, 41	Zuschrift 10/1399
Landkreistag Nordrhein-Westfalen		Zuschrift 10/1325
Dr. Welter	42, 72, 73, 75, 76	
Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund		Zuschrift 10/1325
Cronauge	46	
Städtetag Nordrhein-Westfalen		Zuschrift 10/1325
Dr. Krane	49, 74	
Deutscher Gewerkschaftsbund, Landesbezirk NW		Zuschrift 10/1364
Wohlgemuth	63	

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

	<u>Seiten</u>	<u>Vorlagen/ Zuschriften</u>
Deutscher Beamtenbund, Landesbund NW		Zuschrift 10/1377
Dr. Sprenger	66, 76	
Dr. Schoreit, Bundesanwalt beim BGH	77, 89	Zuschrift 10/1326
Der Präsident des Landesrechnungshofs NW		Vorlage 10/1140
MR Dr. Volkmar	82, 90	
Westdeutscher Rundfunk, Köln		
Hillig	85	
Rheinischer Sparkassen- und Giroverband		Zuschrift 10/1265
Dr. Dr. Ungnade	86	
Landesverband der Ärzte des öffentlichen Gesundheitsdienstes e. V.		
Dr. Faerber	91	
AOK - Landesverband		Zuschrift 10/1261
Nentwig	92	
Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz		
Schöttmer	94	
Vereinigung der Industrie- und Handelskammern des Landes NW		Zuschrift 10/1322
Heisterkamp	94	

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

	<u>Seiten</u>
Vorsitzender	1, 38, 41, 97
stellv. Vorsitzender	66
Abg. Paus (CDU)	28, 31, 76, 90
Abg. Evertz (CDU)	31
Abg. Guttenberger (SPD)	31, 72, 73, 75, 89
Abg. Dr. Lichtenberg (CDU)	32, 41, 73, 74
Frau Abg. Larisika-Ulmke (F.D.P.)	40, 41, 90
Abg. Frechen (SPD)	75

Nächste Sitzung: Donnerstag, 8. Oktober 1987, 13.30 Uhr

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
po

Vorsitzender: Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich eröffne die 25. öffentliche Sitzung unseres Ausschusses und heiße Sie, die Gäste, die Zuhörer, die Vertreter der Presse und vom Rundfunk sowie alle Kollegen des Ausschusses herzlich willkommen.

Frau Larisika-Ulmke, liebe Kollegen, als Anlage zur heutigen Einladung finden Sie einen Abdruck der Einladung an die Sachverständigen und Verbände vom 20. Mai 1987. Auf der ersten Seite bitte ich die Professoren Dr. Seebode und Dr. Kaase zu streichen, da beide abgesagt haben. Hingegen haben die Professoren Dr. Battis, Dr. Fiedler und Dr. Scheuch ihr Erscheinen zugesagt.

Auch der nachträglich eingeladene Sachverständige Professor Dr. Papier hat wegen nicht verschiebbarer terminlicher Verpflichtungen abgesagt; Herr Papier aus Bielefeld.

Das Evangelische und das Katholische Büro haben mitgeteilt, von einer Beteiligung absehen zu wollen. Eine Antwort des Landesverbandes der jüdischen Kultusgemeinden von Nordrhein steht bis heute aus.

Schließlich hat auch der Präsident des Bundeskriminalamtes uns wissen lassen, daß er aus terminlichen Gründen nicht an der Anhörung teilnehmen kann. Die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft hat ebenfalls abgesagt.

Ich begrüße alle anderen, die eingeladen wurden und die ihr Erscheinen am heutigen Tage zugesagt haben. Wobei ich noch darauf hinweisen möchte, daß Herr Bundesanwalt Schoreit um Verständnis bittet, wenn er einige Minuten verspätet kommt. - Wie ich sehe, ist er schon da. Das gleiche gilt für Professor Dr. Bull; er ist noch nicht da.

Meine Damen und Herren Sachverständigen! Für Ihr Erscheinen und Ihre Bereitschaft, mit Ihrem Sachverstand und Ihrem Rat an der Verwirklichung des vorgelegten Gesetzentwurfes mitzuwirken, möchte ich Ihnen an dieser Stelle meinen Dank aussprechen.

Ersparen Sie mir, auf den materiellen Gehalt des Gegenstandes unserer heutigen Beratung einzugehen. Sie haben alle ein Exemplar der Drucksache 10/1565 gemeinsam mit der Einladung erhalten. Damit wurde Ihnen auch ein umfassender Fragenkatalog des Ausschusses für Innere Verwaltung zugeleitet, so daß Ihnen bekannt ist, in welchen Bereichen sich die Mitglieder dieses Gremiums eine Entscheidungshilfe durch Sie erhoffen.

Ich darf in diesem Zusammenhang noch erwähnen, daß bereits bis zum Beginn dieser Woche eine ganze Reihe von Stellungnahmen schriftlich vorgelegt worden ist. Die noch heute eingehenden Zuschriften werden nach Vervielfältigung ebenfalls an die Ausschußmitglieder verteilt werden.

Hinweisen möchte ich in diesem Zusammenhang auch auf die Vorlage 10/1054, mit der uns der Innenminister unseres Landes die Stellungnahme aus dem Bereich der Hochschulverwaltung vorgelegt hat.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
po

Sie haben ferner eine Stellungnahme mit der Zuschrift 10/1340 erhalten, die leider keinen Absender enthält. Deshalb bitte ich Sie, auf dieser Stellungnahme zu vermerken, daß es sich um eine Zuschrift der Fernuniversität Hagen handelt.

Ich verweise in diesem Zusammenhang darauf, daß Überstücke der Zuschriften auf den hinteren Sitzplätzen im Plenarsaal ausliegen. Wir möchten Ihnen auf diese Weise ermöglichen, sich über die jeweiligen Stellungnahmen der übrigen Teilnehmer der heutigen Veranstaltung zu informieren.

Ergänzend zu meinen vorherigen Bemerkungen füge ich hinzu, daß auch die Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege von einer Teilnahme heute absieht. Ihre Stellungnahme liegt als Zuschrift 10/1245 vor.

Zum Ablauf der Anhörung schlage ich vor - das Einvernehmen der Sprecher der Fraktionen einmal unterstellt -, daß wir in einzelnen Blöcken vortragen lassen und jedem dieser Vortragsblöcke eine Diskussionsrunde folgen lassen.

Ich meine damit im einzelnen, wir sollten in einer ersten Runde anhören den Landesbeauftragten und den Bundesbeauftragten für den Datenschutz, sodann die Professoren Dr. Bull, Dr. Battis, Dr. Scheuch und Dr. Fiedler. In einer zweiten Runde die kommunalen Spitzenverbände und die Gewerkschaften und in einer dritten Runde Bundesanwalt Schoreit, Landesrechnungshof, Westdeutscher Rundfunk Köln, Westdeutsche Landesbank und Rheinischer Sparkassen- und Giroverband, wobei Herr Dr. Ungnade für beide der letztgenannten Institutionen sprechen wird.

Ich darf an dieser Stelle, um Mißverständnisse hier auszuräumen, noch einmal darauf hinweisen, daß der Rheinische und nicht der Westfälisch-Lippische Sparkassen- und Giroverband aus rein pragmatischen Gründen eingeladen wurde. Die Präferenzen spielen hierbei also absolut keine Rolle. Es wurde auch in mündlichen Gesprächen beiden Einrichtungen freigestellt, hier als Teilnehmer oder als Zuhörer vertreten zu sein, wobei der Wunsch des Ausschusses jedoch unberührt bleibt, daß sowohl für die Sparkassen- und Giroverbände als auch für die WestLB nur ein Redner benannt werden sollte.

Die vierte Runde umfaßt dann alle übrigen Teilnehmer.

Ich wäre darüber hinaus den Vortragenden dankbar, wenn sie sich in ihrem Statement auf das Wesentliche beschränken würden, insbesondere diejenigen unter Ihnen, die ihre Stellungnahme ausführlich in schriftlicher Form eingereicht haben, daß Sie hier nur die Kernpunkte vortragen. Um die Anhörungszeit nicht zu sehr ausufern zu lassen, würde ich Sie bitten, eine Redezeit von ca. 10 bis 15 Minuten möglichst nicht zu überschreiten.

Darf ich fragen, ob wir den Verfahrensablauf so durchführen können? Sind die Fraktionen einverstanden? - Ich höre keine gegenteilige Meinung. Dann wird so verfahren.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

Wir kommen dann, meine sehr geehrten Damen und Herren, zum eigentlichen Gegenstand. Ich rufe zur ersten Runde auf und erteile als erstem dem Landesbeauftragten für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen, Herrn Leitenden Ministerialrat Karl-Ernst Holzappel, das Wort.

Leitender Ministerialrat Holzappel (Landesbeauftragter für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren!

Zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Datenschutzes hat der Landesbeauftragte für den Datenschutz bereits eingehend Stellung genommen. Er hat die aus seiner Sicht gebotenen Änderungsvorschläge gemacht und damit auch Regelungsdefizite deutlich werden lassen. Gleichwohl danke ich dafür, daß ihm im Rahmen dieser öffentlichen Anhörung Gelegenheit gegeben wird, sich nochmals zu äußern. Ich darf dies ergänzend wie folgt tun.

Zur Frage A 1, zum Gesetzentwurf allgemein: Der Gesetzentwurf der Landesregierung enthält wesentliche Verbesserungen des Datenschutzes und zieht notwendige Konsequenzen aus dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts. Allerdings enthält er Regelungen, die hinter früheren Entwürfen auf Landesebene, dem Entwurf der SPD-geführten Länder für ein neues Bundesdatenschutzgesetz sowie den Entwürfen der Koalitionsfraktionen und der SPD-Bundestagsfraktion zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes zurückbleiben.

Die Feststellung gilt gleichermaßen für das hessische Datenschutzgesetz vom November 1986 sowie für das bremische Datenschutzgesetz, das in der vorigen Woche verabschiedet worden ist. Sie gilt ferner für den im Juli dieses Jahres in Rheinland-Pfalz vorgelegten Gesetzentwurf.

Einige Regelungen des Entwurfs werden verfassungsrechtlichen Vorgaben des Volkszählungsurteils nicht gerecht. Ich nenne zwei.

So entspricht die Regelung, die eine Übermittlung der Zweckentfremdung auch dann zuläßt, wenn die Wahrnehmung einer durch Rechtsvorschrift zugewiesenen Aufgabe dies zwingend voraussetzt, ebenso wie die bisherige Generalklausel für Übermittlungen im öffentlichen Bereich, nicht dem Gebot der Normenklarheit, da sie den Verwendungszweck der Daten nicht bestimmt und damit den Eingriff für den Bürger nicht erkennen läßt.

Im GFD-Entwurf 1985 - das ist der vorausgehende Entwurf der Landesregierung - war eine entsprechende Generalklausel nicht enthalten. Auch der A-Länder-Entwurf und der Koalitionsentwurf sehen keine derartige Regelung vor.

Zum anderen bin ich der Auffassung, daß die Versagung eines Löschanpruchs für nicht mehr erforderliche Daten in Akten, wenn nicht zugleich die gesamte Akte für die Aufgabenerfüllung entbehrlich ist, dem Volkszählungsurteil nicht gerecht wird.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
po

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebietet, daß zur Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderliche Daten jedenfalls dann zu löschen sind, wenn der Betroffene die Löschung verlangt. Es kann in diesen Fällen nicht abgewartet werden, bis die gesamte Akte nicht mehr zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Die Gnade des Vergessens darf nicht nur für Dateien, sie muß auch für Akten gelten.

Zur Frage A 2, EDV: Die Frage kann im Grundsatz bejaht werden. Um jedoch in jedem Fall sicherzustellen, daß auch spezielle technische Gegebenheiten der Gegenwart sowie Fortentwicklungen der Datenverarbeitungstechnik von den Aussagen des Gesetzes hinreichend erfaßt werden, wäre eine möglichst umfassende Begriffsbestimmung der Datensicherung in § 10 in Erwägung zu ziehen.

Im übrigen sollte im Gesetz klargestellt werden, daß die Aufzählung von Datensicherungsmaßnahmen in § 10 Abs. 2 nicht abschließend ist.

Zur Frage B 1, Einbeziehung von Akten: Die Erweiterung des Anwendungsbereiches des Datenschutzgesetzes auf Akten bringt nicht nur eine wesentliche Verbesserung des Datenschutzes, sie ist auch verfassungsrechtlich geboten.

Nach dem Volkszählungsurteil bedarf auch jeder aktenmäßige Umgang mit personenbezogenen Daten als Informationseingriff einer gesetzlichen Grundlage. Diese fehlt in weiten Bereichen der Verwaltung.

Insoweit ausschließlich den Weg der bereichsspezifischen Datenschutzgesetzgebung zu verfolgen, wäre, unter Beachtung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum sogenannten Übergangsbonus, schon in zeitlicher Hinsicht kaum möglich. Es wäre auch datenschutzpolitisch nicht realistisch.

Wenn, solange und soweit spezialgesetzliche Vorschriften über die Aktendatenverarbeitung nicht vorhanden sind, bietet sich nur ein Zurückgreifen auf Regelungen im allgemeinen Datenschutzgesetz an.

Befürchtungen, daß die Erweiterung des Anwendungsbereichs des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen auf Akten die Verwaltung ernstlich behindern werde, teile ich nicht. Die Sonderregelungen des Entwurfs für die Datenverarbeitung in und aus Akten halte ich, bei Berücksichtigung meiner Änderungsvorschläge, für sachgerecht.

Im Bereich der Datensicherung gilt gleichermaßen für Dateien wie für Akten, daß Schutzmaßnahmen nur erforderlich sind, wenn ihr Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck steht. So geschrieben in § 10 Abs. 1 Satz 2.

Der Fortbestand von Leistungsfähigkeit und Funktionsfähigkeit der Verwaltung steht nicht in Zweifel. Im Gegenteil. Niemand kann leugnen, daß die Verwaltung auf bestimmten Feldern nicht tätig wird oder auch nicht tätig werden kann, weil datenschutzrechtliche Vorgaben fehlen oder die gesetzliche Grundlage nicht gegeben ist.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
po

Zur Frage B 5, Regelungen im Datenschutzgesetz und in Spezialgesetzen: Im Volkszählungsurteil stellt das Bundesverfassungsgericht fest, daß es von Art, Umfang und denkbaren Verwendungen der erhobenen Daten sowie der Gefahr ihres Mißbrauchs abhängt, inwieweit das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu gesetzlichen Regelungen der Datenverarbeitung zwingt.

Bei weniger schwerwiegenden Einschränkungen können, wie bisher, als Generalklauseln ausgestaltete Auffangnormen in den Datenschutzgesetzen ausreichen. Bei einer stärkeren Belastung der Bürger sind jedoch bereichsspezifische Regelungen für den jeweiligen Verwaltungszweig geboten, um nach Maßgabe des konkreten Verwendungszwecks, der Zweckbindung, der Normenklarheit und der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen.

Wenn nach der Begründung des Entwurfs mit der Novelle soweit wie nur möglich bereichsspezifische Sonderregelungen entbehrlich gemacht werden sollen, darf dies nicht dahin interpretiert werden, daß auf einen bereichsspezifischen Datenschutz dort, wo ihn die Verfassung erfordert, verzichtet wird. Generalklauseln, die nicht normenklar Verwendungszwecke festlegen, können insoweit keine Alternative sein.

Bereichsspezifischer Datenschutz bietet die Möglichkeit zu größerer Regelungsschärfe und Tiefe. Auch bei Vorhandensein bereichsspezifischer Datenschutzvorschriften wird das allgemeine Datenschutzgesetz in der Regel ergänzend hinzutreten. Dies gilt insbesondere im Blick auf die Rechte des Betroffenen, die Datensicherung und die Datenschutzkontrolle.

Zur Frage C 1, Datenerhebung ohne Wissen des Betroffenen sowie Änderung der Zweckbestimmung: Informationelle Selbstbestimmung bedeutet für den Bürger die Befugnis, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen seine persönlichen Lebenssachverhalte offenbart werden.

Damit wäre eine Rechtsordnung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß.

Die Datenerhebung bei Dritten ohne Wissen des Betroffenen bedarf daher ebenso wie die Änderung der Zweckbestimmung als Ausnahme von der Regel der Selbstbestimmung einer besonderen gesetzlichen Legitimation, für die ein überwiegendes Allgemeininteresse gegeben sein muß.

Aus ihr muß der Bürger normenklar ersehen können, in welchen Fällen und in welchem Umfang die Daten bei anderen Stellen oder Personen erhoben werden dürfen und für welche anderen Zwecke bei der Weiterverarbeitung eine Abweichung vom Erhebungszweck zulässig sein soll.

Diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben wird der Ausnahmekatalog des § 13 Abs. 2 Satz 1, wie ich mit meinen Änderungsvorschlägen deutlich gemacht habe, nicht gerecht. Dies gilt insbesondere für die Generalklauseln in den Buchstaben a, d und g.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
po

Zur Frage D 2, Transparenz der Datenverarbeitung: Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verlangt nicht nur normenklare gesetzliche Regelungen für die Zulässigkeit der Datenverarbeitung, es verlangt auch Transparenz hinsichtlich der konkreten Anwendung der Datenschutzvorschriften durch die Verwaltung. Zu den grundrechtssichernden Verfahrensvorkehrungen gehören entsprechende Aufklärungs- und Auskunftspflichten.

Demgemäß formuliert der Entwurf in § 12 den Grundsatz der Erhebung beim Betroffenen selbst mit seiner Kenntnis.

Folgerichtig wäre eine Unterrichtung des Betroffenen in den schwerer wiegenden Fällen der Erhebung bei Dritten sowie der Abweichung vom Erhebungszweck, zu der auch eine Übermittlung an private Stellen wegen rechtlichen Interesses zählt, vom Gesetz vorzusehen.

In diesem Sinne habe ich Änderungen zu den §§ 12, 13 und 16 vorgeschlagen.

Das Auskunfts- und Einsichtsrecht nach § 18 macht die genannten Unterrichtungspflichten keineswegs entbehrlich.

Werden Daten des Betroffenen bei Dritten erhoben, hat er über die erhebende Stelle, bei der entsprechender Antrag zu stellen wäre, keine Kenntnis. Werden bei ihm erhobene Daten zweckentfremdet, so hat er ohne Unterrichtung gar keine Veranlassung, sich hierüber bei den speichernden Stellen zu erkundigen und gegebenenfalls für rechtzeitigen Rechtsschutz Sorge zu tragen.

Das Auskunftsrecht nach § 18 könnte noch verbessert werden, wenn nicht nur Auskunft über Zweck und Rechtsgrundlage der Speicherung, sondern darüber hinaus über die sonstigen Phasen der Datenverarbeitung zu erteilen wäre. Dies entspricht der Regelung in den neuen Datenschutzgesetzen von Hessen und von Bremen sowie in dem Entwurf der SPD-Fraktion für ein neues Landesdatenschutzgesetz Rheinland-Pfalz.

Zur Frage E 1, Kontrollbefugnis des Landesbeauftragten: Der Landesbeauftragte für den Datenschutz hat vorgeschlagen, die in § 26 Abs. 2 vorgesehene Staatswohlklausel zu streichen. Auf sie ist im geltenden Datenschutzgesetz bewußt verzichtet worden, was den am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten seinerzeit als eine wesentliche Verbesserung gegenüber der Regelung im BDSG erschien.

Das Fehlen einer solchen Klausel hat zu keinerlei Unzuträglichkeiten geführt. Ihre Einführung wäre ein deutlicher Rückschritt gegenüber dem geltenden Recht.

Nach dem Entwurf soll dem Landesbeauftragten die bisher nach dem DSGNW von ihm ausgeübte Kontrollbefugnis für die Staatsanwaltschaft genommen werden, soweit diese nicht Verwaltungsaufgaben wahrnimmt.

Diese Einschränkung der Kontrollbefugnis ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Mit der im Volkszählungsurteil hervorgehobenen Bedeutung der Beteiligung unabhängiger

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
po

Datenschutzbeauftragter für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung wäre ein solcher kontrollfreier Bereich nicht zu vereinbaren.

Ferner: Die in § 2 Abs. 2 vorgesehene Herausnahme der Eigenbetriebe, der kommunalen Krankenhäuser und öffentlicher Unternehmen aus dem Anwendungsbereich des DSGNW führt zu wesentlichen materiellen Verschlechterungen des Datenschutzes.

Im übrigen aber würde mit der Verweisung auf das nur für Dateien geltende BDSG auf eine Klarstellung der Kontrollbefugnis des Landesbeauftragten für die Datenverarbeitung in Akten, die eine erhebliche praktische Bedeutung insbesondere für Krankenhäuser und Sparkassen hat, verzichtet werden.

Und schließlich und endlich: Für Übermittlungen an öffentliche Stellen wie auch an Personen und Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs sollte in den §§ 14 und 16 eine Aufzeichnungspflicht vorgesehen werden.

Damit würde nicht nur ein effektiver Rechtsschutz durch die Gerichte, sondern auch eine wirksame Kontrolle durch den Landesbeauftragten im Interesse eines vorgezogenen Rechtsschutzes gewährleistet werden. - Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Holzapfel. - Ich darf als nächsten den Bundesbeauftragten für den Datenschutz, Herr Dr. Baumann, bitten, das Wort zu nehmen.

Dr. Baumann (Bundesbeauftragter für den Datenschutz): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich hatte es bereits in meiner schriftlichen Stellungnahme vom August dieses Jahres zum Ausdruck gebracht. Ich möchte es hier wiederholen:

Ein Gesetz entsprechend dem vorliegenden Entwurf hielt ich für einen bedeutenden Fortschritt auf dem Gebiet des Datenschutzes. Dem Entwurf ist es gelungen, die Grundsätze des Volkszählungsurteils in Normen umzuwandeln, und es ist dem Entwurf auch gelungen, die datenschutzrechtlichen Erfahrungen in den vergangenen Jahren normativ aufzuarbeiten.

Es ist meines Erachtens keine Frage - und auch das möchte ich vorweg feststellen -, daß dieser Entwurf all die Entwürfe übertrifft - und ich weiß darüber zu berichten -, die in der vergangenen Legislaturperiode im Bundestag eingebracht worden sind, und zwar in den meisten Punkten.

Das schließt aber nicht aus - und das will ich damit nicht sagen -, daß der Entwurf nicht noch verbesserungsfähig in den verschiedensten Punkten wäre. Allerdings meines Erachtens nicht in erster Linie aus sonst verfassungsrechtlich eintretenden Defiziten, sondern vor allem zur Optimierung des Gewollten.

Als wesentlichen Fortschritt gegenüber dem bisherigen Rechtszustand möchte ich einige Punkte besonders nennen, vielleicht auch deshalb, weil sie in manchen Stellungnahmen, die eingegangen sind, schon in Frage gestellt werden.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
po

Einmal das Abgehen von der dateimäßigen Datenverarbeitung als Kriterium für die Anwendung des Gesetzes und damit die Ausdehnung des Datenschutzes auch auf die Datenverarbeitung außerhalb von Dateien.

Damit wird einem fundamentalen Grundsatz des Volkszählungsurteils Rechnung getragen. Ich begrüße diese Regelung insbesondere auch deshalb, weil es der Entwurf vermeidet, diesen Komplex im Rahmen des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu regeln, so wie es auf Bundesebene versucht wird.

Hervorzuheben ist ferner die Ausdehnung der Regelung auch auf die sonstige Nutzung personenbezogener Daten. Mit dieser Vorschrift wird auch gegenüber Ihrem Entwurf von 1985 eine Lücke geschlossen, die in der Datenpraxis immer wieder zu Schwierigkeiten geführt hat, insbesondere dann, wenn zunächst rechtmäßig verarbeitete Daten in einer Form verwandt werden, die keiner Datenverarbeitungsphase entspricht. Wir haben Beispiele aus der Vergangenheit dafür, daß das ein sehr wesentlicher und wichtiger Punkt ist.

Ein weiterer Punkt, den ich erwähnen möchte, ist die Erweiterung des Auskunftsrechtes des Betroffenen und die Gewährung von Akteneinsichtsrechten - auch ein wesentlicher Grundsatz des Volkszählungsurteils. Hierbei ist von besonderem Gewicht, daß eine Verweigerung der Auskunft durch die Behörde nur in besonderen Ausnahmefällen zulässig ist und daß die Behörde die wesentlichen Gründe hierfür aufzeigen muß.

Der im Volkszählungsurteil besonders herausgestellte Grundsatz der Zweckbindung wird sowohl für die datenerhebende als auch für die datenempfangende Stelle eingehend geregelt.

Daß hierbei auch unbestimmte Rechtsbegriffe in Form von Generalklauseln verwandt werden, ist nicht zu vermeiden. Die Frage ihres Ausmaßes sollte allerdings noch näher geprüft werden. Ich könnte mir vorstellen, daß insoweit noch Straffungen möglich und vielleicht auch nötig sind.

Zu begrüßen ist auch, daß die speichernde Stelle verpflichtet wird, eine schriftliche Dateibeschreibung über Zweck und Struktur der Datei festzulegen. Ich hielte es allerdings für zweckmäßig, wenn insoweit auch vorgeschrieben würde, daß die Rechtsgrundlage der Datenerhebung anzugeben ist.

Ferner begrüße ich, daß für das automatische Abrufverfahren eine besondere Regelung vorgesehen wird. Es sollte in diesem Zusammenhang jedoch auf jeden Fall sichergestellt werden, daß auch der einzelne Abruf auf seine Rechtmäßigkeit datenschutzrechtlich überprüft werden kann, was mir nach der gegenwärtigen Fassung nicht gewährleistet scheint. Es hat aber in der Praxis eine besondere Bedeutung, daß gerade der Einzelabruf im On-Line-Verfahren auch überprüft werden kann.

Im folgenden möchte ich kurz auf einige Regelungen eingehen, die mir noch verbesserungsbedürftig erscheinen.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

In der Begründung zu dem Gesetzentwurf nehmen die Ausführungen zur Wissenschaftsklausel den meisten Raum ein, obwohl dieses bei weitem nicht die umfassendste Vorschrift ist. Das läßt Rückschlüsse auf den Argumentationsbedarf zu und damit auch auf die Problematik dieser Vorschrift.

In der Tat, es handelt sich hier um einen äußerst schwierigen Komplex: geht es doch darum, einen Ausgleich zwischen zwei Grundpositionen herzustellen, nämlich dem informationellen Selbstbestimmungsrecht aus dem Artikel 2 und der Forschungsfreiheit nach Artikel 5.

Die Vorschrift bedarf sicherlich noch einer eingehenden Beratung. Sie sollte einmal hinsichtlich der Normenklarheit verbessert werden. In meiner Stellungnahme habe ich hierzu Vorschläge gemacht.

Ferner scheinen mir in dieser Regelung die Bestimmungen über die interne Forschung, zu der auch die Ressortforschung zu rechnen ist, nicht ganz geglückt zu sein. Denn wenn man die Ressortforschung wirklich will, dann dürfte hierfür die Regelung des § 28 Abs. 1 Satz 2 keine günstige Ausgangslage sein, da hier das Abstellen auf zugriffsberechtigte Personen der Behörde wohl kaum den erhofften Spielraum geben dürfte. Ich glaube, hierüber müßte man noch einmal nachdenken.

Unklar bleibt auch, inwieweit neben der Wissenschaftsklausel die übrigen Bestimmungen des Gesetzes Anwendung finden sollen. Zum Beispiel die Vorschriften über die Rechte des Betroffenen. Nach § 5 des Entwurfes kann er Einsicht, Auskunft und Löschung verlangen.

Was mich ebenfalls nicht ganz befriedigt, ist, daß in § 28 Abs. 5 Buchstabe b nicht auf die Person der Zeitgeschichte abgestellt wird, sondern überraschenderweise auf Ereignisse der Zeitgeschichte. Insoweit ist eine erhebliche Erweiterung des ursprünglichen Kontextes möglich.

Ein weiterer Punkt, der verbesserungsfähig erscheint, ist die sogenannte Staatswohlklausel; mein Vorgänger hat darauf schon hingewiesen. § 26 des Entwurfes erlaubt es, in besonderen Fällen die Kontrollrechte des Datenschutzbeauftragten zu beschränken.

Ich möchte hier nur darauf hinweisen, daß danach die Einschränkung in einem größeren Ausmaße zulässig ist als nach dem BDSG. Dort kann dem Datenschutzbeauftragten bei Vorliegen der Voraussetzungen nur die Einsicht in Unterlagen und Akten verwehrt werden.

Nach der beabsichtigten Neuregelung, so wie ich sie verstehe, ist dagegen eine generelle Beschränkung der Informations- und Kontrollrechte zulässig; was man auch immer darunter verstehen mag. Mich würde interessieren, ob sich in der Praxis eine Notwendigkeit für eine solche Ausdehnung ergeben hat.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
po

Ein weiterer verbesserungsfähiger Punkt: Sofern personenbezogene Daten entgegen der Grundregel nicht beim Betroffenen erhoben werden, sollte dieser von der Erhebung unterrichtet werden. Ausnahmen von der Unterrichtungspflicht sollten gesetzlich geregelt werden. Nur eine solche Bestimmung entspricht meines Erachtens dem informationellen Selbstbestimmungsrecht, so wie es vom Bundesverfassungsgericht geprägt worden ist.

Daß eine solche Unterrichtung angemessen und auch ohne Schaden für die öffentliche Verwaltung und das öffentliche Wohl durchführbar ist, wird durch das Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses unter Beweis gestellt, das vergleichbare Unterrichtungspflichten kennt.

Lassen Sie mich zum Abschluß kurz auf die Kontrollkompetenz des Datenschutzbeauftragten eingehen. Dieser steht im Bundesbereich - und ich könnte mir vorstellen, entsprechend auch im Landesbereich - immer wieder im Blickpunkt der Kritik, die dem BfD ein Überschreiten seiner Kontrollkompetenz vorwirft.

Ein häufig zu hörender Einwand ist der, daß die Kontrollkompetenz des BfD dort aufhört, wo sogenannte Geheimhaltungsvorschriften bestehen; beispielsweise Sozialgeheimnis, Statistikgeheimnis, Steuergeheimnis.

In diesem Zusammenhang ist man im Entwurf einer Novelle zum BDSG auf den Gedanken gekommen, dem BfD eine Kontrollkompetenz in bestimmten Bereichen nur noch insoweit einzuräumen, als der Betroffene einer Kontrolle im Einzelfall nicht widerspricht.

So plausibel dieser Gedanke auf den ersten Blick auch erscheinen mag - etwa nach dem Grundsatz: *volenti non fit injuria* (Anm.: dem Wollenden geschieht nicht Unrecht) -, so nachhaltig muß ich vor diesen Vorstellungen warnen.

Einmal deshalb, weil ein nur mit Zustimmung des Betroffenen einsetzender Datenschutz dessen Qualität entscheidend ändern würde. Denn der Datenschutzbeauftragte kontrolliert in erster Linie die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung, die durch das subjektive Empfinden des von ihr Betroffenen nicht beeinflußt werden kann.

Außerdem - das ist der zweite Punkt - würde eine von der Zustimmung des Betroffenen abhängige Kontrollkompetenz die Effizienz der Tätigkeit des Datenschutzbeauftragten gravierend beeinträchtigen.

Die Notwendigkeit, zum Beispiel bei der datenschutzrechtlichen Kontrolle eines Arbeitsamtes, einer Sicherheitsbehörde, immer erst die Betroffenen nach ihrem Einverständnis fragen zu müssen, würde das Instrument Datenschutz ad absurdum führen.

Daher sollte meines Erachtens in einem Gesetz wie dem vorliegenden verdeutlicht werden, daß Geheimhaltungsvorschriften der Kontrollkompetenz des Datenschutzbeauftragten nicht im Wege stehen.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

Die datenschutzrechtliche Kontrolle durch Unabhängige ist vom Bundesverfassungsgericht als Garantie der Gewährleistung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gewertet worden.

Schon aus diesem Grunde sollte alles vermieden werden, was diese Garantiefunktion in Frage stellen könnte. - Ich danke Ihnen für die Aufmerksamkeit.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Dr. Baumann. - Als nächsten Redner darf ich Herrn Professor Dr. Battis bitten.

Professor Dr. Battis (Fernuniversität-Gesamthochschule Hagen): Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen, meine Herren! Ich werde mich darauf beschränken, ergänzend zu meiner schriftlichen Stellungnahme noch zwei allgemeine und zwei spezielle Bemerkungen zu machen.

Zu der schriftlichen Stellungnahme (Anm.: Zuschrift 10/1340) möchte ich noch ergänzen, daß die nicht von der Fernuniversität ist, sondern von mir.

Zunächst zum Allgemeinen. In der Begründung ist die technische Entwicklung sehr deutlich beschrieben worden. Gleichzeitig kann man meines Erachtens feststellen, daß das Profil des Begriffes Datenschutz und die damit verknüpften Erwartungen und Verhaltensweisen häufig noch sehr verschwommen sind. Ich würde mal provozierend sagen: Die Bürger erwarten oft zu viel Ventilfunktion und die Verwaltung mißbraucht sehr häufig den Datenschutz als Alibifunktion - aus Phlegma oder aus Bequemlichkeit oder auch aus Unsicherheit.

Um so wichtiger wären hier klare verfassungsrechtliche Normen. Aber auch diese sind eher vage. Ich möchte sagen: Das Untergrundrecht für informationelle Selbstbestimmung - ich sage Untergrundrecht, ich sage nicht Under-cover-Grundrecht - ist in jedem Fall auch präzisierungsbedürftig. Ich glaube aber, es ist vom Bundesverfassungsgericht nicht zu erwarten, daß es dieses so schnell tun wird, wie überhaupt Präzisierungen von diesem Gericht in letzter Zeit kaum zu erwarten waren.

Ich glaube aber andererseits nicht, daß es ein Erschrecken der Richter gibt, wie es gelegentlich heißt, über die Folgen dieses Urteils. Dieses ist eher, glaube ich, der Versuch einer self-fulfilling prophecy. Aber ich glaube, es ist eher ein Wunschdenken.

Insofern ist Präzisierungsbedarf gegeben. Und das ist die Stunde des Gesetzgebers. Und insofern ist dieser Entwurf zu begrüßen. Ich habe ihm in meiner Stellungnahme auch grundsätzlich zugestimmt.

Zum Ziel würde ich sagen: Sicherung der rechtmäßigen Verwendung von Daten, gepaart mit dem Ausbau von Kontrolle, und zwar Kontrolle individuell wie institutionell. Insofern stimme ich auch der Leitfunktion dieses Datenschutzgesetzes zu.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
po

Ich würde insbesondere begrüßen, wenn eine Passage in der Begründung noch deutlicher - sagen wir mal - in dem ganzen Geist des Geetzes zum Tragen käme. Es heißt in der Begründung auf Seite 45, daß dieses Gesetz eine subsidiäre Auffangfunktion für die Datenverarbeitung der Fälle habe, in denen es "mangels besonderer Eingriffstiefe keiner bereichsspezifischen Norm" bedürfe.

Ich glaube, diese Aussage sollte ernstgenommen werden, daß es hier in erster Linie um die Fälle geht, bei denen keine besondere Eingriffstiefe vorliegt. So sagt es zumindest die Begründung.

Wenn man dieses ernstnimmt, dann werden auch die Gefahren des Datenmißbrauchs deutlicher. Man sollte dies verbinden mit dem eingangs skizzierten verschwommenen Profil des Datenschutzes, um damit zu einer gebotenen Konzentration auf klare und wesentlich begrenzte Normen zu kommen, die sich entsprechend der geringeren Eingriffstiefe bei der Datenverarbeitung in ihrem Regelungskreis deutlich von bereichsspezifischen Regelungen unterscheiden sollten. Denn nur diese operieren nach der selbstgestellten Konzeption des Gesetzes mit einer besonderen Eingriffstiefe.

Erlauben Sie mir, etwas zu extemporieren. Bei den Fällen mit der besonderen Eingriffstiefe, insbesondere bei den bereichsspezifischen Regelungen, sehe ich auch den größeren Handlungsbedarf. Hier ist insbesondere das Gebot des Bundesverfassungsgerichts nach Normenklarheit und Bürgerverständlichkeit in weiten Strecken nicht erfüllt.

Das fängt - um ein Beispiel zu nennen - mit dem Melderechtsrahmengesetz an, dem Meldegesetz und den einschlägigen Verordnungen - im Saarland sind es schon zwei. Dieses ist für Experten kaum überschaubar, für den Bürger sicherlich nicht.

Ein weiterer konkreter Hinweis: In § 29 Abs. 4 Satz 2 heißt es:

Beurteilungen dürfen nicht allein auf Informationen gestützt werden, die unmittelbar durch automatisierte Datenverarbeitung gewonnen werden.

Das ist eine Vorschrift, die meines Erachtens - - Na, ich sage es so: In Hessen gibt es eine entsprechende Vorschrift. Und diese hessische Vorschrift halte ich für überflüssig. Der Respekt vor diesem Hause verbietet es mir, dasselbe zu der nordrhein-westfälischen zu sagen.

Aber was ich damit sagen möchte ist: Es wird hier eine Norm in ein hochentwickeltes Rechtsgebiet transplantiert, nämlich das Beurteilungswesen. Niemand wird so etwas machen wollen. Die Vorschrift hat meines Erachtens im wesentlichen nur noch symbolischen Charakter.

Solche Vorschriften halte ich - gerade darauf kommt es mir an - im Rahmen des Datenschutzes, angesichts des verschwommenen Profils, die der Datenschutz weitgehend noch hat, schlicht

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

für überflüssig und - ich würde sogar noch weitergehen - für schädlich. Ganz abgesehen davon: meines Wissens ist die entsprechende Vorschrift in Hessen auch wohl Gegenstand gerichtlicher Überprüfung.

Eine zweite spezielle Bemerkung, auch die etwas polemisch: In § 1 Ziff. 2 hieß es früher, es sollten Veränderungen des Gefüges zwischen den Staatsorganen verhindert werden. - Nun, Veränderungen werden zwangsläufig durch die Einführung von automatischen Datenverarbeitungsanlagen erzielt. Das ist also eine Norm, die überhaupt nicht vollziehbar war.

Jetzt heißt es - wie in Hessen wieder -, vor Gefährdungen des Gefüges solle bewahrt werden. - Das erweckt ein bißchen den Eindruck, als bedürfe es hier eines besonderen Schutzes der kommunalen Selbstverwaltung. Auch dieses hat diese, meine ich, nicht nötig. Auch diese Vorschrift an dieser Stelle ist geeignet, falsche Erwartungen zu wecken.

Sehr viel passender sind dann die spezielleren Vorschriften in § 22, wo auch deutlicher ausgedrückt ist, was der Datenschutzbeauftragte machen soll.

Schlußbemerkung: Ich verweise noch einmal auf meine schriftliche Stellungnahme, und hier außer auf die Akzentuierung der bereichsspezifischen Regelungen vor allem auf die Verbesserung des § 28. Ich freue mich, daß der Bundesdatenschutzbeauftragte hierzu ebenfalls einigen Verbesserungsbedarf gesehen hat. Das möchte ich nachdrücklich unterstreichen.

Ich möchte aus meiner schriftlichen Stellungnahme noch einmal die Verbesserungsfähigkeit der Vorschrift über die Akteneinsicht besonders betonen. Insbesondere halte ich auch unter dem Aspekt der Normenklarheit für den Bürger den Hinweis auf § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz für eher unpraktikabel und enttäuschungsanfällig. - Ich danke Ihnen.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Professor Battis. - Als nächsten darf ich Herrn Professor Bull bitten.

Professor Dr. Bull (Universität Hamburg): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich will Ihnen den Inhalt meiner schriftlichen Stellungnahme, die Ihnen vorliegt, nicht in allen Einzelheiten noch einmal mündlich vortragen, sondern eine Zusammenfassung geben und dann in einigen Punkten noch kleinere Ergänzungen bringen. Ich hoffe, daß in dem mündlichen Vortrag gewisse Akzente noch deutlicher als in der schriftlichen Fassung werden.

Sie fragen eingangs danach, ob der Entwurf den Anforderungen von Verfassungsrecht auf Bundes- und Landesebene entspricht und den Vorgaben der Verfassungsrechtsprechung, insbesondere dem Volkszählungsurteil.

Man kann dazu kommentierend vielleicht sagen: Es ist nicht ganz unbedenklich, daß wir bei der Entwicklung dieses neuen Rechtsgebiets in so starker Weise auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben fixiert sind.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

Die politische Gestaltung durch den Gesetzgeber könnte, wenn man auf diesem Wege immer nur fortschritte, doch gefährdet sein. Aber dieses nur als eine kleine Randbemerkung in einer Situation, wo ganz eindeutig feststeht, daß, von wenigen Punkten abgesehen, kein Streit über die Verfassungsmäßigkeit bestehen kann.

Ich meine - und da knüpfe ich an die eben gemachte Randbemerkung an -, besonders hervorzuheben ist, daß der Entwurf in einer Reihe von Bestimmungen neue, eigenständige Lösungsansätze bringt und damit wirklich das tut, was der Titel verspricht, nämlich zur Fortentwicklung des Datenschutzes beizutragen.

Ich bin auch davon überzeugt, daß die vorgesehenen Änderungen den Einsatz der automatischen Datenverarbeitung oder sonst neuer Techniken der Information und Kommunikation in der öffentlichen Verwaltung keineswegs behindern werden, sondern im Gegenteil ihn fördern werden. Sie kennen die Diskussion darüber, daß Datenschutz seit langem als nötig erkannt ist als eine Art Flankensicherung für die Entwicklung der Informationstechnik.

Wenn Herr Battis darauf hingewiesen hat, daß die Erwartungen an den Datenschutz von seiten der Bürger zum Teil sehr groß, vielleicht zu groß gewesen seien, dann hängt das vielleicht auch ein bißchen damit zusammen, daß von seiten der Gesetzgeber immer auch sehr stark dieser Wunsch mitgespielt hat, die Datenverarbeitung durch eine Datenschutzgesetzgebung zu fördern.

Die positiven Wirkungen des Gesetzes werden unter anderem darin bestehen, daß Befürchtungen in der Bevölkerung ausgeräumt werden können, die Datenverarbeitung werde sich ungebremst wie ein Geschwür fortentwickeln und alle Bereiche in unguter Weise erfassen.

Auch den Beamten, den in der öffentlichen Verwaltung mit Informationen und ihrer Verarbeitung befaßten Personen werden durch ein solches Gesetz wie das vorliegende deutlichere Regelungen an die Hand gegeben.

Ich bin allerdings nicht so sicher, daß die Vorschriften des Entwurfs ausreichen werden, um den erweiterten Schutz, von dem Sie in der Frage B 1 sprechen, zu garantieren und Mißbrauch auszuschließen. Dazu sind sie sicher geeignet. Aber es wird entscheidend darauf ankommen, ob die Praxis dieses Gesetz annimmt und in welchem Geist und mit welcher Konsequenz sie diese Vorschriften in Verwaltungswirklichkeit umsetzt.

Nur das ist letztlich die Erfolgsgarantie für ein Gesetz, zumal für ein so schwieriges Gesetz, das sich einer so neuen Entwicklung stellt.

An anderer Stelle wird danach gefragt, ob der Gesetzentwurf richtig vorgeht, wenn er nicht auf spezielle technische Entwicklungen abstellt. Ich meine, genau dies ist die einzig gebotene Methode, Zulässigkeit und Modalitäten der Datenverarbeitung nach rechtlichen Kriterien zu entwickeln, von den Interessen der Beteiligten, auch von möglichen Interessenkonflikten her und in Fortentwicklung juristischer Denkformen.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

Ich sage das nicht aus berufsmäßiger Enge, aus der Befangenheit dessen, der nun als Jurist mit Rechtsnormen immer umgegangen ist, sondern gerade aus der Erfahrung dessen heraus, der die Umsetzung vieler Datenschutznormen in die Praxis viele Jahre beobachtet hat und nach wie vor beobachtet und der in seiner juristischen Praxis ebenfalls Wert darauf legt, die Bezüge zwischen der Realität, den gesellschaftlichen Handlungsweisen, den Machtverhältnissen und der Norm herauszuarbeiten.

Wenn das Gesetz abstellt auf Input und Output der Datenverarbeitung - man kann vielleicht vereinfachend so sagen - und auf das anzuwendende Verfahren, läßt es die technischen Modalitäten der jeweiligen Verarbeitung weitgehend heraus, behandelt sie als eine Art Black Box. Aber dieses ist richtig, das ist die gebotene Methode.

Oder man kann es anders ausdrücken: Die Ziele der technischen und organisatorischen Maßnahmen, etwa im § 10 Abs. 2, müssen bezeichnet werden und sind bezeichnet in einem mittleren Konkretisierungsgrad. Damit kann das Gesetz als Ansporn für Techniker und Organisatoren dienen, die jeweils bestgeeigneten Ausführungsmaßnahmen zu treffen.

Wenn man sich die mögliche weitere Entwicklung der Informationstechnik vorstellt, kann man natürlich zu größeren Besorgnissen kommen. Denken wir an die zunehmende Vernetzung der Informationssysteme. Wenn die weiter fortschreitet, dann werden die einzelnen Informationsvorgänge nicht mehr voll kontrollierbar sein. Dann wird sich das noch verstärken, was man nach meiner Beobachtung schon beim Btx-System feststellen konnte, daß nämlich der Zusammenhang zwischen den eingegebenen und den ausgegebenen Daten nicht mehr voll rekonstruierbar ist.

Stichwort: Flüchtigkeit der Informationsprozesse. Dadurch Erschwerung der Kontrolle. Ich weiß nicht, was daraus konkret folgen sollte. Ich habe eine Anregung in bezug auf die Vorschrift über den Online-Abruf. Die Zulässigkeit des Abrufs personenbezogener Daten durch den Betroffenen selbst wird bejaht. Ich meine, das müßte einmal überdacht werden. Aber das ist nur ein Aspekt, das ist nicht das Ganze dieses Problems.

Hier wird die weitere Stellung des Landesbeauftragten für den Datenschutz sehr wichtig sein, der aus seiner Kontrollpraxis heraus hier weitere Anregungen geben kann und geben wird für eine Bewältigung dieses Zukunftsproblems, das sich im Moment nur in groben Umrissen abzeichnet.

Ich möchte an dem Gesetzentwurf positiv hervorheben insbesondere die Erweiterung des Anwendungsbereiches auf die Informationsverarbeitung außerhalb von Dateien. In der Begründung der Drucksache 10/1565 wird auch sehr zutreffend ausgeführt, warum das richtig ist; ich brauche das nicht zu wiederholen.

Von zentraler Bedeutung ist ferner die grundsätzliche Anerkennung der Zweckbindung. Hier sind bei der Einzelausgestaltung allerdings einige Formulierungen zu kritisieren. Darauf komme ich gleich zurück.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

Ich will im Überblick noch hervorheben: Was mir an dem Entwurf besonders gefällt, das ist die vorgeschlagene Änderung beim Auskunftsrecht des Betroffenen, Erweiterung des Auskunftsumfangs und Fortfall der pauschalen Privilegierung der Sicherheit von Finanzbehörden.

Bei den Defiziten ist schon erwähnt worden, daß die Ausklammerung der Staatsanwaltschaft nicht verständlich ist. Ich meine, daß sie zur Folge hätte, die Kontrolle des Datenschutzbeauftragten in einem wichtigen Bereich und in dem eigentlichen Tätigkeitsbereich der Staatsanwaltschaft entfallen zu lassen.

Hier liegt ein Schwerpunkt staatlicher Befassung mit zum Teil überaus sensiblen Informationen. Die Staatsanwaltschaften sind auch nicht so besonders gestaltet und in ihrer rechtlichen Position nicht so von anderen Behörden hervorgehoben, daß sie etwa sagen könnten: Wir berufen uns auf richterliche Unabhängigkeit.

Auch wenn vom Weisungsrecht der Justizminister selten Gebrauch gemacht wird: Es ist ein austariertes System der Gewaltenteilung innerhalb der Justiz, das hier zugrunde liegt. Die Kontrolle des Datenschutzbeauftragten über die Informationsverarbeitung der Staatsanwaltschaften hat durchaus ihren Sinn.

Der zentrale Problembereich ist in meiner Sicht die Regelung der Zweckbindung. Anschließend an § 3 Abs. 2 des Entwurfes sind hier einige Bemerkungen zu machen.

Ich möchte herausstellen, daß bei all diesen Überlegungen auszugehen ist von Artikel 5 Buchstabe b des Übereinkommens vom 28. Januar 1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten, das die Bundesrepublik vor einiger Zeit ratifiziert hat.

Danach müssen personenbezogene Daten, die automatisch verarbeitet werden, "für festgelegte und rechtmäßige Zwecke gespeichert sein und dürfen nicht so verwendet werden, daß es mit diesen Zwecken unvereinbar ist".

Das muß, wenn man dem richtigen Ansatz des hier zu behandelnden Gesetzes folgt, auch auf andere personenbezogene Daten, also auf die nicht dateimäßige Informationsverarbeitung bezogen werden. Das muß umfassend gelten.

Dann ist § 13 Abs. 2 kritisch zu betrachten. Er enthält eine Erlaubnis zur Zweckentfremdung für verschiedene Fälle, in denen meines Erachtens der Abstand zur ursprünglichen Zweckbestimmung erheblich ist. Damit stellt sich also die Frage, ob das noch konventionsgemäß ist, ob nicht hier eine Unvereinbarkeit der Zwecke vorliegt.

Dies gilt insbesondere für den Buchstaben 2 zweiter Halbsatz, wonach die Zweckentfremdung auch zulässig sein soll, wenn "die Wahrnehmung einer durch Gesetz oder Rechtsverordnung zugewiesenen Aufgabe die Verarbeitung dieser Daten zwingend voraussetzt".

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

Ich halte diese Formulierung für unvereinbar mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, weil sie dem Gebot der Normenklarheit nicht entspricht, dem Bürger nicht sagt, was denn konkret mit den Daten wirklich geschehen wird, den Umfang des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht erkennen läßt.

Wenn es wirklich solche Fälle gibt, in denen die Aufgabe einer anderen Stelle die Zweckentfremdung einer Information zwingend erforderlich macht, dann sollte dies durch Rechtsvorschrift ausdrücklich bestimmt werden, wie es in dem ersten Teil dieses genannten Buchstaben a auch vorgesehen ist.

Auch die Buchstaben d und g sind bedenklich weit gefaßt. Ich unterstütze daher den Änderungsvorschlag des Landesbeauftragten in seiner schriftlichen Stellungnahme, die Buchstaben d und g durch den folgenden neuen Buchstaben d zu ersetzen:

wenn es zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder des Landes oder für Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person erforderlich ist.

Ich denke, daß das vertretbar ist und daß es den Umfang der Zweckentfremdung in einer Weise begrenzt, die auch mit der Konvention noch kompatibel ist.

Ich gebe auch zu bedenken, ob nicht Buchstabe e entbehrlich ist. Soweit Buchstabe h dem dort zugrunde gelegten Interesse nicht voll gerecht wird, nämlich öffentliche Auszeichnung des Betroffenen, könnte diese Vorschrift in behutsamer Weise, meine ich, um eine ebenso konkrete Zweckbestimmung erweitert werden, etwa soziale Hilfe. Das ist in früheren Vorschlägen zum BDSG auch schon einmal gemacht worden.

Noch konsequenter wäre es natürlich, in Übereinstimmung mit dem Landesbeauftragten, den Buchstaben e ganz zu streichen und bei Buchstabe h die Widerspruchsmöglichkeit für den Betroffenen hinzuzufügen.

Ich meine auch, daß es nicht gerechtfertigt ist, Daten zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten oder zur Vollstreckung von Bußgeldentscheidungen zweckzuentfremden. Das betrifft Buchstabe i.

Wenn man die Problematik des § 13 in dieser Weise sieht, wirkt sich das natürlich auch auf § 12 aus. Es ist richtig und gut, daß in § 12 die Datenerhebung grundsätzlich auf die Erhebung beim Betroffenen beschränkt ist. Aber die Ausnahmen, die über die Verweisung auf § 13 dann möglich sind, gehen doch sehr weit.

Ich meine außerdem, daß in § 12 und in § 13 eine Pflicht der erhebenden oder speichernden Stelle statuiert werden sollte, den Betroffenen über die Erhebung bei anderen Stellen oder Personen bzw. über die Verarbeitung oder die Nutzung für einen anderen als den ursprünglichen Zweck zu unterrichten.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
po

Auf viele weitere Einzelheiten will ich nicht eingehen. Ich habe mich schriftlich geäußert etwa zu der Problematik der Direktabfrage, zur Wissenschaftsklausel, wo ich meine, daß einiges irritierend ist. Ich verweise auch noch einmal auf die Notwendigkeit, hier um das Vertrauen der Bürger zu werben, was man am besten durch Einführung eines Forschungsgeheimnisses tun könnte. Wobei ich allerdings die Regelungskompetenz in erster Linie beim Bundesgesetzgeber sehe.

Bei den Fernmeß- und Fernwirkdiensten sollte die Zulässigkeitsbedingung ergänzt werden, daß der Betroffene den Dienst abschalten kann, soweit das mit der Zweckbestimmung vereinbar ist. Ich sehe eigentlich gar keine Bedenken gegen eine solche Ergänzung, die dem Bürger sicher ein Stück von dem Eindruck nehmen könnte, daß nun mit Hilfe der neuen Medien ständig in sein Haus, in seine Wohnung, in sein Privatleben hineingeschaut wird. Der Abschaltknopf ist ja bekanntlich auch bei anderen Medien mit das wichtigste, was überhaupt an dem Gerät dran ist.

Ich äußere mich jetzt nicht noch einmal mündlich zum verschuldensunabhängigen Schadensersatzanspruch. Ich will auch nicht auf die Arbeitnehmerdatenverarbeitung eingehen. Das werden sicher andere noch tun. Auch hier könnte manches in Einzelheiten verbessert werden.

Wichtig erscheint mir noch, worauf der Landesbeauftragte auch schon einmal hingewiesen hat, daß ein Anspruch auf Bereinigung von Akten voll anerkannt wird. Nach § 19 Abs. 3 Satz 2 DSG sollen personenbezogene Daten in Akten nur dann gelöscht werden, wenn die gesamte Akte zur Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich ist. Dies scheint mir hochproblematisch.

Ich denke, daß eine andere Regelung durchführbar ist. Dazu gibt es Beispiele aus den Vereinigten Staaten von Amerika, wo man das Recht auf Informationsfreiheit in einer Weise durchführt, die uns vielleicht schon wieder perfektionistisch erscheint.

Wenn einmal ein solches Recht gegeben ist, und vielleicht auch erst darum gestritten worden ist, dann gibt man eben auch ganze Akten heraus oder Kopien davon und löscht allenfalls das, was im Interesse Dritter oder der Staatssicherheit gelöscht werden muß.

Ich vermisse in dieser Vorschrift des Gesetzentwurfes den Mut, eine konsequente Linie zu verfolgen und zu sagen: Jawohl, der Bürger hat das Recht. Und die Verwaltung muß sich anstrengen, diesem Recht Rechnung zu tragen.

Abschließend ein paar Bemerkungen zum Ausbau und Umfang der Kontrolle. Ich stimme mit den Vorrednern überein, daß die Staatssicherheitsklausel, die der Bundesgesetzgeber bisher für überflüssig gehalten hat, auch jetzt nicht nötig erscheint. Ich habe im amtlichen Entwurf keine Begründung dazu gefunden, warum sie denn jetzt nachträglich eingeführt werden soll.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
po

Das ist eine Angst- oder Vorbehaltsklausel, die nicht recht zu dem Vertrauen paßt, das der Landesbeauftragte hier stets genossen hat und genießt.

Ich empfehle mit Herrn Kollegen Baumann, die Einsichtsbefugnis in § 26 Abs. 1 klarzustellen und ausdrücklich zu bestimmen, daß besondere Geheimhaltungsvorschriften dem Kontrolleur nicht entgegengehalten werden könnten.

Ich halte es auch nicht angebracht, zu einer zweijährigen Berichtspflicht überzugehen. Es sollte bei der jährlichen Berichtspflicht bleiben.

Ich komme zum Schluß. Die Stellungnahme ist, wie gesagt, nicht vollständig. Man könnte, wenn man einen ganz neuen Weg gehen wollte, natürlich noch vieles mehr tun.

Man könnte die Auskunfts- und Benachrichtigungspflicht erheblich erweitern, etwa nach dem Vorbild des hessischen Datenschutzgesetzes. Dazu könnten vielleicht die Kollegen aus Hessen noch über ihre Erfahrungen berichten.

Es wäre durchaus auch zu erwägen, die Stellung des Landesbeauftragten weiter zu stärken durch seine Zuordnung zum Landtag, und ihm etwa zusätzlich - das wäre so das äußerste, was meines Erachtens angesichts der parlamentarischen Verantwortung der Regierung möglich wäre - ein suspensives Vetorecht gegen die weitere Nutzung bei einem bestimmten Stand der Speicherung einzuräumen.

Als Möglichkeit ist das in der Diskussion bisher relativ selten angebracht worden. Aber ich meine, es sollte mit in die Erwägungen einbezogen werden. Daß das nicht zwingend wäre, räume ich ein. Ich habe mich darüber auch an einer Stelle geäußert.

Mit Herrn Battis schließlich frage ich mich, ob die Aufgabe des Gesetzes, wie in § 1 Abs. 2 umschrieben, nämlich das verfassungsgemäße Gefüge des Staates zu schützen, wirklich im Rahmen eines Datenschutzgesetzes sachgerecht geregelt werden kann.

Nach meinen Beobachtungen hat die Aufgabe des Landesbeauftragten, die in § 22 Abs. 2 geregelt ist, relativ geringes Gewicht gewonnen. Wenn es allerdings bei dieser Aufgabe bleiben soll, müßte meines Erachtens geprüft werden, ob es weitere Mittel zu ihrer Erfüllung gibt. - Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzender: Ich danke Ihnen für Ihre Ausführungen, Herr Professor Dr. Bull. - Nun darf ich Herrn Professor Dr. Scheuch bitten, das Wort zu nehmen.

Professor Dr. Scheuch (Universität zu Köln): Ich spreche hier für die Arbeitsgemeinschaft sozialwissenschaftlicher Institute und die Deutsche Gesellschaft für Soziologie und auch als Teil meines Amtes, nämlich als Direktor des Zentralarchivs für empirische Sozialforschung, der Umfrage-Datenbank in der Bundesrepublik.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
po

Die Sozialwissenschaften können mit den bisherigen Datenschutzgesetzen recht gut leben, nicht immer jedoch mit der Ausdeutung durch einige Datenschützer und Gerichte.

Damit nicht mißverstanden wird, hier würde eine verschleierte Kritik an Personen dieses Landes geübt, sei auch gleich der Hauptadressat des Tadels genannt: das Land Baden-Württemberg.

Problematisch erscheint uns an dem jetzigen Entwurf prinzipiell, daß einige sogenannte offensive Auslegungen des Bundesdatenschutzgesetzes nun zum Gesetzestext selbst werden. In der Kontroverse zwischen Datenschützern und Sozialforschung übernimmt der Gesetzgeber zu kritiklos die Position einiger Personen, denen das Amt des Datenschützers übertragen wurde.

Ein Regelungsbedarf besteht eigentlich nicht hinsichtlich des Verhaltens von Sozialforschung. Burkhard Hirsch hat zwar öffentlich behauptet, es gebe Mißbrauch, den man als Abgeordneter nicht hinnehmen könne, vermochte jedoch nicht einen einzigen Fall eines solchen Mißbrauchs zu nennen - nicht einen einzigen Fall.

Tatsächlich sind ja auch Sozialwissenschaftler durchweg nicht am Einzelfall als Einzelfall interessiert. Hier sind wir in einer günstigeren Position, verglichen etwa mit Ärzten oder verglichen etwa mit Psychiatern und einigen anderen Wissensgebieten.

Wir sind an Einzelfällen nur insoweit interessiert, als sie für allgemeine Zusammenhänge stehen oder gedeutet werden. Also nur als Beispiel und nicht als Fall selbst. Im Gegensatz zur Zeitgeschichte, der Psychiatrie und der Epidemiologie ist Personenbezogenheit in der Sozialforschung durchweg nur ein technisch bedingter vorübergehender Zustand, in dem sich Daten befinden, bevor sie endlich verarbeitet werden.

Soviel zum Allgemeinen. Lassen Sie mich nun zu vier Bestimmungen des vorliegenden Entwurfs Stellung nehmen.

Da ist einmal in § 2 die Erweiterung des Anwendungsbereiches auf Akten. In der Begründung wird zu Recht darauf verwiesen: Selbst redaktionell unverändert bleibende bisherige Bestimmungen des Datenschutzgesetzes erhalten einen umfassenderen inhaltlichen Stellenwert. - In der Tat, dies ist ein bisher in der Anwendungspraxis einiger Datenschützer gewünschter neuer Anwendungsbereich, der jetzt hier zum Gesetzestext wird.

Wir als Sozialforscher werden dadurch vielleicht nicht so sehr betroffen wie viele andere Institutionen. Ich bitte Sie, aber doch zu bedenken, daß das nicht etwa eine nicht zentrale Erweiterung ist. Das ist eine zentrale Erweiterung gegenüber dem Datenschutzgesetz und es bringt meines Erachtens auch die Architektur des jetzt geltenden Bundesdatenschutzgesetzes durcheinander.

Erlauben Sie mir hier einige Sätze zur Vorgeschichte des Bundesdatenschutzgesetzes.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
po

Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre alarmierten einige Sozialforscher die Öffentlichkeit mit dem Hinweis, daß durch neue Informationstechniken der bisherige Schutz des Bürgers dadurch, daß nur bereichsspezifische Kenntnisse über ihn gespeichert werden, entfallen könne. Durch Zusammenführung von getrennten Dateien erhielten für sich unproblematische Aufzeichnungen einen problematischen Charakter.

Von daher wurde das Datenschutzgesetz im Ansatz auch konzipiert als ein Gesetz, das den Transport der Daten regelt. Das ist der Kern des jetzt geltenden Rechtes.

Das muß es nicht bleiben. Aber ich bitte Sie zu bedenken, daß mit dieser Hinzufügung "oder Akten" hier ein entscheidend anderer Sachverhalt als derjenige gemeint ist, der bisher im Vordergrund des Denkens stand.

Bitte mißverstehen Sie das nicht als eine Ablehnung der Ausdehnung auf Akten. Nur, meines Erachtens entstehen erhebliche Unsicherheiten, wenn dieses nicht von Grund auf in die Gesetze eingearbeitet ist, sondern hier in späterer Anwendung der Gesetze auf redaktionell nicht veränderte Teile greift.

In § 3 Abs. 2 heißt es: Datenverarbeitung ist das Erheben - nicht nur das Erfassen, wie es bisher schon hieß. Es werden also jetzt auch Verhaltensweisen kontrolliert, bei denen erst das Entstehen von Daten die Folge ist.

Ich meine, daß hier beispielsweise auch die Rundfunkanstalten aufmerken sollten. Als Beispiel verweise ich auf die Teleskopie. Wie Sie wissen, wird an Fernsehgeräte ein kleiner Apparat angeschlossen, auf dem aufgezeichnet wird, welche Person zu welcher Zeit welchen Kanal sieht. Dies ist nicht anders möglich, will man Informationen über einen Querschnitt der Zuschauer erhalten.

Diese Personenbezogenheit der Daten wird dann vor Verarbeitung gelöscht. Das ist also ein vorübergehender Zustand, lediglich der Technik der Erhebung wegen unvermeidbar.

Da nie personenbezogen verarbeitet wurde, gab es bisher keine Probleme. Wird jetzt aber bereits das Erheben in die Gesetzesregelung einbezogen, so wird meines Erachtens in Zukunft dieser ganze Zweig der Sozialforschung als gefährdet erscheinen.

§ 16. Hier wird in Buchstabe d gesagt: Die Übermittlung personenbezogener Daten ist zulässig, wenn sie im öffentlichen Interesse liegt oder - und dann kommt eine zweite Klausel.

Das öffentliche Interesse ist nicht mit einem Adressaten versehen. Wer definiert hier das öffentliche Interesse? Oder hat Forschung, wenn sie sich in den Institutionen der Universität ereignet, von vornherein die Vermutung des öffentlichen Interesses für sich? Dann wäre das äußerst problematisch. Denn dann würde aufgrund der institutionellen Verankerung von Forschung entschieden, wer etwas darf.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

Bisher ist aber die Forschung Forschung, die Wissenschaft Wissenschaft, gleichgültig ob sie sich vollzieht innerhalb einer Behörde, innerhalb einer Universität oder in einer anderen Rechtsform. Ich bitte Sie zu bedenken, daß die Privilegierung nur einer Rechtsform für Forschung mit erheblichen Konsequenzen verbunden sein kann.

Der letzte hier anzusprechende Paragraph ist der Wissenschaftsparagraph Nr. 28. Er scheint mir noch nicht entscheidungsreif. Und er ist auch in der Wissenschaft selbst bisher nicht mit der zulänglichen Aufmerksamkeit diskutiert worden.

Ich meine, daß im Bereich der Wissenschaft eine grundsätzliche Klärung möglich wäre, würden der Vorschlag von Professor Bull, ein Forschungsgeheimnis einzuführen, Bundesgesetz. Dann entfiele die Notwendigkeit einer Fülle von Einzelregelungen.

Der Versuch der Regelungstechnik dieser Art in § 28 ist gegenüber der Einführung eines Forschungsgeheimnisses ausgesprochen inferior. Insbesondere kann auch nicht akzeptiert werden, so meine ich, daß hausinterne Forschungen gegenüber anderer Forschung privilegiert sind.

Es ist doch ein besonderer Vorzug dieses Gesetzes, so meine ich, im Vergleich zum Bundesgesetz, daß es das Verhalten von Behörden regelt, mit der gebotenen Engmaschigkeit, so meine ich. Wie kann dann umgekehrt eine Behörde ein besonderes Privileg hinsichtlich der Forschung erhalten, wenn man doch sonst zu Recht davon ausgeht, daß auch Behörden gegenüber dem Bürger sich einem engmaschigen Regelsystem zu unterwerfen haben?

Bitte bedenken Sie auch, daß es nicht angeht, einen Unterschied zu machen zwischen privatwirtschaftlichen Instituten und öffentlich verfaßten Instituten.

Zuletzt wäre es problematisch wenn als Folge der Begründung zu diesem Gesetzentwurf es nun zu einer Dauerdiskussion über den Wert eines Forschungsvorhabens käme. Es gibt keine Instanz, die privilegiert ist zu sagen, was gute oder was böse Forschung ist, solange sie denn lege artis als Forschung definiert ist.

Abschließend. Erstens: Ländergesetze sind für die Sozialforschung im Prinzip nicht unproblematisch, denn die Sozialforschung erstreckt sich normalerweise nicht nur auf ein Land. Anders als die Verwaltung ist sie nicht landesbezogen, sondern sogar mehr, ist sie oft international.

Das Problem verstärkt sich im gegenwärtigen Zeitpunkt sogar, wo die Tendenz zur internationalen Forschung sich versärkt. Eine Regelung in der EG insgesamt würde den Erfordernissen der Sozialforschung am besten entsprechen. Eine unterschiedliche Regelung je nach Land muß mit Sicherheit zu Unzuträglichkeiten führen.

Zweitens irritiert es im Selbstverständnis die Wissenschaft schon, wenn es eine lex specialis nicht für die Wissenschaft, sondern für den WDR gibt.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

Drittens: Es ist abschließend noch einmal zu begrüßen, daß es eine präzise Regelung des Verhaltens von Behörden gibt. Denn wenn überhaupt, so besteht im Grundsatz hier der größte Regelungsbedarf.

Das wird offensichtlich, wenn der Unterschied bedacht wird, was personenbezogene Kenntnisse von Daten bei Sozialforschern einerseits und andererseits bei Behörden zur Folge haben können. Ich darf wiederholen: Sozialforscher haben prinzipiell am Einzelfall nur insofern ein Interesse zu haben, als an ihm Allgemeineres erschließbar wird. Sozialforschung zielt auf kategoriales Wissen.

Demgegenüber können personenbezogene Kenntnisse bei Behörden Maßnahmen und Interventionen auslösen. Wissen ist bei Behörden Interventionswissen. Offensichtlich ist der Regelungsbedarf vom Individuum her bei Interventionswissen hoch, bei kategorialem Wissen vergleichsweise gering.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Professor Dr. Scheuch. - Ich darf Herrn Professor Dr. Dr. Fiedler aufrufen.

Professor Dr. Dr. Fiedler (Universität Bonn): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich habe zunächst eine Grundsatzbemerkung, die zugleich den Fragenkatalog selbst zum Gegenstand hat. Ich will dann aus meiner schriftlichen Stellungnahme einiges aus den Antworten zum Fragenkatalog hervorheben und mit einer Schlußbemerkung und einer Schlußbewertung abschließen.

Zunächst eine Grundsatzbemerkung und zugleich Bemerkung zum Fragenkatalog. Der Katalog stellt zu vielen Punkten die Frage, ob der Entwurf den Anforderungen von Landesverfassung, Grundgesetz und vor allem anderen dem Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil genüge.

Ich vermissen im Fragenkatalog die komplementäre Frage, ob nicht der Entwurf in seinem Bemühen, vor allem den Anforderungen des Volkszählungsurteils und des sogenannten informationellen Selbstbestimmungsrechts zu genügen, über das Ziel hinausschießt und ob ein dementsprechendes Datenschutzgesetz nicht andere schwerwiegende Folgewirkungen und Folgeprobleme heraufbeschwören müßte.

In Parenthese: Seit dem Volkszählungsurteil und seinen Konsequenzen muß man sich meiner Meinung nach ernstlich fragen, wie weit eine Intensivierung des Datenschutzes gerade dem Bürger, auch gerade dem sozusagen normalen durchschnittlichen Bürger noch nützt.

Nun hinsichtlich der von mir befürchteten Folgewirkungen der Datenschutzregelung, die hier im Entwurf Nordrhein-Westfalen vorgesehen ist.

Ich habe dabei insbesondere die Themen der Lösung vom Dateibegriff einerseits mit Einbeziehung der Akten und andererseits die mir sehr weitgehend scheinende Festschreibung des Zweckbindungsprinzips im Auge.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

Beide Grundentscheidungen scheinen mir über den verfassungsrechtlichen Inhalt eines Datenschutzgesetzes hinauszugehen.

So hatte noch in seiner Stellungnahme für den Bundestags-Innenausschuß vom 14. Juni 1985 der Landesdatenschutzbeauftragte Nordrhein-Westfalen auf Seite 3 seiner schriftlichen Stellungnahme bestätigt, es sei nicht verfassungsrechtlich zwingend geboten, den Anwendungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes auf Datenverarbeitung in Akten und sonstigen Aufzeichnungen zu erstrecken.

Ich erkläre das: Es ist hiermit nicht etwa gesagt worden, es sei verfassungsrechtlich nicht geboten, so etwas zu regeln. Sondern es ist gesagt worden, es sei nicht verfassungsrechtlich geboten, dieses gerade im Bundesdatenschutzgesetz zu regeln. Und ich ziehe hier die Parallele für das nordrhein-westfälische Datenschutzgesetz. - Ich komme noch im einzelnen bei der Stellungnahme zu dem Gesetz darauf.

Die genannten weitgehenden Ausgestaltungen von Datenschutzprinzipien im Allgemeinen Teil von Datenschutzgesetzen entsprechen zwar den Tendenzen der Datenschutzbeauftragten in Bund und Ländern, können aber zu folgenden Problemen führen, die ich hier allgemein hervorheben möchte.

Einmal: Divergenzen zwischen den Datenschutzgesetzen von Bund und Ländern und der Länder untereinander, welche wahrscheinlich nicht alle der Linie von Hessen und Nordrhein-Westfalen folgen.

Ich verweise hier auch auf den letzten Entwurf im Bund, auf den Koalitionsentwurf 1986 für ein Bundesdatenschutzgesetz, von dem die hier vorgeschlagene Lösung stark divergiert.

Hiermit haben wir die Gefahr einer Vergrößerung des schon deutlich apostrophierten Datenschutz-Durcheinanders.

Weiterhin - und hier sehe ich ein besonders schwerwiegendes Problem - erhöht sich die Gefahr einer gesetzgeberischen Spaltung des Datenschutzes in Datenschutz im öffentlichen Bereich einerseits und im privaten Bereich andererseits. Vorstöße, so etwas vorzuschlagen, sind ja schon sehr entschieden unternommen worden.

Ein Allgemeiner Teil eines Datenschutzgesetzes mit etwa der Einbeziehung von Akten, Erhebungen, Fortschreibung des Zweckbindungsprinzips in dem etwa hier vorgeschlagenen Umfang würde für die privatrechtliche Seite des Datenschutzes nicht mehr passen.

Die Vorschläge zu einer Abspaltung des privaten Datenschutzes vom öffentlichen oder des öffentlichen Datenschutzes vom privaten stellen eine Gefahr dar, die man ernstnehmen muß; insbesondere mit derartigen Themen und mit folgendem Regelungsvorschlag: nämlich Lösung vom Dateibegriff, Einbeziehung von Akten, Einbeziehung der Erhebung, Fortschreibung des Zweckbindungsprinzips in dem hier vorgeschlagenen Umfang.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

Ich würde es sehr bedauern, wenn wir zu einer solchen Spaltung des Datenschutzes kämen. Natürlich wird die Beurteilung dieser Gefahr verschieden sein. Ich nehme diese Gefahr ernst.

Schließlich drittens: Es scheint mir die Gefahr der Einnahme einer extremen Datenschutzposition im internationalen Vergleich zu bestehen, mit den entsprechenden Folgen für Datenaustauschregelungen, die sich auf die Vergleichbarkeit des Datenschutzes beziehen.

So geht zum Beispiel der GFD-Entwurf in den genannten Punkten - Akten, Zweckbindung - meiner Meinung nach grundsätzlich über die Datenschutzübereinkunft des Europarates hinaus. Dieses Übereinkommen spricht ausdrücklich nur die automatisierte Datenverarbeitung an und verbietet nur eine mit den ursprünglichen Zwecken unvereinbare Verwendung.

Schließlich und letztens als Problem: Die Funktionsfähigkeit auch der konventionellen Verwaltung wird durch das Verlassen der Dateiverknüpfung und die Erstreckung auf Akten stark berührt.

Die einschlägigen Fragen des Fragenkatalogs beziehen sich aber nur auf die eventuellen Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit usw. der automatisierten Verwaltung. Diese Fragen müssen unter dem Gesichtspunkt der Einbeziehung von Akten und der Fortschreibung des Zweckbindungsprinzips in dem hier vorgesehenen Maße auch für die konventionellen Formen der Verwaltung gestellt und geprüft werden.

Soweit meine grundsätzlichen Bemerkungen. Nun einige Hervorhebungen aus meiner schriftlichen Stellungnahme.

Zur allgemeinen Beurteilung des Gesetzentwurfs: Der Entwurf genügt meiner Ansicht nach sicherlich den Datenschutzanforderungen von Landesverfassung, Grundgesetz und Bundesverfassungsgericht. Er geht meiner Ansicht nach über den verfassungsgemäß gebotenen Inhalt eines Datenschutzgesetzes hinaus, insbesondere im Verlassen der Dateiverknüpfung mit Einbeziehung der Akten und in der weitgehend festen Ausformung des Zweckbindungsprinzips.

Man könnte sich hinsichtlich der Datenerhebung und der Akten eher eine spezialgesetzliche Regelung wünschen, zum Beispiel in Verwaltungsverfahrensgesetzen, wie etwa im Koalitionsentwurf des Bundesdatenschutzgesetzes 1986 vorgesehen.

Ich würde hier die Bedenken teilen, die daraus entstehen, daß man nun in ein redaktionell vorgeprägtes Gesetz gewissermaßen nachträglich die Akten hineinnimmt. Ich würde es als günstiger in diesem Fall ansehen, wenn man von einer Spezialregelung ausgeht, etwa von den Verwaltungsverfahrensgesetzen, die sich an sich und grundlegend von vornherein schon mit Akten und deren Behandlung beschäftigt haben.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

Hinsichtlich der Konkretisierung des Zweckbindungsprinzips könnte meiner Meinung nach klarer der Tatsache Rechnung getragen werden, daß auch das Zweckbindungsprinzip nicht über, sondern unter dem Güterabwägungsprinzip steht, was für die Zulässigkeit general-klauselartiger Darstellungen der Ausnahmen vom Zweckbindungsprinzip spricht.

Die vorgesehenen Gesetzesänderungen scheinen mir den zweckmäßigen und praxistauglichen Einsatz der Datenverwendung in der öffentlichen Verwaltung nicht auszuschließen.

Probleme sehe ich hier in der nur enumerativen Aufzählung von Ausnahmen des Zweckbindungsprinzips und in den Regelungen von Abruf und Übermittlung. Abruf und Übermittlung sind auch dann einschränkenden Regelungen unterworfen, wenn sie nur innerhalb einer öffentlichen Stelle stattfinden.

Daneben sehe ich Probleme für die konventionelle Verwaltung durch die Art der Einbeziehung der Akten.

Die Wirtschaftlichkeit der automatisierten Datenverwaltungsverwaltung wird durch gesteigerte Datenschutzerfordernissen, zum Beispiel grundsätzliche Datenerhebung beim Betroffenen, Dateibeschriftung, sicherlich berührt, jedoch in abschätzbarer Weise. Schwerer abschätzbar scheinen mir die Auswirkungen auf die konventionelle Verwaltung, welche sich durch die Einbeziehung der Akten ergeben.

Zum zweiten Teil des Fragenkatalogs, Schutz und Anwendungsbereich des Gesetzes: Die umfassende Ausdehnung des Datenschutzes in einem allgemeinen Datenschutzgesetz auf traditionelle Informationsverarbeitung scheint mir, wie gesagt, problematisch. Ich hätte hier eine detaillierte und eventuell länger zu diskutierende Regelung in Spezialgesetzen, zum Beispiel Verwaltungsverfahrensgesetz, vorgezogen.

Daraus ergeben sich entsprechende Vorbehalte auch zu den folgenden Punkten:

Zum Beispiel hinsichtlich der Nutzung von Daten, die hier allgemein angesprochen wird, hätte ich mir eher eine spezialgesetzliche Regelung gewünscht.

Der Anwendungsbereich sollte in dem allgemeinen Datenschutzgesetz umfassend meiner Ansicht nach nur hinsichtlich der automatisierten Datenverarbeitung, insofern aber auch für die damit zusammenhängende Erhebung und Nutzung geregelt sein. Dies entspricht der Motivierung durch die besonderen Risiken der Informationstechnik.

Die datenschutzrechtliche Regelung konventioneller Datenverarbeitung sollte möglichst Spezialgesetzen vorbehalten werden, die stark differenziert ausfallen und noch eingehender vorbereitet werden könnten.

Informationsbeschaffung und Informationsaustausch: Zustimmung dazu, daß Datenerhebung ohne Wissen des Betroffenen ebenso wie die Änderung der Zweckbestimmung als Ausnahme erforderlich ist.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

Sicherlich mindestens im hier vorgesehenen Umfang.

Die Zweckbindung bei der Nutzung sollte auch, wie hier vorgesehen, zur Durchführung von Organisationsuntersuchungen durchbrochen werden dürfen. Das ist, glaube ich, eine Besonderheit des nordrhein-westfälischen Entwurfs.

Automatische Abrufverfahren dagegen sollten innerhalb einer einzigen öffentlichen Stelle in weitergehendem Maße zulässig sein, als hier vorgesehen ist. Ich verweise auf § 9 Abs. 4. Dasselbe gilt übrigens für sonstige Datenweitergaben innerhalb einer öffentlichen Stelle - § 4 Abs. 5. Ich halte diese Bestimmungen für zu einschränkend gegenüber der öffentlichen Verwaltung.

Ausbau der Rechte der Betroffenen: Hier entstehen sicherlich - wo man dies auch regeln möge - Probleme bei der Erstreckung des Auskunftsrechts auf Akten. Die Transparenz für den Betroffenen wird ausreichend sichergestellt.

Für nur beschränkt nützlich hielte ich aber eine Verdoppelung der Information des Betroffenen dahingehend, daß neben der Information über die rechtlich vorgesehenen Aufgaben der Datenverwendung immer noch eine zweite über den Zweck der Datenverwendung treten müsse.

Ausbau und Umfang der Kontrolle: Weitergehende Kontrollbefugnisse, geänderte Rechtsstellung des Landesbeauftragten würde ich nicht für notwendig halten.

Ich sehe auch in dem Auftrag an den Datenschutz überhaupt, die Ausgewogenheit der verfassungsmäßig vorgesehenen Kräfte im Lande zu garantieren, einen Fremdkörper im Datenschutz, der mit den anderen und Hauptthematiken wenig zu tun hat.

Bei den Vorschriften zur Dateibeschreibung sollten die Angaben zur Art der Geräte - § 8 Abs. 1 Ziff. 7 - tatsächlich nur generell verstanden werden, da sich gerätetechnische Details häufig in hier unwesentlichen Punkten ändern.

Es fragt sich bei dieser Gelegenheit überhaupt, ob vom Standpunkt des Entwurfs neben der Dateibeschreibung nicht auch eine Aktenbeschreibung nötig sein sollte.

Letzter Punkt, Ausbau der Datensicherung, Weiterentwicklung der Technik: Weitergehende Vorschläge für die Behandlung und den Datenschutz der großen, weiten Kategorie der neuen datenschutzproduzierten Personendaten könnten zum Beispiel aus Protokollierungen gemacht werden. Hier könnten technische Speziallösungen sinnvoll sein.

Für wie lange die vorgesehenen Datenschutzvorschriften den Schutzzweck mit Blick auf die technische Entwicklung absichern, ist schwer abschätzbar.

Wichtige Einflußfaktoren sind hier insbesondere die weitere Ausbreitung des PC-Einsatzes und der Vernetzung, mit dem Problem der flüchtigen Daten als Kontrollproblem.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

Außerdem eine Art der Aufgabenstellung und eine Art von Methoden, die datenschutzseits bisher wenig angesprochen worden sind, auf die ich aber hinweisen möchte. Ich meine den Einsatz von informationstechnischen Methoden der sogenannten künstlichen Intelligenz, zum Beispiel mit intelligenten Benutzerschnittstellen, deren intelligentes Wirken unter anderem darauf beruht, daß diese Benutzerschnittstellen der Geräte sich ein internes Modell von jedem einzelnen Benutzer machen.

Soviel zu einigen Punkten des Fragenkatalogs. Nun eine Schlußbemerkung.

Formulierungstechnisch scheint mir die vielfache Bezugnahme auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht im Gesetz nicht sehr glücklich. Der Grund liegt darin, daß von juristischen Laien dieses Schlagwort - ich meine, durchaus gemäß seinen Wurzeln, aber ohne Berücksichtigung von Schranken und der juristischen Bedeutung von "grundsätzlich" - als Ausdruck unbegrenzter informationeller Selbstherrlichkeit jedes einzelnen mißverstanden werden könnte und wohl auch tatsächlich oft mißverstanden wird.

In diesem unqualifizierten Sinn scheint mir das Schlagwort geradezu als Feldzeichen für Boykottbewegungen geeignet, die den Rechtsstaat im Verhältnis zum Bürger am liebsten als "blinde Kuh" sehen möchten.

Im Vergleich scheint mir hier zum Beispiel die Zurückhaltung des hessischen Gesetzes und seiner Begründung im Gebrauch dieses Schlagworts wohlthuend.

Umgekehrt bezeichnet zum Beispiel die Fraktion der Grünen in Baden-Württemberg ihren Datenschutzgesetzentwurf geradezu als "Gesetz zum Schutz der informationellen Selbstbestimmung".

Auch hier wird übrigens die Gefahr einer gesetzgeberischen Spaltung des Datenschutzes im öffentlichen Bereich einerseits und im privaten Bereich andererseits erhöht, wenn sich bereits der Allgemeine Teil von Datenschutzgesetzen entscheidend auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht beruft, das ja eine völlig verschiedene Rolle hat einerseits im Verhältnis des Bürgers zum Staat und andererseits im Verhältnis der Bürger untereinander.

Ich halte hinsichtlich dieser Bemerkungen den Entwurf für überdenkenswert. - Vielen Dank.

Vorsitzender: Vielen Dank auch Ihnen, Herr Professor Dr. Fiedler. - Damit ist die erste Runde der Stellungnahmen der Sachverständigen abgeschlossen. Ich frage nun die Ausschußmitglieder, ob Sie Fragen an die Sachverständigen haben.

Abg. Paus (CDU): Es ist mehrfach geäußert worden, daß die Bestimmungen in § 1 Ziff. 2 eigentlich überflüssig seien, ein Fremdkörper seien. Das ist bei Herrn Battis, bei Herrn Bull und jetzt auch bei Herrn Fiedler angeklungen.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

Ich würde das von den drei Herren, die das angesprochen haben, gerne noch etwas präzisiert haben. Das wäre meine Frage.

Prof. Dr. Battis: Ich kann nur wiederholen, was ich gesagt habe, daß das eine Vorschrift ist, die geeignet ist, das ohnehin verschwommene Profil des Datenschutzes noch weiter zu verunklaren, weil der Datenschutzbeauftragte nicht die Institution ist, die über das Grundgefüge des Staates zu wachen hat. Es sind hier Grundfragen des Verhältnisses der Landesverwaltung und des Verhältnisses von Staatsverwaltung und kommunaler Verwaltung angesprochen.

Das ist einfach falsch und eine Überforderung des Datenschutzes. Insofern ist die Vorschrift überflüssig. Und was überflüssig ist, ist gerade beim Datenschutz schädlich, da er ohnehin leicht überfrachtet wird.

Professor Dr. Bull: Mit der Bestimmung in § 1 Ziff. 2 und entsprechend § 22 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 ist eine Aufgabe in das Datenschutzgesetz aufgenommen - und das ist ja nicht neu -, die mit der anderen Aufgabe, den einzelnen vor Fehlentwicklungen in bezug auf die Verarbeitung seiner Daten zu schützen, nicht ohne weiteres vergleichbar ist, die auf einer anderen Ebene angesiedelt ist. Das ist eine Aufgabe, die das politische Gefüge insgesamt, die verfassungsmäßige Ordnung berührt.

Ich finde bisher in der Praxis, sowohl hier als auch etwa in Bremen, wo eine entsprechende Bestimmung im Landesgesetz steht, keine wirklichen Ergebnisse dieser Arbeit. Vielleicht kann Herr Holzappel diesen meinen Eindruck etwas korrigieren.

Ich sehe, daß hier eine Aufgabe nebenher mit erledigt wird, die eigentlich eine politische Aufgabe des Landtags oder der politischen Organisationen, der Parteien usw., vielleicht auch der Kommunen ist. Also eine Aufgabe, die sehr stark eine auf das Ganze der Verfassung und der kommunalen Selbstverwaltung bezogene Beobachtung und entsprechende Konsequenzen erfordert.

Insofern liegen die beiden Aufgabenkomplexe weit auseinander und sind nicht zwingend miteinander verbunden. Vielleicht könnte eine Konzentration auf die erste Aufgabe, Individualrechtsschutz zu betreiben, hier förderlich sein.

Ich will mich nicht mit Entschiedenheit dafür aussprechen, dieses Gesetz zu ändern, weil ich natürlich einen gewissen Sinn darin sehe, auch diese Beobachtung durch den Landesbeauftragten vornehmen zu lassen. Und eine Anregung zu entsprechenden Maßnahmen kann ja nicht schaden.

Nur, fürchte ich, ist er damit politisch ein wenig zu sehr gefordert. Das kommt nicht aus der Praxis heraus, so wie beim ersten Bereich. Deshalb würde ich auf jeden Fall eher die politischen Instanzen, die politischen Kräfte bitten, sich der Aufgabe selbst anzunehmen.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
po

Oder aber, wenn man es stehenlassen will, so wie ich es eben in meinem Statement gesagt habe, dann zu überlegen, ob sich noch andere Mittel zur Beobachtung und zur Ziehung von Konsequenzen daraus anbieten.

Prof. Dr. Fiedler: Ich denke, man muß ein bißchen zurückblicken und historisch vorgehen, um das Vorhandensein dieses Absatzes 2 zu erklären. Es steht hier:

das auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung beruhende verfassungsmäßige Gefüge des Staates ... vor einer Gefährdung durch die automatisierte Datenverarbeitung zu bewahren.

Es gab eine Frühzeit der Entwicklung der - man kann sagen - Rechtsinformatik, der Überlegungen, die sich mit dem Verhältnis zwischen Informatik und Recht oder Datenverarbeitung und Recht befaßten. Da hat man sich bemüht, alle negativ möglichen Auswirkungen der Datenverarbeitung oder Informatik zu bekämpfen, gesetzgeberisch auszuschließen und unter Kontrolle zu bringen.

In dieser Frühzeit hat man vieles zusammengeworfen, was man heute deutlicher unterscheidet. Man hat damals, als die ersten Datenschutzgesetze gemacht wurden, also in den 70er Jahren, Gefahren gesehen sowohl für die privacy, also für die Persönlichkeitsrechte des einzelnen, als auch für das sogenannte Informationsgleichgewicht zwischen etwa der Exekutive und den Parlamenten.

Dann ist vor allem wohl im Zusammenhang mit den hessischen Regelungen versucht worden, dieses in Datenschutzgesetze in der Bundesrepublik Deutschland hineinzunehmen - aber zum Beispiel nicht im Bund -, und zwar in dem einen oder anderen Land. Ich weiß nicht genau, in welchem der Länder.

Diese Bestimmungen, die das Informationsgleichgewicht und dann weitergehend noch das verfassungsmäßige Gefüge des Staates überhaupt sichern sollten, sind aber sozusagen nie implementiert worden.

Sie sind selbst nicht konkretisiert worden. Und die Kontrollorgane, die dafür etwa hätten sorgen sollen, haben keine Möglichkeiten gehabt und haben es nicht ernstlich angegangen, das zu unternehmen.

Man müßte tatsächlich, wenn man hieraus praktische Folgerungen gewinnen wollte, diese Aufgabe auch implementieren, sowohl gesetzgebungstechnisch als auch kontrolltechnisch bei den Datenschutzbeauftragten.

Derartige Vorschriften haben heute meiner Ansicht nach eine Art Geßlerhut-Funktion, wie so manches in derartigen Gesetzen. Man müßte tatsächlich, um ihnen zum Leben zu verhelfen, diese Vorschriften erst implementieren.

Also ähnlich wie vorgeschlagen, eher die Vorschriften aus dem Datenschutzgesetzen herauszunehmen, weil sie kein wirkliches Leben gewonnen haben.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

Abg. Paus (CDU): Meine Frage bezieht sich auf den Unterschied in der Bewertung der Frage der Akten zwischen Ihnen, Herr Fiedler, und Professor Bull und Professor Battis. Ich glaube, bei Professor Scheuch klang es auch in etwa so an.

Sie sagen, es ist nach der Verfassungslage nicht geboten, Akten einzubeziehen. Professor Battis und Professor Bull haben es eigentlich als selbstverständlich vorausgesetzt und es für sinnvoller erachtet, daß Akten einbezogen werden.

Die Frage also an die beiden Herren: Teilen Sie die Bewertung, daß es verfassungsrechtlich möglich wäre, Akten in das Datenschutzgesetz nicht einzubeziehen, so wie es Professor Fiedler gesagt hat?

Vorsitzender: Ich habe hier noch mehrere Wortmeldungen. Darf ich fragen: Gibt es zu diesem speziellen Komplex noch Fragen? - Bitte, Herr Evertz. Dann fassen wir das zusammen.

Abg. Evertz (CDU): Neben der verfassungsrechtlichen Bewertung stellt sich im Zusammenhang mit der Kritik an der Einbeziehung von Akten die Frage, wo dann hier die Abgrenzungslinie gegenüber der gesamten Bürokommunikation gezogen werden kann.

Wenn ich mich der Kritik anschließen würde, die Akten herauszunehmen, taucht die nächste Frage auf: Wie ist dann der Schreibautomat zu behandeln? Oder wie ist jeder kleine PC zu behandeln? Wo kann angesichts der ständigen Weiterentwicklung der Bürokommunikation dann überhaupt eine Grenzziehung im Hinblick auf den Schutz personenbezogener Angaben gefunden werden?

In dem Zusammenhang stellt sich noch eine zweite Frage, die ich einmal so umschreiben möchte. Es hat ja keinen Zweck, etwas rechtlich anzuordnen, was kein Amtsvorsteher und kein Behördenleiter überhaupt überprüfen kann.

Die Frage also: Wenn ich so weit gehe, daß ich die Akten in die entsprechende Normgebung einbeziehe, ist dann ein Behördenleiter in der Lage, die Durchführung der Vorschriften des Gesetzes überhaupt sicherzustellen?

Abg. Guttenberger (SPD): Zu dem Problem der Akten sind uns gerade aus dem Bereich der praktizierenden Verwaltung eine Reihe von Zuschriften zugegangen, die das kritisieren. Auch unter dem Stichwort eines ökonomischen Ablaufs innerhalb einer Verwaltung und der Sicherheitsvorschriften, die auch bei der Aufbewahrung von Daten von Bedeutung sind.

Einige haben vorgeschlagen, wenn man schon in den Bereich der Akten hineingeht, daß dann auch andere Möglichkeiten der Erfassung von Daten - aufgeführt wurden Tonbänder und andere Datenträger, aber auch Film und Video - in solche Regelungen mit einbezogen werden müßten.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

Denn sonst bestünde die Gefahr, wenn solche Daten verschwinden sollen, zum Beispiel der Kontrolle des Datenschutzbeauftragten entzogen werden sollen, daß dann auf andere technische Medien ausgewichen wird, die nicht dem Aktenbegriff in der hier geübten Definition entsprechen.

Abg. Dr. Lichtenberg (CDU): Herr Professor Fiedler, Sie haben, wie auch Herr Professor Scheuch, drauf hingewiesen, daß die Problematik durch das Erfassen von Akten möglicherweise auch internationalen Charakter annehmen kann. Ich glaube, es war Professor Fiedler, der deutlich machte, daß eine solche Regelung über die Regelung des Europarates hinausginge.

Professor Scheuch hat sehr deutlich davon gesprochen, daß zum mindesten in einem bestimmten Bereich der Sozialforschung die Forschung eingeschränkt würde.

Meine Frage an beide Herren: Sehen Sie durch diese Privilegierung - ich glaube, Professor Scheuch sprach von der Privilegierung der hausinternen Forschung - unter anderem eine Gefahr für die nationale und internationale Forschung generell? Oder ist das mehr eine Marginalie, die zwar nicht unwichtig ist, aber doch nicht eine derartige Dimension annehmen kann?

Prof. Dr. Fiedler: Ich habe mich hier unbescheidenerweise als erster zu Wort gemeldet, obwohl wir ja zu dritt angesprochen sind, weil ich vielleicht noch etwas zu einer Klarstellung beitragen kann. Ich habe das schon während meines Vortrags versucht, das ist aber vielleicht nicht bei allen klar genug angekommen. Ich habe die Klarstellung zum Verhältnis zwischen den Akten und der verfassungsmäßigen Notwendigkeit, diese in die Regelungen einzubeziehen, schon versucht. Ich wiederhole es.

Die Klarstellung liegt darin, daß es verfassungsrechtlich gesehen nicht etwa unnötig ist, Akten datenschutzrechtlich zu behandeln. Es ging mir nur um die Frage: Soll diese Behandlung denn im Rahmen des allgemeinen Datenschutzgesetzes geschehen, oder soll man diese Behandlung nicht in Spezialgesetze verweisen?

Das ist auf dem Datenschutzgebiet eine alte Frage, einerseits die Behandlung im allgemeinen Datenschutzgesetz, andererseits in Spezialgesetzen. Ich habe mich nicht etwa gegen die verfassungsrechtliche Relevanz oder die Notwendigkeit der Behandlung gewandt - das wäre undiskutierbar und ist unter uns allen sicher einverständlich -, sondern nur dagegen, daß man diese Behandlung gerade im allgemeinen Datenschutzgesetz macht, wie in Nordrhein-Westfalen, mit präjudizierender Wirkung eventuell für den Bund.

Ich sehe vor diesem Hintergrund die Gefahr einer Spaltung des allgemeinen Datenschutzrechts überhaupt, einerseits in den öffentlichen, andererseits in den privaten Bereich. Deshalb bin ich, abgesehen von der Spaltungsgefahr, für die Einbeziehung in Spezialgesetze.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
po

Ich kann dem zustimmen, was Herr Scheuch gesagt hat. Die Behandlung von Akten wird hier als völlig neuer Gegenstand in ein Datenschutzgesetz hineingebracht, das nur und wesentlich von automatisiert verarbeiteten Daten ausgeht, und zwar in einem anderen Zusammenhang als dem, wo "Akten" steht. Akten waren da ausdrücklich ausgenommen.

Es gibt Probleme, wenn man in dieses vorgeprägte Ganze dieses neue Element einfügt. Ich kann diese Probleme im einzelnen alle nicht übersehen. Man müßte es sich zur Aufgabe machen, eine solche spezielle Übersicht zu schaffen.

Dagegen, wenn man in Spezialgesetze, etwa die Verwaltungsverfahrensgesetze, die sich schon immer mit Akten beschäftigen, diese unter datenschutzrechtlichen Aspekten einbezieht, ist man im ursprünglichen Kontext der Sache.

Soweit zur ersten Frage: Weshalb Verweis auf spezialgesetzliche Regelung und verfassungsrechtliche Bedeutung?

Zu einigen weiteren Fragen: Abgrenzung zwischen Akten und anderem, was auch irgendwie mit Technik zu tun hat.

Wir haben in den Datenschutzgesetzen die Versuche dieser Abgrenzung. Die Abgrenzung liegt darin, ob Elemente automatisiert verarbeitet werden können. Und was automatisiert verarbeitet wird, wird nicht wie Akten behandelt, sondern wird wie Daten im Rahmen der automatisierten Verarbeitung behandelt.

Auch das, was dateimäßig organisiert ist, unter einem weiten Dateibegriff, nämlich sozusagen der ordenbaren Organisation, sollte nicht so behandelt werden wie Akten, sondern halt eben wie Dateien, und würde zum Datenschutzbereich der allgemeinen Datenschutzgesetze gehören.

Diese Arten der Organisation oder Bearbeitbarkeit, also ordenbare Organisation oder automatisierte Bearbeitbarkeit, gestatten zugleich, daß Anforderungen, die aus Datenschutzgründen kommen, leichter zu erfüllen sind als bei nicht so organisierten oder verarbeitbaren Akten.

Wenn man in Dateien oder in automatisiert verarbeitbaren Beständen etwas sucht, ist das im Prinzip leichter zu machen, als wenn man es in Akten suchen muß, auch wenn man aus Datenschutzgründen suchen muß.

Nun zum Europarat und zu den internationalen Problemen auch noch eine klarstellende Bemerkung. In der Europarats-Konvention sind ausdrücklich automatisierte Verarbeitungen erwähnt. Nur es ist die Frage - und hier komme ich auf die Äußerung von Herrn Bull zurück -, ob man dieses in einem weitergehenden Sinne so verstehen müßte, ob eigentlich auch anderes einzubeziehen sei. Ausdrücklich bezieht sich die Regelung nur auf automatisierte Verarbeitung.

Das ist es, was ich zur Klarstellung sagen wollte.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

Prof. Dr. Bull: Meine Herren, Herr Fiedler ist historisch geworden, dann will ich auch mal historisch werden und auf die List der Geschichte hinweisen, die sich hier in der Diskussion widerspiegelt.

Es ist richtig, daß anfangs die Datenschutzgesetzgebung durch die Erkenntnis motiviert war, daß von der automatisierten Verarbeitung von Daten besondere Gefahren für die Rechte des einzelnen ausgehen.

Schon die Praxis auf der Grundlage dieser Gesetze hat erwiesen, daß es weitere Probleme gibt, die nicht erfaßt werden können, wenn man beim Dateibegriff bleibt.

Von den allerersten Tagen der Errichtung der Dienststelle des Bundesbeauftragten für den Datenschutz an haben wir erlebt, welche Erwartungen die Bürger an den Datenschutz herantragen. Wir haben das nämlich von Anfang an nicht als Datenschutz, sondern als Informationsschutz verstanden.

Inzwischen hat der Bundesgesetzgeber eine erste Konsequenz daraus gezogen. In dem Paket der Gesetze, die im vorigen Jahr vorgelegt worden sind und im Bundestags-Innenausschuß beraten worden sind, ist jedenfalls in einem Teil, nämlich im Verwaltungsverfahrensgesetz-Teil, von den personenbezogenen Informationen die Rede.

Das ist auch richtig und notwendig und das entspricht dem, was ich in meinem einleitenden Referat gesagt habe, daß die Probleme letztlich nur lösbar sind, wenn man sie als rechtliche, soziale, ökonomische und wirtschaftliche Probleme, nicht aber als technische Probleme ansieht.

Die Zufälligkeit der Verarbeitungsweisen - Herr Evertz hat darauf eben hingewiesen: Es leuchtet keinem Bürger ein, daß für Schreibautomat und seinem Produkt einerseits und der Schreibmaschine und ihrem Produkt andererseits unterschiedliche gesetzliche Folgen gelten sollen.

Es ist einfach nicht vermittelbar, daß die Gefahren, die den Rechten des einzelnen drohen, größer sein sollen, wenn eine Behörde des Sicherheitsapparates etwa per Computerverbund oder formularmäßig - und die Formulare ergeben im alten Sinne eine Datei - übermittelt, oder ob dieselben Informationen per Fernschreiber oder per Telefon übermittelt werden, dann in eine Akte wandern und aus der Akte übermittelt werden.

Der Bürger wird diesen Unterschied nicht erkennen. Er wird rechtlichen Schutz vom Gesetzgeber, von dem Datenschutzbeauftragten, von den Behörden und von den Gerichten verlangen.

Darin liegt die List der Geschichte, daß diese Erkenntnis für beide Fälle erst auf dem Umweg über die Gesetze gefunden werden konnte, die sich speziell mit der automatisierten Verarbeitung von Daten befaßt haben.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem großen Urteil keinen Unterschied mehr gemacht. Der Gesetzgeber hat auch sonst diesen Unterschied nicht mehr aufgenommen.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
po

Es steht nicht mehr im Sozialgesetzbuch oder im Melderechtsrahmengesetz. Man hat aus der Erkenntnis heraus darauf verzichtet, daß es für Dateien allenfalls zusätzliche Bestimmungen geben muß, die auf die leichte Sortierbarkeit usw. abstellen, daß aber den Rechten des Individuums Schutz gebührt in Bezug auf die Informationen, also die verkörperte Nachricht; und der Ton muß auf der Nachricht, auf der Aussage selbst liegen.

Wenn man dies nicht in das Datenschutzgesetz hineinschreiben will, wie das hier - ich finde, aus guten Gründen - beabsichtigt ist, dann müßte man es an anderer Stelle regeln, nämlich zum Beispiel im Verwaltungsverfahrensgesetz.

Herr Baumann hat seinerzeit in der Anhörung vor dem Bundestags-Innenausschuß mit Temperament auf seine Erfahrung gerade als Verwaltungsmensch hingewiesen und die Gefahren dieser Aufspaltung der zusammengehörenden Problematik auf zwei Bereiche dargestellt.

Zu der Spezialfrage, ob Tonbänder, Fotos, Filme usw. besonders erwähnt werden sollten, folgt die Antwort im Grunde natürlich aus dem, was ich eben gesagt habe. Mit der Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 5 ist anzunehmen, daß dienstlichen Zwecken dienende Unterlagen auch solche Formen der Verkörperung von Informationen sein können.

Ich würde eine Klarstellung im Gesetz selbst für begrüßenswert halten.

Prof. Dr. Scheuch: Die Warnung vor der Einbeziehung der Akte war mein drittrangiges Monitum bei dem Gesetz. Monitum Nr. 1 war die Regelung der Erhebung. An zweiter Stelle kommt dann die Privilegierung einiger Zielsetzungen. Und dann kommt die Akte. Und warum?

Ich hatte auch in einer historischen Bemerkung darauf verwiesen, daß das Bundesdatenschutzgesetz gemeint war als Gesetz, das den Transport von Daten regelt. Wird übermittelt, greift das Gesetz. Solange nicht übermittelt ist, solange eine behandelnde Stelle nur die bei ihr normalerweise anfallenden Daten verwahrt, ist dort kein Eingreifen des Gesetzes vorgesehen. Erst, wenn es die behandelnde Stelle verläßt.

Das war die Grundidee. Es sollte die Datenverarbeitung geregelt werden.

Daraus wurde, wie Herr Bull zu Recht sagt, von Anbeginn an ein Konfliktfall, weil die Datenschützer etwas sozial sehr Wünschenswertes als ihre eigene Aufgabe definierten, nämlich den allgemeinen Informationsschutz der Bürger; was aber nicht der Gegenstand des Gesetzes war.

Seither haben Herr Bull und ich und einige Datenschützer eine laufende Kontroverse über den sogenannten Dateibegriff. Das ist keine technische Kontroverse, das ist eine inhaltlich hochbedeutsame Geschichte.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

Denn wenn Sie hier in diesem Nebensatz mit diesen zwei Worten etwas als Aufgabe hineinschreiben, dann gibt es einen dauernden Machtkampf um die Ausdeutung von Regelungen. Das steht ja auch hier drin.

Der Gesetzgeber hat nicht etwa das Gesetz grundsätzlich im Hinblick auf den Schutz auch der Akten verändert, sondern er bringt hier eine Wendung und sagt: Das weitere findet sich dann, indem man, selbst wenn die Bestimmungen unverändert bleiben, später in der Anwendung in einzelnen Fällen aus dieser Einbeziehung zwei weiterer Worte Rechte ableitet.

Somit schließe ich mich Herrn Fiedler an. Wenn Sie wirklich das wollen, die Akten auch einzubeziehen, was durchaus sinnvoll sein kann, dann müssen Sie das ganze grundsätzlich anders konstruieren bzw., siehe Verwaltungsverfahrensgesetz, eine eigene Regelung treffen.

Was Sie hier tun, zwei Worte hinzufügen und dann sagen, das weitere wird sich finden, führt zu einer dauernden Unzutraglichkeit.

Prof. Dr. Battis: Nach den Ausführungen von Herrn Fiedler und von Herrn Bull - Herr Scheuch sieht das anders - dürfte doch überwiegend deutlich sein, daß die Akten einzubeziehen sind. Es geht bei den beiden Herren nur noch um die Frage, ob in diesem Gesetz oder im Verwaltungsverfahrensgesetz. Darüber kann man natürlich streiten.

Ich würde noch auf meine schriftliche Stellungnahme verweisen. Das Bundesverfassungsgericht hat sich ausdrücklich nicht mit Akten befaßt; dazu war in dem Volkszählungsurteil auch keine Veranlassung. Aber in der Literatur und auch in Stellungnahmen von Richtern, die an diesem Urteil teilgenommen haben, ist völlig unstrittig, daß Akten prinzipiell auch einzubeziehen sind.

Wenn es nun heißt, Akten sollen im Verwaltungsverfahrensgesetz als einem Spezialgesetz geregelt werden, da würde ich sagen: Das Verwaltungsverfahrensgesetz ist das allgemeinere Gesetz, weil es das Verhalten der Verwaltung generell steuert, während dieses Gesetz den Datenschutz und damit auch den Datenschutz in Akten betrifft. Von daher würde ich für dieses Gesetz plädieren.

Noch ein Wort zur Systematik. Zum Datenschutz hatte ich vorhin zitiert: Soweit es keine besondere Eingriffstiefe ist, soll das im Datenschutzgesetz gemacht werden, und in bereichsspezifische Regelungen sollte man nur bei besonderer Eingriffstiefe gehen. - Und dazu ist hier gerade kein Anlaß.

Zum Problem der Akten, der Forschung und dem Internationalen: Ich glaube, das sollte man nicht miteinander vermischen.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

Also etwa die Wettbewerbsfähigkeit der Forschung, wenn das dahinterstand: Das ist kein Problem der Akteneinbeziehung. Das gehört vielmehr zum Bereich der Behandlung der Forschung. Da würde ich den Schwerpunkt sehen und das hier nicht mit dem Streit um die Akten verbinden wollen.

Was Film und solche Dinge angeht, kann ich Herrn Bull nur zustimmen. Das sollte man einbeziehen.

Und was die Gefahr der Uneinheitlichkeit der Regelungen im Bundesgebiet angeht, da müssen wir ja eines sehen: die haben wir schon. Es gibt schon Regelungen mit Einbezug der Akten in die Datenschutzgesetze.

Dr. Baumann: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Nach dem Volkszählungsurteil besteht Regelungsbedarf meines Erachtens für jeden Umgang mit personenbezogenen Daten. Denn im allgemeinen Teil des Urteils ist nicht nur auf die automatisierte Datenverarbeitung abgestellt.

Wenn Sie sich an die Stellen erinnern, in denen über das Recht auf informationelle Selbstbestimmung Ausführungen gemacht wurden, dann ist ganz eindeutig, daß sich das auf jede Datenverarbeitung bezieht.

Nach dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung beginnt die Datenverarbeitung mit der Erhebung der Daten beim Bürger. Denn dort ist der erste Kontakt, den die Behörde oder wer auch immer mit dem Bürger aufnimmt. Und hier beginnt der Eingriff. Das ist die erste Phase des Eingriffes, daß beim Bürger Daten erhoben werden. Und es ist keine Frage für mich, daß das vom Recht auf informationelle Selbstbestimmung mit erfaßt wird.

Die nächste Frage ist: Wie werden die Daten, wenn sie erhoben sind, weiterverarbeitet? Sie werden gespeichert entweder in Dateien oder aber in Akten. Und auch hier ist nach diesen Grundsätzen kein Unterschied zu machen, ob es nun in Akten oder in Dateien erfolgt.

Insgesamt würde ich bei den Akten und bei den Dateien sagen: Da müßten auch diese modernen Medien mit aufgenommen werden, als da sind Bildschirmtext usw. Das ist die Situation bei der Speicherung.

Ich möchte nur auf ein Beispiel verweisen. Meine Kollegen sagen mir immer: Beispielsweise in einer Großstadt wie Berlin speichert ein Teil der Verwaltung die Daten noch in Akten, ein anderer Teil der Verwaltung in einem anderen Stadtgebiet speichert diese Daten aber in Dateien. In dem ersten Fall hat der Datenschutzbeauftragte nach der gegenwärtigen Praxis keine Kontrollkompetenz, wohl in dem zweiten Fall. Es ist dem Bürger nicht verständlich zu machen, wo da der Unterschied liegen soll.

Ich bin eindeutig der Meinung: Hier darf es keine Unterschiede mehr geben. Das ist eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
po

Die andere Frage ist nun: Wo soll das geregelt werden? Es ist richtig, nirgendwo steht, daß diese Frage der Datenverarbeitung in Akten unbedingt im Datenschutzgesetz geregelt wird. Nur, man muß sich überlegen: Was bietet sich denn sonst an?

Und da wird immer das Verwaltungsverfahrensgesetz herangezogen. Nun darf ich Sie daran erinnern: Das Verwaltungsverfahrensgesetz gilt an und für sich, so wie es projektiert ist, nur für das Verwaltungsverfahren, wenn eine behördliche Maßnahme ergriffen wird, um zu einem Verwaltungsakt zu kommen.

In diesem ganzen Bereich, mit dem wir es hier zu tun haben, ist es meist nicht so, daß es sich um ein Verwaltungsverfahren handelt. Das ist ja gerade das bezeichnende dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts: Es geht nicht um Verwaltungsakte, die hier erlassen werden, sondern es geht um Verwaltungsmaßnahmen, die normalerweise ohne einen Verwaltungsakt enden, wenn die Speicherung erfolgt. Und trotzdem liegen hier Eingriffe vor.

Deshalb bin ich der Meinung: Das Verwaltungsverfahren mit seiner Ausrichtung auf den Erlaß eines Verwaltungsaktes ist dazu nicht geeignet. Ich wäre wirklich froh, wenn von diesem Gesetzentwurf die prägende Kraft ausginge, daß eine Regelung über die Speicherung in Akten nicht im Verwaltungsverfahrensgesetz erfolgt, sondern im Datenschutzgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen.

Ich bin auch der Meinung, hier müßten prägende Signale ausgehen, um diese schwierige Situation zu verhindern.

Zusätzlich zu der Frage, daß es sich nur um Verwaltungsverfahren handle, kommt die Frage hinzu, daß das Verwaltungsverfahrensgesetz nur subsidiär gilt. Wenn Sie sich den § 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vor Augen führen, stellen Sie fest, daß es eine ungeheure Zahl von Ausnahmen gibt, für die das Gesetz nicht anwendbar ist. Der ganze Postbereich ist zum Beispiel nicht mit enthalten.

Das sind alles Schwierigkeiten, die sich aus der Einbeziehung der Datenverarbeitung in Akten in das Verwaltungsverfahrensgesetz ergeben würden.

Deshalb bin ich der Meinung: Es kann eigentlich nur im allgemeinen Datenschutzgesetz stehen. Dort ist der Punkt und dort ist die Stelle, wo die Datenverarbeitung geregelt wird. Das Verwaltungsverfahrensgesetz regelt das Verwaltungsverfahren.

Ltd. MinRat Holzappel: Ich habe mich hier nur gemeldet, um einige Worte in bezug auf die Bemerkung von Herrn Professor Fiedler von vorhin zu sagen. Nachdem das mit der Hereinnahme der Akten noch einmal so eingehend diskutiert wird, muß ich dazu etwas sagen.

Vorsitzender: Entschuldigung, wenn ich etwas dazwischen sage. Das sollte jetzt nicht zu einem Expertenstreit führen. Sie sollten auf die Fragen der Abgeordneten eingehen. Denn sonst kommen wir mit der Zeit nicht zu Rande.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
po

Ltd. MinRat Holzapfel: Das werde ich auch tun. - Wir haben auch seinerzeit zu dem Hearing über eine Änderung des BDSG zum Ausdruck gebracht, daß es zwar nicht zwingend, aber durchaus geboten sei, diese Aktenhereinnahme in das Datenschutzgesetz vorzusehen.

Ich möchte in diesem Zusammenhang daran erinnern, was ich vorhin gesagt habe: Es bliebe sonst nur die Alternative, bereichsspezifische Regelungen zu schaffen oder ein völlig gesondertes Auffanggesetz. Dieses müßte dann aber auch Organisationsregelungen, Datensicherungsregelungen, Auskunftsrechte und Auskunfts-pflichten enthalten. Und es müßte natürlich auch Löschungs-pflichten haben.

Das in bezug auf den sogenannten Übergangsbonus, den das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgebern überhaupt nur eingeräumt hat, zu regeln, ist in zeitlicher Hinsicht gar nicht mehr möglich.

Und außerdem - das möchte ich auch noch einmal sagen - wäre es datenschutzpolitisch einfach nicht realistisch. Der Bürger kann das nicht verstehen. Er hat es bisher nicht verstanden und er wird es auch weiter nicht verstehen.

Prof. Dr. Fiedler: Doch noch ganz kurz eine kleine Ergänzung. Die Erfahrung der Datenschutzbeauftragten ist sicher nicht bestreitbar, daß das mit dem Unterschied dem Bürger nicht vermittelbar sei. Das ist einfach eine empirische Feststellung. Nur, die Frage wäre, was man daraus für Schlüsse ziehen kann.

Es ist manches dem Bürger nicht vermittelbar gewesen, was er lernen mußte, auch ursprünglich meinerwegen die Datenschutzpostulate überhaupt. Die Datenschutzbeauftragten haben sich große Mühe gegeben, das den Bürger zu lehren, ihm ein Datenschutzbewußtsein beizubringen.

Es ist nicht so, daß dieses dem Bürger nicht vermittelbar wäre, weil es keine sachlichen Unterschiede gäbe. Es gibt meiner Ansicht nach, was ich aber nicht ausführen möchte, durchaus sachliche Unterschiede zwischen einerseits der automatisierten oder dateiartigen Bearbeitung und andererseits der aktenmäßigen Bearbeitung, die zu inhaltlichen Differenzierungen Anlaß gäbe.

Es geht also nicht nur um die Frage: Regelung wo? Es geht natürlich auch um die Frage: Regelung wie? Und um die Frage, in welchem Kontext. Was ist eigentlich der angemessene Heimatkontext für eine Sachfrage? Ich meine hier: bei Akten eher Verwaltungsverfahrensgesetz. Das Bundesdatenschutzgesetz oder ähnliche ursprünglich von automatisierten Bearbeitungen ausgehende Regelungen sind gewissermaßen nicht der richtige Heimatkontext.

Noch eine kleine Bemerkung zum Wie, zugleich auch zu dem umfassenden Anspruch für die Behandlung von personenbezogener Information, und zwar der umfassende Anspruch des Eingriffscharakters, den das Volkszählungsurteil und manche Dogmatiker erheben.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
po

Ich weise gerade zu diesem Anspruch und seinen Grenzen, nämlich jede Information über Personen datenschutzrechtlich so als Eingriff zu bewerten und zu behandeln, auf einen Vorschlag in dem Gesetzentwurf selbst hin. Da steht in § 3 Abs. 5:

Eine Akte ist jede sonstige amtlichen oder dienstlichen Zwecken dienende Unterlage; nicht hierunter fallen Vorentwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen.

Vorentwürfe und Notizen sollen hier also nicht der Behandlung unterliegen, was sie doch als unzweifelhafte Eingriffe - sicher nach der Meinung des Bundesverfassungsgerichts und seiner Interpreten - tun müßten und demgemäß auch einbezogen werden müßten.

Entweder ist das eine unvertretbare Inkonsequenz und ein Verstoß gegen die Postulate - ich weiß nicht, ich will nicht sagen der Verfassung - des Bundesverfassungsgerichts, oder es gibt doch Grenzen des Eingriffscharakters und der Schutzwürdigkeit von Behandlungen von personenbezogenen Daten. Das zum Wie der Regelung; das bleibt weiterhin wichtig.

Frau Abg. Larisika-Ulmke (E.D.P.): Herr Vorsitzender, ich könnte mir vorstellen, daß wir im weiteren Verlauf noch einmal auf die Frage der Akten kommen werden bzw. daß sie von einigen anderen Rednern noch angesprochen wird. Ich möchte deshalb auf eine andere Frage kommen, die von Professor Scheuch angesprochen worden ist.

Er hat fast den Vorwurf der Benachteiligung der Forschung erhoben und hat ferner darauf hingewiesen, daß hier unter Umständen eine lex specialis für den WDR geschaffen wird.

Ich hätte von den Befürwortern diese Probleme noch einmal geklärt. Trifft der Vorwurf zu? Wie kann man dem begegnen?

Vorsitzender: Wer möchte antworten? Denn hier ist niemand direkt angesprochen worden. Vielleicht Professor Bull oder Professor Battis.

Professor Dr. Battis: Ich habe die Frage nicht verstanden.

Frau Abg. Larisika-Ulmke (E.D.P.): Professor Scheuch hat vorhin auf den Nachteil für die Forschung hingewiesen und hat unter anderem dann auch dargestellt, daß sich in diesem Gesetz in bezug auf die Forschung ein Vorteil für den WDR ergibt.

Können Sie diesen Vorwurf ausräumen? Trifft dieser Vorwurf von Professor Scheuch zu? Oder habe ich Sie da falsch verstanden?

Professor Dr. Battis: Ich glaube bei allen, die heute etwas dazu gesagt haben, besteht gar kein Widerspruch. Wir haben alle - was auch gar nicht verwunderlich ist, da wir alle von Hochschulen kommen - gesagt: Die Regelung der Forschung ist zum mindesten problematisch.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

Am weitesten ist Herr Bull gegangen, der noch gesagt hat, daß er ein Forschungsgeheimnis einführen will.

Was jetzt den WDR angeht: Da steht lediglich drin, daß er einen eigenen Datenschutzbeauftragten haben soll. Aber ein Konnex zur Forschung besteht da nicht.

Frau Abg. Larisika-Ulmke (F.D.P.): Ich meinte es jetzt nur in bezug auf den WDR.

Prof. Dr. Battis: Der WDR ist von so etwas nicht betroffen.

Abg. Dr. Lichtenberg (CDU): Ich halte die Frage des Artikels 5 für so wichtig, daß sie geklärt werden sollte. Deshalb wäre es vielleicht doch ganz interessant, wenn der eine oder andere der Herren von seiten der Forschung dieses noch einmal konkretisieren würde, was die Kollegin gefragt hat.

Prof. Dr. Scheuch: Hier wird der WDR so behandelt, als wenn er ein Staat neben dem Staat Nordrhein-Westfalen sei. Alle unterliegen dem Datenschutzbeauftragten, mit Ausnahme des WDR. Er unterliegt einem eigenen Datenschutzbeauftragten. So habe ich das verstanden.

So können wir natürlich auch die Universitäten behandeln. Wir könnten sagen: Alle unterliegen dem Datenschutzbeauftragten, mit Ausnahme des WDR und der wissenschaftlichen Hochschulen. Die wissenschaftlichen Hochschulen erhalten einen wissenschaftlichen Hochschul-Datenschutzbeauftragten. Das war das Monitum.

Man kann natürlich dem WDR wie den Religionsgemeinschaften einen eigenen Paragraphen im Gesetz widmen. Aber dieses ist ja nach der Begründung etwas völlig anderes.

Abg. Dr. Lichtenberg (CDU): Meine Herren Professor Battis und auch Professor Fiedler, ich habe eine Frage an Sie. Herr Professor Scheuch hat sehr deutlich den § 16 Buchstabe d angesprochen und von der Problematik des hier gebrauchten Begriffes öffentliches Interesse gesprochen. Er hat gesagt, das sei undeutlich. Er hat gefragt: Was ist öffentliches Interesse?

Teilen Sie diese problematische Sicht? Oder glauben Sie, daß dieser Begriff öffentliches Interesse hier genügend präzisiert ist?

Prof. Dr. Battis: Ich persönlich bin der Meinung, der Begriff öffentliches Interesse, der nun in fast jedem Verwaltungsgesetz vorkommt, ist hinreichend konkretisierbar. Ich würde da grundsätzlich keine Gefahr sehen.

Vorsitzender: Sie vertreten die gleiche Meinung, Herr Professor Fiedler?

Prof. Dr. Fiedler: Ja.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

Vorsitzender: Wir haben keine weiteren Fragen mehr. Damit haben wir die erste Runde abgeschlossen. Ich rufe dann zur zweiten Runde auf. Als ersten Redner Herrn Dr. Welter vom Landkreistag.

Dr. Welter (Landkreistag Nordrhein-Westfalen): Sehr geehrter Herr Vorsitzende, verehrte Damen, meine Herren! Die kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen - das sind der Städtetag, der Städte- und Gemeindebund und der Landkreistag - danken für die Gelegenheit, ihren Standpunkt zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Fortentwicklung des Datenschutzes vortragen zu können.

In seltener Einmütigkeit haben die drei Verbände eine umfangreiche gemeinsame Stellungnahme zu den aufgeworfenen Fragen erarbeitet. Sie ist Ihnen nebst Anlagen mit konkreten Änderungsvorschlägen zugegangen. Auf dieses Papier möchte ich zunächst Bezug nehmen.

Um das gesetzte Zeitmaß für die heutige Anhörung einzuhalten, haben sich die kommunalen Spitzenverbände - wir hoffen, im Einverständnis mit dem Vorsitzenden - darauf geeinigt, daß jeder Vertreter der drei Verbände jeweils einen anderen Bereich schwerpunktmäßig anspricht.

Mir selbst ist die Aufgabe zugefallen, zur allgemeinen Beurteilung des Gesetzentwurfes, zum funktionalen Behördenbegriff und zur Archivklausel Stellung zu nehmen. Herr Beigeordneter Cronaue vom Städte- und Gemeindebund wird im wesentlichen den Problembereich der personenbezogenen Daten in Akten ansprechen, die Akteneinsicht und die Kontrollbefugnis. Herr Dr. Krane vom Städtetag wird sich vornehmlich zu Fragen der Statistik, des Online-Verfahrens und der Dateibeschreibung äußern.

Die kommunalen Spitzenverbände sind der Meinung, daß der vorliegende Gesetzentwurf nicht nur den Anforderungen von Bundes- und Landesverfassungen und dem Volkszählungsurteil genügt. Sie befürchten, daß mit der beabsichtigten Regelung über das Ziel hinausgeschossen wird.

Die Städte, Gemeinden und Kreise, die ja die Hauptlast der öffentlichen Verwaltung tragen und die daher besonders gravierend von diesen Regelungen betroffen werden, sehen in der Einbeziehung der Verarbeitung personenbezogener Daten aus Akten in das Datenschutzgesetz einen erheblichen Eingriff in das Organisationsgefüge der kommunalen Verwaltungen mit weitreichenden Folgen.

Sie fragen sich, ob die jetzt vorgesehenen Datenschutzregelungen im Datenschutzgesetz durch die Verfassungen und die höchstrichterliche Rechtsprechung zwingend vorgegeben sind.

Wir möchten dabei nicht mißverstanden werden. Es geht den Kommunen nicht darum, die Notwendigkeit des Datenschutzes herunterzuspielen oder den Datenschutz zu unterlaufen. Wir sind vielmehr mit Ihnen davon überzeugt, daß ein strikt einzuhaltender

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

Datenschutz nicht nur im Interesse des Bürgers liegt, sondern auch Grundvoraussetzung für ein rechtsstaatliches Handeln ist.

Wir meinen aber, bei der Erreichung dieses Zieles bei einigen Regelungen des vorliegenden Gesetzentwurfes Überreaktionen zu erkennen, die zu bürokratischen, finanzaufwendigen und die Verwaltungserledigung wesentlich verzögernden, aus kommunaler Sicht aber entbehrlichen Regelungen führen.

Darüber hinaus drohen diese Regelungen das Organisationsgefüge der Kommunalverwaltung wesentlich zu beeinträchtigen.

Durch Einführung des funktionalen Behördenbegriffs wird die Datenübermittlung innerhalb einer Kommune praktisch der Datenübermittlung zwischen zwei öffentlichen Stellen gleichgesetzt. Damit wird die Kommunalverwaltung zwangsläufig in ihre einzelnen Funktionsbereiche aufgelöst und gegeneinander abgeschottet. Das führt mit Sicherheit zu Organisationsproblemen, insbesondere wenn es sich um Personalmaßnahmen handelt.

Bei kleineren Verwaltungen, die nach dem Bündelungsprinzip Aufgaben verschiedenster Art von ein und demselben Sachbearbeiter erledigen lassen, ergeben sich zusätzliche Schwierigkeiten. Denn wie soll man einem Sachbearbeiter klarmachen, daß er nach dem Grundsatz zu verfahren hat, daß die Rechte nicht wissen dürfe, was die Linke tut?

In kleineren Verwaltungen erfährt der einzelne Sachbearbeiter Daten aus verschiedenen Lebensbereichen eines Bürgers. Sie gegebenenfalls auch zum Nachteil der Allgemeinheit der Bürger vergessen zu müssen, erfordert eine besondere Art von Verwaltungspraxis, die die kommunalen Bediensteten zunächst noch erlernen müssen.

(Abg. Dr. Lichtenberg (CDU) übernimmt den Vorsitz.)

Es ist auch in der Tat nicht einzusehen, daß die kommunalen Bediensteten sehenden Auges dem Bürger gegebenenfalls im Einzelfall zu Vorteilen verhelfen, auf die er nur darum Anspruch erheben kann, weil er die seinem Antrag nachteiligen Tatsachen verschweigt und der kommunale Bedienstete diese ihm bekannten Tatsachen nicht verwenden darf.

Auch erhebt sich die Frage, wohin denn der Sachbearbeiter, der auf einen anderen Arbeitsplatz versetzt wird, seine Datenkenntnis vom bisherigen Arbeitsplatz verdrängen soll, damit er sich ihrer nicht bedient, wenn sie in seinem neuen Aufgabengebiet für eine sachgerechte, objektive Entscheidung von Nutzen sein könnte.

Ich hoffe, Ihnen mit diesen Beispielen deutlich gemacht zu haben, daß die für die Volkszählung vom Verfassungsgericht vorgegebene Abschottung zwar für die Volkszählung geeignet ist, als allgemeines Verwaltungsprinzip für jeglichen Umgang mit Daten aller Art aber ungeeignet ist.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
po

Wir haben auch berechtigte Zweifel, ob das Verfassungsgericht solche weitreichenden Konsequenzen mit seinem Urteilsspruch beabsichtigt hat. Wir sind vielmehr überzeugt, daß das Urteil die hier in Rede stehenden Bereiche des Datenschutzes nicht besonders ins Auge gefaßt hat.

Der demgegenüber häufig gebrachte Hinweis auf die Regelungen des Sozialgesetzbuches Teil 10, der vom funktionellen Behördenbegriff ausgeht, überzeugt nicht. Hier muß man die besondere Schutzwürdigkeit der Sozialdaten berücksichtigen.

Es besteht auch aus sachlichen Gründen keine Notwendigkeit, den funktionalen Behördenbegriff generell einzuführen. Allerdings entspricht dies der seit langem erhobenen Forderung der Datenschutzfachleute, gegen die wir uns bisher insbesondere mit dem Argument gewehrt haben, der Schutz des Bürgers vor Datenmißbrauch verlange solche tiefgreifenden und einschneidenden Regelungen nicht.

In der Tat wissen auch die bisher erschienenen Tätigkeitsberichte des Datenschutzbeauftragten kaum von Fällen echten Datenmißbrauchs zu berichten. Offenbar deswegen soll auch der Titel des Datenschutzgesetzes geändert werden. Der Mißbrauch wird daraus entfernt.

Dies zeigt unseres Erachtens deutlicher als viele andere Argumente, daß die datenschutzrechtlichen Regelungen durch die Behörden, insbesondere durch die Kommunalverwaltungen, bisher beachtet wurden.

Die vom Datenschutzbeauftragten in seinen Berichten zusammengetragenen Fälle sind fast durch die Bank keine Mißbrauchstatbestände, sondern ihrer Wertigkeit nach Formfehler, die es zwar auszumerzen gilt, die aber kein eine neue Regelung erforderlich machendes Gefährdungspotential darstellen.

Daher meinen wir, daß auch aus datenschutzrechtlichen Gründen kein zwingender Handlungsbedarf für die Einführung des funktionalen Behördenbegriffs besteht.

Ich darf mich nunmehr einem weiteren Problemkreis zuwenden. Es geht um die sogenannte Archivklausel. Sie bestimmt, daß von der sonst zwingend vorgeschriebenen Löschung personenbezogener Daten dann eine Ausnahme zulässig ist, wenn die gespeicherten Daten aufgrund von Rechtsvorschriften einem Archiv zur Übernahme anzubieten sind.

Diese Regelung insgesamt ist insofern schon nicht ganz unbedenklich, als sie die Verwaltungen künftig zwingen wird, ihre Archive wesentlich umfangreicher zu gestalten und wesentlich mehr Archivalien aufzunehmen, weil nur so verhindert werden kann, daß personenbezogene Daten aus Akten verschwinden, bei denen sich unter Umständen erst nach 20, 30 oder 50 Jahren herausstellt, daß man ihrer bedarf.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
po

Ich darf in diesem Zusammenhang an die Altlastenproblematik beim Umweltschutz erinnern. Hätten wir das erwartete Datenschutzgesetz schon längst in Kraft, würde eine Vielzahl von Fällen bei Altlasten unaufgeklärt bleiben müssen, weil die Verursacher - dank der gelöschten Daten - nicht mehr zu ermitteln sind.

Wir nehmen aber an, daß die Verwaltungen in diesem Punkt flexibel sind und sich auf die gesetzlichen Gegebenheiten im Interesse der Verwaltungseffizienz einstellen.

Wenn man schon der Auffassung ist, auch personenbezogene Daten in Akten müßten nach dem Datenschutzgesetz miteinbezogen werden, so könnte die Kommunalverwaltung mit einer Regelung, bei der das Löschen der Daten unterbleiben kann, wenn die Akten einem Archiv zugeführt werden, durchaus leben.

Wir meinen aber, daß es einer besonderen Rechtsvorschrift über das Archivwesen in diesen Fällen nicht bedarf. Sofern die Verwaltungen an der Erhaltung personenbezogener Daten auch in den Akten interessiert sind, werden sie von sich aus die Unterlagen dem jeweiligen Archiv zur Verfügung stellen.

Einer gesetzlichen Regelung - gemeint ist hier ein Landesarchivgesetz - bedarf es unseres Erachtens nicht. Daher sollte § 19 Abs. 4 des Entwurfs entsprechend korrigiert werden.

Mein inzwischen verstorbener Kollege Professor Dr. Frido Wagener hat das inzwischen schon fast geflügelte Wort von der vertikalen Fachkumpanei geprägt. Ein klassisches Beispiel für eine solche Fachkumpanei ist das vereinigte Bemühen aller Fachleute, gegen alle sich auftürmenden Widerstände für sich ein Fachgesetz durchzusetzen.

Das wäre im Bereich des Archivwesens für die Kommunalverwaltung dann nicht von Belang, wenn nicht gerade durch das Archivgesetz die Selbstverwaltung entschieden beeinträchtigt würde.

Seit mehr als zehn Jahren wird nicht nur von kommunalen Fachleuten darauf hingewiesen, daß der Gestaltungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung zunehmend eingeengt werde. Das hat auch die Ellwein-Kommission festgestellt und daraus Folgerungen abgeleitet, die allerdings nur in marginalen Punkten realisiert worden sind.

Der kommunale Gestaltungsspielraum entfaltet sich vorzugsweise im kulturellen Bereich. Gerade mit Blick darauf wird seit Jahrzehnten gewarnt, durch ein Musikschulgesetz, ein Museums-gesetz, ein Archivgesetz, und wie sie alle heißen mögen, den kommunalen Handlungsspielraum einzuengen und aufzuheben.

Daher sollte das Datenschutzgesetz diejenigen Regelungen übernehmen, die für das Archivwesen im Bereich des Datenschutzes notwendig sind. Damit wird ein besonderes Archivgesetz als Organisationsgesetz entbehrlich.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

Zumal die bisher bekannt gewordenen Regelungsabsichten zum Landesarchivgesetz für den kommunalen Bereich vorerst nur eine Beschreibung des gegenwärtigen Archivzustandes bringen.

Damit bin ich am Ende meiner Ausführungen. Ich darf nunmehr meinen Kollegen bitten.

stellv. Vors.: Schönen Dank, Herr Dr. Welter. - Ich darf jetzt Herrn Beigeordneten Cronauge bitten.

Cronauge (Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich darf im Anschluß an diese grundlegenden Ausführungen von Herrn Ersten Beigeordneten Dr. Welter in den Mittelpunkt meiner Überlegungen einen Aspekt stellen, der gerade schon eine wesentliche Rolle gespielt hat, nämlich das Problem des Anwendungsbereichs des Datenschutzgesetzes; Stichwort Einbeziehung der Akten.

Darüber hat es schon einen intensiven professoralen Meinungs- austausch gegeben. Ich werde mich bemühen, vielleicht etwas Praxis in diese Diskussion hineinzubringen. Das weitet sicherlich den Horizont, zumal man, glaube ich, das Problem etwas differenziert sehen muß.

Es geht ja nicht nur um die Einbeziehung der Akten in den Geltungsbereich des Gesetzes, sondern damit in Verbindung stehen zwei andere Regelungen, die man in unmittelbarem Zusammenhang sehen muß. Einmal ein umfassendes Akteneinsichts- und Auskunftsrecht des Bürgers und eine allumfassende - möchte ich sagen - Kontrollbefugnis des Datenschutzbeauftragten auf Landesebene.

Diese drei Aspekte muß man, glaube ich, zusammen sehen, wenn man eine umfassende Würdigung dieser Dinge vornehmen will.

Erster Punkt, Einbeziehung der Akten: Das Problem, ob die Einbeziehung der Akten zwingend geboten ist, ist bereits angesprochen worden. Ich kann mich, glaube ich, da relativ kurz fassen.

In Übereinstimmung mit Professor Battis sind wir, die kommunalen Spitzenverbände, der Auffassung, daß das Bundesverfassungsgerichtsurteil, dieses grundlegende Urteil von 1983, keine derartige Forderung aufstellt. Ich glaube, dies kann man nicht einfach hinwegdiskutieren.

Das Bundesverfassungsgericht spricht eindeutig von Dateien, von den Aspekten unbegrenzte Speicherbarkeit, jederzeitige Abrufbarkeit. Dies sind Dinge, die einfach nur bei automatisierten Dateien eine Rolle spielen und eben nicht bei herkömmlichen Akten.

Ich will mir an sich ersparen, aus diesem Urteil zu zitieren, um zu belegen, daß das Bundesverfassungsgericht davon ausgeht, daß Akten hier nicht einbezogen werden sollen. Ich möchte es bei diesen Anmerkungen belassen.

Mindestens ebenso wichtig ist für uns allerdings der Hinweis darauf, was denn die Einbeziehung der Akten in den Geltungsbereich des Datenschutzrechts praktisch bedeuten würde.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

Eine derartige Einbeziehung würde einen immensen Verwaltungsauf- für die Städte, Gemeinden und Kreise bedeuten. Es würde ja bedeuten, daß all die technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Gewährleistung des Datenschutzes auch im Hinblick auf Akten vorgehalten werden müßten. Das heißt, wir müßten eine Organisation aufbauen, die gewährleistet, daß eben das, was bislang für Dateien üblich war, zukünftig auch für Akten erforderlich ist.

Ich will nun kein Horrorgemälde hier an die Wand malen. Aber ich möchte vielleicht doch mit zwei, drei Strichen verdeutlichen, was dies heißt.

Die Einbeziehung der Akten heißt für uns im Klartext, daß wir natürlich entsprechende Sicherungsmaßnahmen für derartige Akten einbauen müßten. Wir müßten entsprechende Räumlichkeiten herstellen, auch etwa entsprechende Schränke anschaffen. Ich will ruhig das Stichwort Panzerschränke nennen.

Bei den Räumlichkeiten müßten wir vielleicht auf Einzelzimmer umsteigen, denn bei konsequenter Weiterführung des Gedankenganges wäre es möglich, daß ein anderer Sachbearbeiter, der ganz andere Angelegenheiten bearbeitet, Einblick in diese Dinge erhalten würde. Was die Einrichtung von Einzelzimmern für die Verwaltungsorganisation etwa einer Kleinstadt von 10 000 bis 15 000 Einwohnern bedeuten würde, brauche ich, glaube ich, hier nicht weiter auszuführen.

Ich meine auch, daß die Landesregierung damit keinen Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung leistet, wenn sie diese Forderung aufstellt. Der Abbau der Verwaltungsstandards, der ja in der Vergangenheit gepflegt worden ist, findet auf diesem Wege sicherlich auch keine konsequente Fortsetzung.

In Verbindung mit der Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Gesetzes steht ein umfassendes Akteneinsichtsrecht des Bürgers. Ein Akteneinsichtsrecht, das ja im Klartext bedeutet, daß der einzelne Bürger bei der Stadt, bei der Gemeinde, beim Kreis aus den vorhandenen Dateien sämtliche personenbezogenen Daten, die ihn betreffen, abfragen kann.

Das heißt also, daß die jeweils angesprochene Kommunalverwaltung gezwungen ist, das Datenmaterial, das natürlich in verschiedenen Ämtern vorgehalten wird, aufzulisten, zu durchforsten und zusammenzutragen, um diesem Auskunftsanspruch gerecht werden zu können.

Das geht also los von der Hundesteuerkartei über die Grundsteuerakten zum Melderegister und zum Personenstandsregister - ein weites Feld, das dort bedient werden muß.

Das führt letztlich - und das möchte ich doch einmal zu bedenken geben - doch dazu, daß die Städte, Gemeinden und Kreise dann gezwungen sind, ihre dezentral angesiedelten personenbezogenen Daten in einer zentralen Kartei zusammenzufassen.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987

po

Ob dieses nun den Intentionen des Datenschutzes und derjenigen, die sich in besonderem Maße dort als Schützer in den Vordergrund stellen, gerecht wird, wage ich zu bezweifeln. Eine derartige Zentralisierung auf Gemeindeebene wollen die kommunalen Spitzenverbände jedenfalls nicht.

Ich möchte in einer Fußnote noch einen anderen Aspekt ansprechen. Dieses gesamte Auskunftsbegehren geschieht nach der Konzeption des Gesetzentwurfes natürlich kostenfrei. Das heißt, der immense Verwaltungsaufwand, der dort betrieben wird, wird letztendlich von allen Bürgern getragen werden müssen.

Wir möchten zu bedenken geben, ob nicht zumindest eine Auslagen-erstattung - keine Gebührenregelung, das ist klar - hier vorgesehen wird im Hinblick darauf, daß in vermehrtem Umfang derartige Anfragen an die Kommunen herangetragen werden, die ganz erheblich dazu beitragen, daß dort Kosten entstehen.

Ganz zu schweigen davon, daß man durch einen gezielten Umfang dieser Anfragen eine Kommunalverwaltung natürlich auch lahmlegen kann. Auch diesen Aspekt möchte ich in diesem Zusammenhang ansprechen.

Ein letzter Punkt, der unmittelbar mit der Einbeziehung der Akten in Verbindung steht. Die Einbeziehung der Akten bedeutet auf der anderen Seite, daß sich die Kontrollbefugnisse des Landesbeauftragten für den Datenschutz dann natürlich auch auf diese Akten erstrecken.

Das heißt, all das, was auf kommunaler Ebene läuft, was dort passiert, ist deckungsgleich mit dem, was der Landesbeauftragte für den Datenschutz kontrolliert. Wir hätten also neben den herkömmlichen Instrumentarien der Kommunalaufsicht eine neue Super-Revisionsinstanz in Sachen Kommunalaufsicht.

Hinter eine solche Aussicht möchten wir ein Fragezeichen setzen und die Frage aufwerfen, ob dies wirklich notwendig ist. Es stellt sich dann natürlich auch die Frage: Wer kontrolliert die Kontrolleure?

Wir meinen vielmehr, daß ein solcher Ansatz in der Gesetzgebungskompetenz nicht die richtige Lösung ist. Wir meinen schon, daß Datenschutz notwendig ist - gar keine Frage. Das hat Herr Welter auch schon herausgestellt.

Erforderlich ist für uns, daß das notwendige Datenbewußtsein sicherlich noch verstärkt werden muß, daß auf kommunaler Ebene nicht nur Datenverarbeitung, sondern in gleicher Weise Datenschutz die notwendige Forderung ist.

Nur, wir möchten zu bedenken geben, ob dies, jedenfalls für den Bereich der Einbeziehung der Akten, der richtige Weg ist, der hier beschritten wird.

Stellv. Vors.: Schönen Dank, Herr Cronaue. - Als nächsten bitte ich Herrn Dr. Krane vom Städtetag.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
po

Dr. Krane (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Lassen Sie mich die letzten für den Kommunalbereich im Vordergrund stehenden Probleme, die mit diesem Entwurf zur Novellierung des Datenschutzgesetzes NW verbunden sind, aufzeigen.

Ich möchte zunächst die §§ 31 und 32 des Entwurfs, die die Kommunalstatistik regeln sollen, in den Vordergrund stellen. Ich erinnere dabei an das Volkszählungsurteil.

Ich darf meine Argumentation vielleicht um ein Gutachten ergänzen, das Professor Dr. von Arnim für die kommunalen Spitzenverbände zu dem Volkszählungsurteil und dessen Belang für die Städtestatistik gemacht hat. Dort findet folgende Argumentation statt:

Erstens: Personenbezogene Daten dürfen eigentlich nur zu dem Zweck verwendet werden, für den sie einmal erhoben worden sind.

Zweitens: Dieses Prinzip läßt sich für die Statistik als Mehrzweckwaffe nicht durchhalten. Die Statistik muß legitimerweise eine Datenhaltung auf Vorrat betreiben dürfen.

Dieses setzt aber voraus, wenn das so ist, daß besondere Regelungen für die Statistik erforderlich sind, die die Abschottung der Statistik sicherstellen.

Diese Regelungen sind im wesentlichen auch für die Bundes- und Landesstatistik zur Zeit vorhanden. Was ist aber mit der Kommunalstatistik?

Für die Kommunalstatistik gilt eindeutig, daß die Kommunalverwaltung für die Daseinsvorsorge der Bürger Informationen braucht. Diese Informationen müssen bei einer statistischen Dienststelle vorgehalten werden. Und damit diese Dienststelle die Datenhaltung auf Vorrat betreiben darf, bedarf sie einer besonderen Rechtsgrundlage. Und Professor von Arnim fügt hinzu: Der Landesgesetzgeber ist auch zum Erlaß einer derartigen Rechtsgrundlage verpflichtet.

Was ist aber mit diesem Gesetz vorgesehen? Dieses Gesetz sieht im Grunde in den §§ 31 und 32 nur zwei Aspekte vor, nämlich einmal, daß Geschäftsstatistiken aus dem Verwaltungsvollzug geführt werden können. Es ist nicht daran gedacht, so wie man diesen Paragraphen zu verstehen hat, daß die Daten des Verwaltungsvollzugs auch für statistische Zwecke genutzt werden können, sondern daß sie von dem betreffenden Amt jeweils zur Aufzählung der Fälle und zur Gliederung in Unterfälle genutzt werden können.

Und zum zweiten die Nutzung der Daten der amtlichen Statistik auch für die Kommunalstatistik. In diesem § 32 ist dann allerdings auch alles geregelt, jedoch nur für diesen Fall, was für die Nutzung dieser Daten der amtlichen Statistik für die kommunalstatistische Dienststelle Geltung haben müßte. Das ist aber längst nicht alles, was die Kommunalstatistik tut.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
po

Die Kommunalstatistik führt auch eigene Dateien, schreibt diese Dateien fort und verknüpft Dateien. Nicht personenbezogen, sondern anonym. Aber nach der Definition der Datenschutzgesetze können im Prinzip auch anonymisierte Daten gegebenenfalls personenbezogen sein, wenn eine Reanonymisierung möglich ist. Und eine Reanonymisierung ist fast immer mit entsprechendem Aufwand möglich.

Wir möchten deshalb an den Landesgesetzgeber dringend appellieren, hier weitergehende Regelungen zu treffen, als sie bisher in §§ 31 und 32 vorgesehen sind.

Wir befinden uns damit, denke ich, auch in guter Gesellschaft. Denn dieses Problem ist nicht nur ein Nordrhein-Westfalen-Problem, sondern die Länder Hessen und Rheinland-Pfalz haben bereits eigene Landesstatistikgesetze, die ausführliche Regelungen für die Kommunalstatik enthalten, erlassen.

Auch das Land Bayern hat Regelungen geschaffen. Allerdings nur ein Vorschaltgesetz für die Nutzung der Volkszählungsdaten, die ja gemäß § 14 Volkszählungsgesetz den Kommunalverwaltungen zur Verfügung gestellt werden können, wenn die erforderlichen rechtlichen Regelungen getroffen sind.

Bayern hat, um hier nicht in Verzug zu kommen, speziell für die Volkszählung ein Vorschaltgesetz geschaffen und sich die weiteren kommunalpolitischen Regelungen vorbehalten.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

Das zweite Problem ist die Definition der Datei. Man hat die bisherige Definition der Datei erweitert; das ist auch richtig, weil sie bisher eigentlich nie gepaßt hat. Man muß aber natürlich sehen, daß entgegen der Begründung in der Landtagsdrucksache unter diese Dateidefinition auch Textautomaten, intelligente Fernkopiergeräte und intelligente Telefonnebenstellenanlagen fallen, ganz zu schweigen von den personal computers. Es kann ja wohl nicht angehen, daß alle die Informationen, die auf solchen Geräten gespeichert sind, künftig den Folgeregelungen der Datenschutzgesetze unterworfen werden, was speziell auch die Verpflichtungen der Verwaltung und die Rechte der Bürger angeht. Der Städtetag ist der Meinung, daß man eine vernünftige Lösung finden könnte, wenn man - wie das bisher schon bei den manuellen Dateien der Fall war - eine Regelung schafft, die zwischen internen Dateien und externen Dateien trennt. Interne Dateien, auch automatisierte, wären dann solche, die nicht zur - regelmäßigen - Datenübermittlung bestimmt sind. Würde diese Regelung getroffen, so könnten mit diesem weit gefaßten Dateibegriff alle Arten von Dateien in den Regelungsbereich des Datenschutzgesetzes übernommen werden. Damit würde nicht gefordert, daß über die Informationen in diesen Dateien, die man gar nicht unter Kontrolle bekommen kann - Herr Evertz hatte das schon angesprochen; ein Verwaltungschef kann keine Gewähr dafür tragen, daß alle Informationen, die in einem personal computer gespeichert sind, auch in eine Dateibeschreibung eingehen -, die sich täglich ändern, gegebenenfalls auch einem auskunftssuchenden Bürger Auskunft erteilt wird. Dies alles umginge man, wenn man die Regelung für interne Dateien, die man bisher für nichtautomatisierte Dateien hatte, in das Gesetz aufnähme, und zwar auch für automatisierte Dateien.

Ein Problem, das hiermit unmittelbar in Zusammenhang steht, ist das Dateienverzeichnis. Wir begrüßen es grundsätzlich, daß die verschiedenen Verzeichnisse, die es bisher gibt, durch ein einheitliches Verzeichnis ersetzt werden sollen und daß dieses Dateienverzeichnis auch Grundlage des Dateienregisters des Landesbeauftragten für den Datenschutz sein soll. Wir haben aber einige Vorbehalte gegen die jetzt vorgesehene Ausgestaltung. Ein Vorbehalt ist der, daß darin auch die internen Dateien enthalten sein sollen, die darin gar nicht enthalten sein können. In internen automatisierten Dateien steht schon jetzt häufig das, was bisher auf Karteikarten in manuellen Dateien der Sachbearbeiter stand, etwa Adreßverzeichnisse für diejenigen, die Weihnachtskarten zu bekommen haben, und dergleichen mehr. Zweitens ist der Städtetag der Meinung, daß man es dabei belassen sollte, den Zweck der Speicherung der Daten anzugeben; es sollte aber nicht zugleich auch die Rechtsgrundlage angegeben werden. Es ist oft sehr kompliziert, die Rechtsgrundlage anzugeben, und sie ist im Zweifel auch gar nicht hilfreich. Der dritte Vorbehalt bezieht sich auf § 8 Nr. 7 des Datenschutzgesetzentwurfs. Den Städtetag stört es besonders, daß man zu allen Dateien Lösungsfristen, Aufstellungsort, Art der Geräte usw. angeben soll. Dies ist nach Auffassung des Städtetags nicht zu gewährleisten, insbesondere dann nicht,

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

wenn man von dem bisherigen Prinzip der Datei im logischen Sinne nicht abweichen will. Bisher bezogen sich die Datenschutzgesetze ja nicht auf die Datei im DV-technischen Sinne, sondern auf die Datei im logischen Sinne. Die Kfz-Zulassungsdatei z. B. war eine Datei im logischen Sinne, dürfte im technischen Sinne aber - je nach Ausgestaltung des Verfahrens - 100 und mehr Dateien umfassen. Nach der jetzt vorgesehenen Fassung des § 8 Nr. 7 würde man auf die Datei im DV-technischen Sinne abstellen müssen und in dem entsprechenden Verzeichnis mehr als 100 Dateien auführen müssen. Deshalb geht der dringende Appell an den Gesetzgeber, auf diese Nr. 7 zu verzichten. Dem Städtetag ist bekannt, daß dies in Hessen auch so geregelt ist. Wenn es bei der jetzt vorgesehenen Vorschrift bliebe, würden die Verwaltungen sie formal sicherlich erfüllen. Es würde dann aber sein wie bei den Kirchen: Wenn die Vorschriften zu hoch angesetzt sind, dann werden sie zwar formal erfüllt, tatsächlich aber nicht.

Der letzte Punkt betrifft die On-line-Regelung. Der Städtetag ist der Auffassung, daß die Notwendigkeit einer On-line-Regelung neben der Verankerung des Zweckbindungsprinzips der tragende Gesichtspunkt ist, der eine Novellierung der Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder erforderlich macht. Mit der nunmehr vorgesehenen Regelung kann man im Prinzip auch einverstanden sein. Sie stellt ja im wesentlichen auf die Voraussetzungen ab, die an regelmäßige Datenübermittlungen anknüpfen, und fügt noch einige Erschwernisse hinzu, die sich aus der besonderen Art der automatisierten Verarbeitung und daraus ergeben, daß die Datenbestände generell zur Einsicht bereitgehalten werden. Das Problem, das dabei auftritt und das auch schon von Professor Fiedler angesprochen wurde, ist das der internen On-line-Anschlüsse für die Kommunalverwaltungen. § 9 Abs. 1 des Datenschutzgesetzentwurfs sieht vor, daß On-line-Anschlüsse nur noch auf der Grundlage von Bundes- oder Landesrecht möglich sind. Für den Landesbereich hat man in Absatz 2 noch das Schlupfloch gefunden, daß die Minister für ihren Zuständigkeitsbereich die erforderlichen Rechtsgrundlagen durch Rechtsverordnung schaffen können. Dieses Schlupfloch gibt es im Kommunalbereich nicht. Was passiert denn bei kommunalinternen verwaltungsbereichsübergreifenden On-line-Anschlüssen? - Es passiert doch im Grunde nicht mehr, als daß auf die Adreßdaten des Melderegisters zugegriffen wird, damit in allen Automationsverfahren die jeweils aktuellen Adreßdaten vorhanden sind. Nach Meinung des Städtetages sollte in § 9 deshalb ausdrücklich klargestellt werden, daß die Regelung, nach der die Einrichtung nur zulässig ist, soweit dies durch Bundes- oder Landesrecht bestimmt ist, für kommunalverwaltungsinterne On-line-Anschlüsse keine Geltung hat. Mit allen anderen Regelungen könnte sich der Städtetag dann im wesentlichen einverstanden erklären. Da durch die bereichsüberschreitenden On-line-Anschlüsse im wesentlichen nur auf die Adreßdaten aus dem Melderegister zugegriffen wird, könnte sich der Städtetag auch vorstellen, daß man hilfsweise das Datenschutzgesetz und gegebenenfalls auch das Meldegesetz NW wie folgt ergänzt: Interne On-line-Anschlüsse sind auf jeden

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

Fall dann zulässig, wenn sie sich bei der Abfrage der Einwohnerdaten auf den Datenkranz beschränken, der der erweiterten Melderegisterauskunft entspricht. Voraussetzung muß natürlich sein, daß keine Auskunfts- und Übermittlungssperre besteht.

Wohlgemuth (Deutscher Gewerkschaftsbund, Landesbezirk NW): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt nachhaltig das grundsätzliche Anliegen des Landesgesetzgebers, den Datenschutz im Lande Nordrhein-Westfalen zu verbessern. Dieses Vorhaben hat nicht nur landespolitische Bedeutung, sondern es geht weit darüber hinaus, nicht zuletzt auch deshalb, weil der Bundesgesetzgeber mit seinem Gesetzentwurf in der letzten Legislaturperiode nicht zum Zuge gekommen ist und wohl erst 1988 einen Gesetzentwurf zur Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes vorlegen wird. Vor diesem Hintergrund ist nur zu hoffen, daß dem vom Landtag verfolgten Vorhaben eine Art Pilotfunktion zukommt, d. h. daß von hier aus Verbesserungen des Datenschutzes im gesamten Bund initiiert werden.

Da die vom Deutschen Gewerkschaftsbund schriftlich eingereichte Stellungnahme als bekannt vorausgesetzt werden kann, sollen an dieser Stelle nur einige Stichpunkte wiederholt und besonders herausgestellt werden. Dabei soll auch auf die zum Teil hier schon geführte Diskussion eingegangen werden. Seitens des Deutschen Gewerkschaftsbundes ist das zu unterstreichen, was Herr Professor Bull schon gesagt hat: Es geht bei diesem Gesetzentwurf nicht in erster Linie um die Frage, ob verfassungsrechtliche Anforderungen erfüllt werden, sondern es geht auch um eine politische Frage, nämlich die, ob der Landtag gewillt ist, die Gefahren, die von der automatischen Datenverarbeitung, aber auch insgesamt vom Umgang mit personenbezogenen Daten für die Betroffenen und für die Gesellschaft ausgehen, durch ein Gesetzgebungsvorhaben, das den bisherigen Zustand verbessert, abzuwehren. Dies ist eine Notwendigkeit vor dem Hintergrund der Gefahren, die nicht zuletzt auch im Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts herausgestellt wurden, aber auch durch die sogenannte Wirkungsforschung belegt sind. Der ausufernde Einsatz der automatischen Datenverarbeitung verändert schleichend die Gesellschaft, und er führt zu einem wachsenden Konformitätsdruck. Gewachsene demokratische Strukturen kommen in Gefahr, wenn der Gesetzgeber nicht handelt. Es geht also nicht nur um die Frage, was verfassungsrechtlich geboten ist, sondern es geht auch um den Schutz demokratischer gesellschaftlicher Strukturen.

Nun zu einigen Einwendungen, die gegen das Gesetzesvorhaben vorgebracht wurden. Herr Professor Scheuch meinte, auf einen Punkt zurückkommen zu müssen, der in der Diskussion um Datenschutzneuregelungen von den Gegnern einer Reform vielfach genannt wird. Er sagte, bislang habe es doch noch keine Datenschutzmißbräuche gegeben, die es überhaupt erforderlich

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

machten, daß der Gesetzgeber handele. Ein Blick in die Tätigkeitsberichte der Datenschutzbeauftragten hätte sicherlich genügt, um diesbezüglich zu einer anderen Auffassung zu kommen. Wenn dann von einem Vertreter der kommunalen Seite ein nur noch formaler Gesetzesvollzug angekündigt wird, dann ist das in diesem Zusammenhang auch sehr aufschlußreich. Auch die Art, in der nach Aussagen der Praktiker On-line-Verfahren heute schon praktiziert werden, am Gesetz vorbei, ist sicherlich ein Beleg für die paralegale - so sei das einmal formuliert - Handhabung des geltenden Rechts. Darauf kommt es aber gar nicht an; es kommt vielmehr darauf an, den derzeitigen Umgang mit Daten, den man in aller Regel nicht als Rechtsverletzung charakterisieren kann, in Bahnen zu lenken, die gesellschafts- und demokratieverträglich sind.

Die von Herrn Professor Fiedler geäußerte Befürchtung, daß die Gesetzeseinheit aufgegeben werde, wenn von Nordrhein-Westfalen eine Initiative ausginge, die den bisherigen Standard verbesserte, bei der er auf das Datenschutzdurcheinander verwiesen hat, ist schon deshalb nicht stichhaltig, weil das Durcheinander nur im öffentlichen Bereich besteht, einerseits hessisches Landesdatenschutzgesetz und hoffentlich demnächst neues nordrhein-westfälisches Landesdatenschutzgesetz und andererseits Bundesdatenschutzgesetz. Das Durcheinander könnte gar nicht dadurch aufgehoben werden, daß man den privaten Bereich, der einheitlich Sache des Bundesgesetzgebers ist, aus dem Bundesdatenschutzgesetz herausnimmt.

Nun zu einigen Einzelheiten des Gesetzentwurfs. Es wird verständlich sein, daß für den Deutschen Gewerkschaftsbund vor allen Dingen die Frage des Arbeitnehmerdatenschutzes eine besondere Rolle spielt. Diesbezüglich ist festzustellen, daß die Anregungen des DGB in der Stellungnahme zum Referentenentwurf bedauerlicherweise kaum aufgenommen wurden. Es geht hier um den § 29 des Datenschutzgesetzentwurfs, die in diesem Zusammenhang einschlägige Bestimmung. Vernünftig und richtig ist es, in einem Landesdatenschutzgesetz auch eine bereichsspezifische Regelung zu versuchen, die natürlich nur für einen Teilbereich gelten wird, nämlich nur für die Bediensteten der öffentlichen Stellen auf Landes- und kommunaler Ebene. Dies ist im Bundesgebiet der zweite Schritt, nachdem das Land Hessen in dieser Hinsicht schon gehandelt hat. Die einzelnen Regelungen kranken allerdings an einem Umstand, der den gesamten Gesetzentwurf auszeichnet. Es werden nämlich immer noch entschieden zu viele Generalklauseln verwendet, und dies gilt insbesondere, soweit Datenverarbeitung nicht nur zum Zweck der Eingehung, Durchführung und Beendigung von Arbeits- und Dienstverhältnissen, sondern darüber hinaus zu vielen anderen Zwecken betrieben werden kann, zu denen letztlich im Zusammenhang mit Personalplanung auch Zwecke der Personalabbauplanung gehören würden. Zuzugeben ist, daß durch die Integration vor allen Dingen auch der Akten in den Verarbeitungsbegriff eine Trennung naheläge; die automatisierte Datenverarbeitung zum Zweck der Personalplanung scheint jedoch mit einigen Fragezeichen versehen werden

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

zu müssen. Der Deutsche Gewerkschaftsbund könnte solchen Sanktionierungen von automatisierter Personalplanung nicht zustimmen. Was die Regelung bezüglich der Weiterverarbeitung der bei ärztlichen oder psychologischen Untersuchungen und Tests erhobenen Daten anbelangt, so sollte es dabei bleiben, daß grundsätzlich, und zwar auch von den Psychologen, nur Eignungsurteile an den Dienstherrn weitergegeben werden dürfen. Für den Deutschen Gewerkschaftsbund wäre es hilfreich zu erfahren, was die Schöpfer des Entwurfs bewogen hat, eine Regelung zu formulieren, nach der vom Psychologen bzw. Arzt auch Risikofaktoren mitgeteilt werden dürfen. Da bestehende Risikofaktoren, die arbeitsplatzrelevant sind, immer in das Eignungsurteil einfließen, bedarf es keiner besonderen Hervorhebung bezüglich dieser Risikofaktoren. Im übrigen scheint es problematisch zu sein, wenn mit Einwilligung der Betroffenen fast umstandslos jede Verarbeitung von Arbeitnehmerdaten möglich sein soll. Hierzu kann beispielsweise verwiesen werden auf die neue Studie von Herb "Verweisungsfehler im Datenschutzrecht". Diese empirische Studie kommt zu dem Ergebnis, daß faktisch nahezu jede Einwilligung Resultat der Abhängigkeit des Betroffenen von demjenigen ist, der von ihm die Einwilligung verlangt. Solche Abhängigkeiten im Arbeits- und Dienstverhältnis wird man schlechterdings nicht leugnen können. Es wird also noch einmal überdacht werden müssen, ob die Einwilligung eine so weittragende Bedeutung haben darf.

Was Untersuchungen durch Psychologen oder Ärzte angeht, so muß noch herausgestellt werden, daß eine Aufklärungspflicht besteht, insbesondere dahingehend, daß die Untersuchung auf arbeitsplatzrelevante Ergebnisse beschränkt werden muß und daß die Untersuchung freiwillig ist. Das sind im übrigen auch Forderungen der Fachverbände der Psychologen, eigentlich auch Forderungen an die Ernsthaftigkeit solcher Untersuchungen.

Herauszustellen ist noch, daß die Verarbeitung von Arbeitnehmerdaten von vornherein dort rechtswidrig ist - das ist inzwischen auch durch eine Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts von 1987 abgesichert -, wo die Kollektivvertretung, sprich: die Personalvertretung, nicht in dem vom Gesetz vorgezeichneten Rahmen beteiligt worden ist. Wenn das so in den Datenschutzgesetzentwurf aufgenommen würde, würde deutlich, daß die Behörde bzw. die entscheidende Stelle für den Fall der Nichtbeteiligung auch die Unwirksamkeitsfolge ihrer Maßnahme zu tragen hat.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat, ohne dies viel näher zu begründen, angeregt, einmal die Position eines behördlichen Datenschutzbeauftragten zu überdenken. Dies geschah nicht - das ist zu betonen -, weil der Deutsche Gewerkschaftsbund der Auffassung ist, daß der Landesbeauftragte für den Datenschutz insoweit nicht seine Funktion erfüllt, sondern weil es der Deutsche Gewerkschaftsbund für richtig hält, daß - wie im Ansatz schon im privaten Bereich verwirklicht - eine interne Kontrolle die externe Kontrolle ergänzt. Es ist bekannt, daß es

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

nach dem Bundesdatenschutzgesetz einen betrieblichen Datenschutzbeauftragten mit auf den Betrieb bezogenen Kontrollkompetenzen gibt. Diese Äußerung ist nicht dahingehend mißzuverstehen, daß der Deutsche Gewerkschaftsbund mit dieser Funktion zufrieden ist; denn sie hat einen ganz entscheidenden Mangel: Der betriebliche Datenschutzbeauftragte wird nicht mit Zustimmung des Betriebsrats bestellt oder abberufen; dies ist im Ergebnis allein Sache des Arbeitgebers. Für den öffentlichen Bereich wäre aber in Anwendung des Landespersonalvertretungsgesetzes sicherlich von vornherein eine andere Situation gegeben. Der Deutsche Gewerkschaftsbund geht davon aus, daß sich ein Beschäftigter sicherlich eher an eine interne Stelle wendet, um sich vor einer möglicherweise rechtswidrigen Verarbeitung seiner Daten in Schutz nehmen zu lassen, als an den externen Landesbeauftragten. Im Hinblick auf die Anrufung des externen Landesbeauftragten besteht im übrigen noch ein Problem: Die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts konstruiert bis heute aus der Anrufung externer Stellen durch einen Arbeitnehmer eine Treupflichtverletzung, die angeblich eine verhaltensbedingte Kündigung rechtfertigt. Vor diesem Hintergrund ist in der Anrufung des Landesbeauftragten durch einen Arbeitnehmer noch ein zusätzliches Risiko zu sehen, das man dem Beschäftigten gar nicht aufbürden kann. Würde die Stelle eines behördlichen Datenschutzbeauftragten geschaffen, so wären damit natürlich zusätzliche Kosten verbunden. Der Deutsche Gewerkschaftsbund könnte sich aber vorstellen, daß man Obergrenzen festlegt, daß man überlegt, ob diese Position für alle Behörden geschaffen werden sollte. Im Grundsatz hält der Deutsche Gewerkschaftsbund aber daran fest, daß eine solche Institution vor allen Dingen für die Beschäftigten von Nutzen wäre.

Stellv. Vorsitzender: Ich darf noch einmal daran erinnern, daß wir uns zu Beginn der Sitzung auf Statements von zehn Minuten bis 15 Minuten Dauer geeinigt hatten. Es ist wohl auch zweckmäßig, sich in den Vorträgen weniger in Debatten einzulassen. Ich glaube, dann kommen wir auch mit der Zeit hin.

Dr. Sprenger (Deutscher Beamtenbund, Landesbund NW): Herr Vorsitzender, Frau Abgeordnete, meine Herren Abgeordneten, sehr verehrte Damen und Herren! Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß für den Ausschuß nicht nur der Kern des mündlichen Vortrags, sondern auch noch einmal die ausführliche Stellungnahme des Beamtenbundes zu dem Gesetzentwurf in genügender Stückzahl vorhanden ist. Was also Details angeht, kann darauf verwiesen werden.

Der Deutsche Beamtenbund befindet sich in einer etwas gespaltenen Interessenlage. Das dürfte auch für den DGB gelten; denn in beiden Gewerkschaften gibt es einige Bereiche, die von Mitarbeitern bestimmt sind, die an der Verarbeitung von personenbezogenen Daten aktiv beteiligt sind, und einige Bereiche - zu nennen ist z. B. der Bildungsbereich -, in denen

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

große Gruppen von Mitarbeitern und natürlich Mitgliedern beschäftigt sind, die sich unter Umständen als Opfer von datenverarbeitenden Stellen empfinden.

Der Deutsche Beamtenbund nimmt nicht zu allen Punkten Stellung, sondern nur zu denen, die aus der Sicht des öffentlichen Dienstes und speziell des Beamtenbundes interessant sind. Der Deutsche Beamtenbund versteht das geltende Datenschutzrecht in Bund und Ländern als einen ersten Schritt zum Schutz des vom Grundgesetz gewährleisteten Persönlichkeitsrechts des Bürgers. Regelungsbestrebungen zwecks weiteren Ausbaus dieses Schutzes werden deshalb vom Deutschen Beamtenbund begrüßt. Der vorliegende Gesetzentwurf als Grundgesetz zum Schutz personenbezogener Daten - so könnte man ihn bezeichnen - entspricht nach Auffassung des Beamtenbundes im Kern den Verfassungsnormen des Grundgesetzes und der Landesverfassung. Er geht allerdings - darauf haben schon einige der Experten hingewiesen - in einzelnen Punkten über die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts hinaus.

Der Deutsche Beamtenbund sieht ein Problem darin, daß die Leitfunktion, die das nordrhein-westfälische Gesetzesvorhaben deutlich aufweist, an sich dem Bund zukommt. Aufgrund dieser mehr historischen Entwicklung ist ein weiteres Auseinanderklaffen der Datenschutzbestimmungen in Bund und Ländern zu befürchten. Diese Gefahr sollte nicht geringgeachtet werden. Nach Einschätzung des Beamtenbundes wird es dem Land Nordrhein-Westfalen nicht möglich sein, den Bund zu einem beschleunigten Verfahren bei der Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes zu zwingen, so schön das in mancher Beziehung auch sein könnte.

Der zweckmäßige und praxistaugliche Einsatz der Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung wird in bestimmten Bereichen - darauf weist der Deutsche Beamtenbund mit aller Deutlichkeit hin - durch die in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen beeinträchtigt. Im Rahmen der vorbeugenden Strafverhinderung im Polizei- und Sicherheitsbereich z. B. würde eine Weiterverarbeitung personenbezogener Daten u. a. nur bei einer unmittelbar drohenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit zulässig sein. Überlegen Sie einmal, was es für einen Polizeibeamten in seiner alltäglichen Arbeit bedeutet, daß er sich immer vorher überlegen muß, ob es sich wirklich um eine unmittelbar drohende Gefahr handelt, die vorbeugendes Eingreifen erlaubt! Demgemäß würde z. B. die Speicherung von Kfz-Kennzeichen, wie sie mit den technischen Geräten der Polizei in Nordrhein-Westfalen heute üblich und möglich ist, unzulässig, wenn lediglich ein Verdacht besteht. Würde sich das herum-sprechen, so würde die polizeiliche Effektivität zwangsläufig erheblich verringert.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

Effektiver Datenschutz erfordert nach Auffassung des Beamtenbundes einen besonders sorgfältigen Umgang mit personenbezogenen Daten durch die öffentliche Verwaltung. Das wesentlich ausgedehnte und unentgeltliche Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht des Bürgers bezogen auf seine personenbezogenen Daten in Dateien und Akten bedeutet bei allen speichernden Stellen Mehrarbeit für die dort Beschäftigten. Daraus ergeben sich auch erhebliche Mehrkosten in den öffentlichen Verwaltungen. Mehrkosten entstehen einmal aufgrund der erforderlichen technischen Ausstattungen - darauf ist von seiten der kommunalen Spitzenorganisationen schon hingewiesen worden. Wenn entsprechend dem 10-Gebote-Katalog die organisatorischen und technischen Sicherungsmaßnahmen durchgeführt werden, so bedeutet das eine ganz erhebliche Verstärkung der technischen Sicherungsmittel innerhalb der EDV-Anlagen selbst, und damit sind erhebliche Mehrkosten verbunden. Mehrkosten entstehen zum anderen aber auch zwangsläufig wegen des Personalmehrbedarfs. Wenn man die gesetzlichen Bestimmungen in Zukunft mit dem vorhandenen Personal erfüllen will, so ergeben sich nicht unerhebliche Kosten für eine ausgedehnte und intensive spezielle Fort- und Weiterbildung des Personals aufgrund der neuen gesetzlichen Situation.

Zum Abschnitt B des Fragenkatalogs des Ausschusses - Schutz- und Anwendungsbereich des Gesetzes - ist folgendes zu sagen: Nach Auffassung des Beamtenbundes hat die Einbeziehung auch der traditionellen Informationsverarbeitung, d. h. die Einbeziehung der Akten, in den Geltungsbereich des Datenschutzgesetzes mit den gleichen Rechtsfolgen wie bei den übrigen Daten den Vorteil, daß sie dem von allen Seiten anerkannten Rechtsbewußtsein der Bürger Rechnung trägt. Damit ist die Einbeziehung der Akten politisch auch nicht mehr aufzuhalten. Somit unterliegt das gesamte Verwaltungshandeln ohne irgendeine Ausnahme - diese Konsequenz muß man deutlich sehen - datenschutzrechtlichen Bestimmungen und datenschutzrechtlicher Kontrolle. Der zusätzlich zu erwartende finanzielle Aufwand ist nicht abzuschätzen. Nach den Erfahrungen mit dem bisherigen Auskunfts- und Einsichtsrecht kann er gering sein, bei einer extensiven Ausnutzung oder gar einem Mißbrauch - davon reden bestimmte warnende Stimmen - kann er aber auch sehr hoch ausfallen.

Eine Anpassung des Datenschutzes an die fortschreitende technische Entwicklung muß gewährleistet sein. Das ist in dem Gesetzentwurf auch so festgelegt. Heute kann nicht abgesehen werden - auch wenn einige Experten meinen, zumindest drei Jahre nach vorn schauen zu können -, wie schnell die technische Entwicklung voranschreiten wird. Also wird man wohl erwarten müssen, daß sogar dieses Rahmengesetz sehr bald novelliert werden muß, es sei denn, man spannte den Rahmen so weit, daß die wichtigen Fragen in bereichsspezifischen Regelungen aufgenommen werden. Dann aber hat der Rahmen als Rahmen nicht mehr viel Sinn. Man wird austarieren müssen, wann man eine Novellierung des Gesetzes in Kauf nehmen will.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

Der Deutsche Beamtenbund ist der Auffassung, daß die Zulässigkeit und der Umfang der Datenerhebung grundsätzlich bereichsspezifisch zu regeln ist, d. h. möglichst im Rahmen der jeweils einschlägigen Spezialgesetze und in den Tarifverträgen. Die Neuregelung bezüglich der Datenerhebung bei Dienst- und Arbeitsverhältnissen im öffentlichen Dienst durchbricht auch nach Auffassung des Beamtenbundes diese bereichsspezifische Gesetzssystematik. Der Beamtenbund sieht darin eine Verlegenheitslösung. Weil man nicht verschiedene gesetzliche Regelungen, die den öffentlichen Dienst betreffen, novellieren wollte, soll dieser Bereich nun in dem Rahmengesetz geregelt werden. Systematisch ist das nicht. An sich müßten das Landesbeamtengesetz, das Landespersonalvertretungsgesetz usw. geändert werden. Die Scheu vor dem gesetzestechnischen Aufwand einer solchen Lösung ist zwar durchaus verständlich, nach Auffassung des Beamtenbundes ist es aber nicht gut, daß diese bereichsspezifische Regelung hier sozusagen hineingeklebt wird. Daß ein Regelungsbedürfnis besteht, ist keine Frage. Der Vertreter des Deutschen Gewerkschaftsbundes hat schon ausführlich auf die Probleme des § 29 des Datenschutzgesetzentwurfs hingewiesen; das soll hier nicht wiederholt werden.

Das Thema "Informationsbeschaffung und Informationsaustausch" ist bereits zu Beginn des Vortrags angesprochen worden. Es sollte noch einmal bedacht werden, daß z. B. bei der Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität eine erfolgreiche Fahndung nach Dealern und eine erfolgreiche Verhinderung weiterer Rauschgiftdelikte de facto nur möglich ist, wenn es der Polizei erlaubt ist, etwa Bewegungsbilder von solchen Personen herzustellen, von denen sie mit sehr großer Wahrscheinlichkeit annehmen muß, daß sie zu einem Kreis von aktiven Dealern gehören. Das ist nach dem vorliegenden Entwurf in Zukunft nicht mehr zulässig. Nach Auffassung des Beamtenbundes muß im Hinblick auf den Polizei- und Sicherheitsbereich aufgrund von ausführlichen Gesprächen mit den Betroffenen noch einmal ausgeforscht werden, ob unter solch engen Bestimmungen weiterhin eine erfolgreiche und sinnvolle Arbeit möglich ist. Das soll hier nur als Problem angesprochen werden.

Die Nutzung personenbezogener Daten zur Durchführung von Organisationsuntersuchungen soll nach dem Datenschutzgesetzentwurf als erlaubte Zweckänderung gelten. Der Deutsche Beamtenbund hält dies nicht im Grundsatz, aber so, wie es in dem Entwurf formuliert worden ist, für bedenklich, weil zu viele personenbezogene Daten, die sich auf eine Person oder eine bestimmte Personengruppe zurückführen lassen, verwendet werden. Diese Bedenken würden nicht mehr bestehen, wenn dem Wunsch des Beamtenbundes gefolgt würde, diese Daten so schnell wie möglich zu anonymisieren. Für Organisationsuntersuchungen sind verschlüsselte Zahlen nämlich völlig ausreichend. Der Name, das Geburtsdatum, die Anschrift von Bediensteten müssen nicht in den ganzen Apparat der technischen und statistischen Auswertungen eingehen, zumal die Personaldaten im engeren Sinne für den Ablauf der Untersuchung an sich bedeutungslos sind.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

Zu den Fragen zum Ausbau der Rechte der Betroffenen ist aus der Sicht des Deutschen Beamtenbundes zu sagen, daß sich das bisher geltende Auskunftsrecht durchaus bewährt hat und sich als praktikabel erwiesen hat. Nicht vorhersehbar ist, in welchem Maße von dem erweiterten Auskunftsrecht Gebrauch gemacht werden wird. Geht man von der Bequemlichkeit des Bürgers aus, kann man sich in bezug auf diesen Punkt beruhigen. Wenn aber das Bewußtsein für die Sensibilität personenbezogener Daten wächst, muß man damit rechnen, daß das Auskunftsrecht erheblich stärker genutzt wird, und damit sind dann die bereits geschilderten Folgen verbunden.

An dieser Stelle sollte im Interesse des öffentlichen Dienstes aber auch einmal deutlich gesagt werden, daß die öffentliche Verwaltung und ihre Bediensteten in besonderem Maße an Recht und Gesetz gebunden sind, daß sich ihr Handeln nur am Interesse der Allgemeinheit auszurichten hat. Sie haben die Aufgabe, die staatlichen Leistungen gerecht auf die Bürger zu verteilen und unbeeinflußt von Gruppeninteressen Gesetzesvollzug vorzunehmen. Von daher sind sie auch in besonderem Maße zur Beachtung von Individualrechten, also auch zur Beachtung des im Persönlichkeitsschutz wurzelnden Rechts auf informationelle Selbstbestimmung verpflichtet. Dies sollte in dem neuen Gesetz deutlich herausgestellt werden; damit würde einer alten Forderung des Beamtenbundes Rechnung getragen. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, daß sich das Vertrauensverhältnis der Bürger zu den öffentlichen Verwaltungen und deren Bediensteten durch die bisherigen Datenschutzregelungen nicht verschlechtert hat, sondern - in bestimmten Bereichen läßt sich das auch beobachten - sogar verbessert hat. Wachsende Transparenz führt auch zu einem Wachsen des Vertrauensverhältnisses zwischen Bürger und dem ihn betreuenden Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes.

Neue Konflikte sind allerdings zu erwarten, wenn der Datenschutz im Übermaß verwirklicht wird. Übertriebene Vorstellungen von Datenschutz können leicht dazu führen, daß notwendige Informationen im Interesse des Betroffenen aus Unsicherheit über die datenschutzrechtliche Relevanz gar nicht mehr gesammelt werden oder daß Amtshilfe für den Betroffenen nicht mehr in jedem Fall in dem notwendigen Umfang gewährleistet sein wird.

Zum Thema "Ausbau und Umfang der Kontrolle" folgendes: Die bisherige Praxis zeigt, daß seitens der Verwaltung weitgehend die Bereitschaft besteht, die Stellung des Datenschutzbeauftragten anzuerkennen und mit ihm zusammenzuarbeiten. Die Tätigkeitsberichte beziehen sich ja immer auf Einzelfälle. Wenn man die Unmenge von normalen Verwaltungsabläufen dagegenhält, stellt man fest, daß der Prozentsatz der Fälle, in denen etwas nicht in Ordnung war, als sehr, sehr gering einzustufen ist. Bisher war es auch schon selbstverständlich, den Datenschutzbeauftragten bei der Planung und Erarbeitung datenschutzrelevanter Gesetzentwürfe zu beteiligen; in Klammern sei

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

hinzugefügt: mit Ausnahme des Kultusministeriums. Insoweit besteht daher kein Regelungsbedürfnis. Eine Ausweitung seiner Informationsbefugnisse wird nicht für erforderlich gehalten. Datenschutz und Verwaltungsaufwand müssen immer in einer angemessenen Relation zueinander stehen; das muß auch so bleiben. Überzogener Datenschutz könnte leicht dazu führen, daß die Datenschutzkontrollinstitutionen nicht nur den erforderlichen Datenschutz umsetzen - diese Aufgabe wird vom Beamtenbund anerkannt und unterstützt -, sondern über den Rahmen der gesetzlichen Zuständigkeiten hinaus tätig werden. Die Gefahr - wohlbemerkt: nur die Gefahr - einer Über-Aufsichtsbehörde muß deutlich gesehen werden.

(Der Vorsitzende übernimmt wieder die Leitung der Sitzung.)

Die Vorschriften über die Dateibeschreibung erscheinen dem Beamtenbund sinnvoll. Was das Recht auf Auskunft über diese Dateibeschreibung angeht - diese Auskunft kann beim Landesbeauftragten für den Datenschutz eingeholt werden -, sollte folgendes bedacht werden: Nach Auffassung des Beamtenbundes sollten die in der Dateibeschreibung geforderten Angaben über die Betriebsart des Verfahrens und die Art der Geräte dem Auskunftsheischenden nicht bekanntgegeben werden. Das liefe auch den Sicherheitsbestimmungen, die in dem 10-Gebote-Katalog enthalten sind, zuwider. Diesbezüglich müßte eine vernünftige Regelung getroffen werden; denn jeder Experte in EDV-Fragen wäre sonst in der Lage, bei Vorhandensein von Datennetzen in die Systeme einzudringen und sich völlig unzulässigerweise große Mengen von Datensätzen zu beschaffen, an die er ohne diese Beschreibung gar nicht käme.

Abschließend zum Fragenbereich "Ausbau der Datensicherung, Weiterentwicklung der Technik": Die technische Entwicklung auf dem Gebiet der Datenverarbeitung ist nicht aufzuhalten. Durch den Einsatz von Mikrochips werden die Geräte leistungsfähiger und zugleich kleiner, was dazu führt, daß auch von den Verwaltungen in immer mehr Fällen PC eingesetzt werden. Da auf diesem Gebiet aber erhebliche Kosten auf die Verwaltungen zukommen, beobachtet der Beamtenbund zunehmend, daß die Dienstherren zögern oder es sogar versäumen, den Bediensteten die erforderlichen und inzwischen auf dem Markt vorhandenen modernen technischen Geräte für die Arbeit zur Verfügung zu stellen. Dem Beamtenbund ist auch bekannt - das soll an dieser Stelle nur weitergegeben werden -, daß in bestimmten Bereichen der Verwaltung Bedienstete dazu übergehen, privateigene PC für die Erledigung dienstlicher Aufgaben zu benutzen. Einem Betriebsprüfer eines Finanzamts, der ohnehin mit dieser Materie vertraut ist, kann nicht verübelt werden, daß er - weil die Maschine in seinem Finanzamt aus dem vorigen Jahrhundert stammt - seinen privaten PC benutzt, um bei seinen Betriebsprüfungen effektiver, sinnvoller und schneller arbeiten zu können. Das ist aber eine höchst gefährliche Entwicklung. Dagegen müssen ganz erhebliche Bedenken angemeldet werden; denn

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

hier geht es darum, daß sensible und hochsensible Daten aus den Dienststellen in den privaten Bereich verlagert werden. Wenn sich das - was ja denkbar ist - auch auf den Polizeibereich ausdehnte, entstünden ganz erhebliche Probleme. Das Datenschutzgesetz sieht es ja als seine Aufgabe an, den einzelnen davor zu schützen, daß er durch die Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen in unzulässiger Weise in seinen Rechten beeinträchtigt wird. Die öffentliche Verwaltung ist damit aber zugleich auch dem Odium des Gefährlichen und Bedrohlichen beim Umgang mit Daten in besonderer Weise behaftet; zumindest unterschwellig wird der Eindruck erweckt, daß öffentliche Bedienstete beim Umgang mit Bürgerdaten prinzipiell unrechtmäßig handeln, daß sie über das unbedingt notwendige Maß hinaus persönliche Daten sammeln, speichern, verarbeiten und weitergeben. Dieser ungerechtfertigte Eindruck würde sicherlich noch verstärkt, wenn die Bürger zur Kenntnis nehmen müßten, daß Bedienstete der öffentlichen Verwaltungen aus den genannten Gründen in zunehmendem Maße ihre privateigenen PC dienstlich nutzen. Schon deshalb sollte die Vorschrift des § 10 Abs. 2 Nr. 10 des Datenschutzgesetzentwurfs dahingehend geändert werden, daß personenbezogene Daten im Sinne dieses Gesetzes auf keinen Fall auf privaten PC von Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes verarbeitet werden dürfen. Diesbezüglich ist noch einmal auf die umfangreiche Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf zu verweisen.

Vorsitzender: Damit ist der zweite Vortragsblock beendet. - Ich eröffne die zweite Diskussionsrunde.

Abg. Guttenberger (SPD): Es ist immer wieder die Befürchtung geäußert worden, daß die Verwaltung dadurch lahmgelegt werden könnte, daß Bürger die ihnen nach dem Gesetzentwurf zustehenden Rechte - dazu gehört insbesondere das Recht auf Auskunft, aber auch das auf Akteneinsicht - mißbräuchlich nutzen. Nach meiner Kenntnis regelt das Verwaltungsverfahrensgesetz NW bereits jetzt die Akteneinsicht unter ganz bestimmten Voraussetzungen. Dabei ist es meines Wissens nicht zu Mißbräuchen gekommen. Die Frage an den Vertreter des Landkreistages lautet also: Woraus leiten Sie ab, daß eine nennenswerte Zahl von Bürgern die nach dem Gesetzentwurf vorgesehenen Rechte mißbraucht mit der Folge, daß die Effizienz der Verwaltung geschmälert oder gar aufgehoben wird?

Dr. Welter (Landkreistag NW): Die Regelung des Verwaltungsverfahrensgesetzes gilt nur für bestimmte Verfahren. Das danach bestehende Akteneinsichtsrecht wird nur für Verwaltungsverfahren, d. h. im konkreten Einzelfall, gewährt. Das in dem vorliegenden Datenschutzgesetzentwurf vorgesehene Akteneinsichtsrecht geht wesentlich weiter. Es ist nicht an einen konkreten Sachverhalt gebunden. Jeder Bürger hat im Grunde genommen die Möglichkeit, bei jeder Verwaltung die über ihn

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

gespeicherten personenbezogenen Daten zu erfahren. Wenn sich der Bürger vergewissern will, daß nichts gespeichert ist, das von Gesetzes wegen nicht erlaubt ist, so ist das hinreichend, um gegebenenfalls einen erheblichen Verwaltungsaufwand zu bewirken. Das muß nicht sein, das kann aber sein. Wenn der Bürger das Recht mißbräuchlich in Anspruch nehmen will, so kann er dies tun.

Abg. Guttenberger (SPD): Wird es nicht so sein, daß sich ein Bürger dann von dem in einer Behörde vorhandenen Datenbestand überzeugen will, wenn er den Eindruck hat, daß die über ihn festgehaltenen Daten nicht den Tatsachen entsprechen, und muß es dann nicht auch im Interesse der Behörde liegen, daß ein Abgleich zwischen den tatsächlichen und den gespeicherten Werten vorgenommen wird?

Dr. Welter (Landkreistag NW): Die bisherige Verfahrensweise der Verwaltung, d. h. ohne den jetzt neu zu installierenden Schutz, hat nicht in nennenswertem Umfang dazu geführt, daß falsche personenbezogene Daten gespeichert worden sind. Daß das hin und wieder einmal vorkommt, ist menschlich und läßt sich gar nicht verhindern. Das ist bis jetzt mit herkömmlichen Mitteln und in herkömmlicher Weise beseitigt worden, ohne daß es dazu eines Akteneinsichtsrechts bedurfte. Der Bürger muß nicht erst im Wege des Akteneinsichtsrechts sämtliche denkbarerweise über ihn gespeicherten Daten erfahren, damit in dem einen oder anderen Fall herausgefunden werden kann, daß etwas Falsches gespeichert worden ist. Man muß doch zunächst einmal vom Normalfall ausgehen, daß die Angaben, die die Verwaltung ja vom Bürger bekommt, zutreffend sind. Hier wird also der Ausnahmefall in den Regelfall verkehrt, nämlich von vornherein unterstellt, daß die personenbezogenen Daten - zumindest mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit - falsch sein können. Wie gesagt: Das muß nicht sein, das kann aber sein.

Abg. Dr. Lichtenberg (CDU): Herr Dr. Krane hat von der Unterteilung der Dateien in externe und interne Dateien gesprochen. Mich interessiert, wie der Datenschutzbeauftragte einen solchen Vorschlag beurteilt.

Von dem Beigeordneten Cronauge ist vorgetragen worden, daß durch die Einbeziehung von Akten zusätzliche Sicherungsmaßnahmen notwendig würden. Er hat angeführt, daß zusätzliche Räumlichkeiten hergerichtet werden müßten, daß beispielsweise Panzerschränke aufgestellt werden müßten. Um eine absolute Sicherheit zu erreichen, schlägt er vor, Einzelzimmer einzurichten usw. Sieht der Datenschutzbeauftragte das ähnlich?

Dr. Baumann (Bundesb. Daten-Sch.): Daß es zu zusätzlichen Kosten für Sicherungseinrichtungen kommen kann, ist nicht ganz

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

von der Hand zu weisen. Entscheidend ist, welche Sicherheitsvorrichtungen heute schon für die Akten getroffen worden sind. Ich erinnere mich daran, daß seinerzeit im Ministerium die Akten abends verschlossen werden mußten; es durfte nichts auf dem Schreibtisch liegenbleiben. Der Sicherheitsgrad war abgestuft, je nachdem, ob es sich um NfD-Akten oder um normale Akten handelte. Die ganz normale interne Organisation erfordert es, daß solche Vorkehrungen getroffen werden. Es ist nicht einzusehen, daß argumentiert wird, durch die Ausdehnung des Geltungsbereiches des Datenschutzgesetzes auf Akten würden zusätzliche Sicherungen notwendig und dadurch entstünden zusätzliche Kosten. Solche Vorkehrungen hätten an und für sich ohnehin für die Akten getroffen werden müssen. Insofern kann es also nur um einen Nachholbedarf gehen.

Der Datenschutzgesetzentwurf sieht eine Unterscheidung zwischen internen und externen Dateien nicht vor. Es gibt die Möglichkeit, bestimmte Strukturen zu schaffen. Es ist denkbar, daß für interne Dateien, die also für den rein internen Gebrauch bestimmt sind, Möglichkeiten geschaffen werden, nur sind diese natürlich auch unter der besonderen Berücksichtigung der Zweckbindung zu verstehen. In dem Zusammenhang haben mich die Ausführungen des Vertreters des Landkreistages irritiert. Ich habe ihn so verstanden, daß bei einer Kommunalbehörde die Trennung, die in § 13 des Entwurfs vorgesehen ist, so offenbar nicht durchgeführt werden kann. Während also im Ressortbereich die Trennung durchgeführt wird - Finanzbereich, Verkehrsbereich, innerer Bereich usw. -, soll das bei der Kommunalbehörde offenbar aufgehoben sein. Dort würden dann die Daten fluktuieren können, beispielsweise Daten über Steuern, die im kommunalen Bereich eingehen, und Daten des Sozialbereichs, und das ist natürlich undenkbar. Wenn mit der Frage nach den internen Dateien darauf abgestellt worden ist, muß gesagt werden, daß so etwas natürlich völlig ausgeschlossen ist. Auch im kommunalen Bereich müssen Strukturen herrschen, wie wenn verschiedene Behörden vorhanden sind. Es geht nicht an, das Zweckbindungsgebot, das eine Kernregelung der neuen Konzeption darstellt, im Kommunalbereich aufzugeben.

Abg. Dr. Lichtenberg (CDU): Ich möchte dem Vertreter des Städtetages die Möglichkeit geben, seine Ausführungen noch einmal zu spezifizieren. Wollen Sie Ihre Ausführungen so verstanden wissen, wie sie der Datenschutzbeauftragte verstanden hat?

Dr. Krane (Städtetag NW): Offenbar liegt ein Mißverständnis vor. Unser Vorschlag der Trennung in externe Dateien und interne Dateien hatte gar nichts mit dem Zweckbindungsprinzip zu tun. Damit sollte erreicht werden, daß das Modell, was schon jetzt für manuelle Dateien gilt, auch auf automatisierte Dateien übertragen wird, also auf Dateien, die auf Textautomaten, personal computer und ähnlichem geführt werden und nur einem

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

Sachbearbeiter zu dessen ausschließlicher Verfügung stehen und aus denen gerade nicht weiter übermittelt werden soll. Aus kommunaler Sicht kann man diese Dateien nicht mit vernünftigem Aufwand und vernünftigem Aktualitätsgrad erfassen, in eine Dateibeschreibung aufnehmen. Aus derartigen Dateien kann auch keine Auskunft erteilt werden. Lösungsverpflichtungen und was noch alles an Verwaltungs- und Bürgerpflichten daran anknüpft, können hier nicht gelten. Diese Trennung war also mit der Anwendung des Prinzips der externen und internen Dateien gemeint. Was schon nach geltendem Recht für manuelle Dateien gilt, sollte auch auf automatisierte Dateien übertragen werden.

Unabhängig davon ist der Städtetag der Meinung - der Vertreter des Landkreistages sollte dazu vielleicht auch noch einmal Stellung beziehen -, daß das strenge Zweckbindungsgebot innerhalb des kommunalen Bereichs im Prinzip auch für externe Dateien nicht in der Weise praktiziert werden kann, wie das beim verwaltungsüberschreitenden Datenverkehr der Fall ist.

Abg. Frechen (SPD): Der Vertreter des Landkreistages hat eindrucksvoll dargestellt, was alles auf die Kommunalverwaltung zukommen wird. Teilen Sie meine Befürchtung, daß sich eine nach Ihrer Auffassung überforderte Kommunalverwaltung auf § 18 Abs. 3 Buchst. a des Datenschutzgesetzentwurfs beziehen und sich damit dem Auskunftersuchen des Betroffenen entziehen würde?

Dr. Welter (Landkreistag NW): In § 18 Abs. 3 Buchst. a scheint mir ein anderer Tatbestand gemeint zu sein. Wenn zwei oder drei Dutzend Bürger ihre sämtlichen Akten einfordern, kann man nicht sagen, daß man dem nicht nachkommen wird, weil damit die Aufgabenerledigung gefährdet würde. Wenn man das Schutzinteresse des Bürgers anerkennt, muß man es gesetzlich auch abschirmen und ihm Vorrang vor den Interessen der Aufgabenerledigung geben.

Abg. Guttenberger (SPD): Der Vertreter des Deutschen Beamtenbundes hat sehr eindrucksvoll beschrieben, daß wegen der mangelhaften Ausstattung der Behörden die Bediensteten inzwischen eigene PC zur Erledigung dienstlicher Aufgaben nutzen. Die Frage ist, ob dies nicht nur die Nachfolge des lobenswerten Mit-nach-Hause-Nehmens von Akten ist. An den Vertreter des Beamtenbundes geht auch die folgende Frage: Wie beurteilen Sie überhaupt die Praxis, daß im privaten Bereich dienstliche Geschäfte erledigt werden? Werden damit nicht Fragen aufgeworfen, für die dieser Gesetzentwurf von Bedeutung ist, gerade weil die Akten nach der vorliegenden Fassung des Datenschutzgesetzentwurfs ausdrücklich mit einbezogen werden sollen.

Der funktionsbezogene Behördenbegriff hat sich wie ein roter Faden durch den Vortrag des Vertreters des Landkreistages gezogen. Die Frage ist, ob es nicht bereits jetzt auch im kommunalen Bereich einen funktionsbezogenen Behördenbegriff

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

gibt. Zu denken ist nur an das Jugendamt, an den Amtsarzt, an personalaktenführende Stellen, die ja auch kraft anderer Gesetze ihre Informationen, sprich: Daten, gegeneinander abgeriegelt handhaben müssen.

Eine Frage zum letzten Beitrag. Ist ein PC nicht erst dann von erhöhtem Nutzen, wenn man eine Vernetzung herstellt, d. h. zu den Daten, die am Schreibtisch verarbeitet werden, die Daten, die extern zur Verfügung stehen, mit heranzieht, um so zu einem für den Bürger mehr oder weniger günstigeren Ergebnis zu kommen. Das heißt doch, daß die von Ihnen vermutete Verriegelung technisch zunächst einmal abgesichert sein müßte. Möglichkeiten dazu sehe ich noch nicht, aber vielleicht habe ich ja etwas übersehen.

Abg. Paus (CDU): Der Behördenbegriff der Vertreter der kommunalen Spitzenverbände ist mir noch nicht ganz klar. Sie denken doch, daß nach dem neuen Datenschutzgesetz bestimmte kommunale Referate möglicherweise gar nicht mehr so geschnitten sein dürften, wie sie zur Zeit geschnitten sind, daß bei kleinen Gemeinden die Aufgaben ganz anders sortiert werden müßten. Offenbar sieht man bei kleinen Gemeinden auch Probleme, für verschiedene Sachbereiche nur einen Sachbearbeiter einzusetzen, weil dieser ja die Daten präsent hat, unabhängig davon, ob er sie auch in Akten aufgenommen hat, wenn er auch noch eine Entscheidung für einen anderen Sachbereich treffen muß. Die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände sollten noch einmal verdeutlichen, wo sie diesbezüglich die Probleme sehen.

Dr. Sprenger (DBB): Mir ist ein kleiner Bereich des öffentlichen Dienstes bekannt, in dem die Mitarbeiter zu Hause arbeiten dürfen und müssen. Der Gerichtsvollzieher hat sein Büro zu Hause. Sonst ist es an sich unzulässig, daß ein Beamter dienstliche Akten mit nach Hause nimmt. Das gleiche gilt - das wird aus der Stellungnahme des Beamtenbundes deutlich - für automatisierte Dateien. Die Lösung ist einfach: Denken Sie beim Haushalt 1988 daran, mehr Stellen für die einzelnen Verwaltungen zu bewilligen. Das Problem würde sich lösen. - Da dies nicht geht und da die Ausstattung bestimmter Zweige der öffentlichen Verwaltung mit Geräten bedauerlicherweise nicht in dem notwendigen Umfang zu erwarten ist, wie das die technische Entwicklung und auch die Kenntnisse der Bediensteten es erfordern, wird es immer wieder vorkommen, daß dienstliche Arbeiten zu Hause erledigt werden. Da das Verbot, Akten mit nach Hause zu nehmen, nirgends fixiert ist, bestünde hier eine Möglichkeit, das unter dem Aspekt des Datenschutzes deutlich zu machen, und zwar zur rechtlichen Absicherung der öffentlichen Bediensteten. Das ist unser Anliegen.

Dr. Welter (Landkreistag NW): Im kommunalen Bereich gibt es keinen funktionsbezogenen Behördenbegriff. Zur Zeit stellen

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

sich die Gemeindeverwaltung, die Kreisverwaltung, die Stadtverwaltung nach außen und innen als eine Einheit dar. Alles, was innerhalb der Behördenorganisation an Unterteilungen vorgenommen wird - Kasse, Gesundheitsamt, verschiedene andere Einrichtungen -, sind innerorganisatorische Maßnahmen, die bisher jedenfalls beim Aktenfluß innerhalb der Verwaltung datenschutzrechtlich keine Rolle spielten. Jetzt gehe ich zum funktionalen Behördenbegriff über, nach dem jede einzelne Aufgabe gegen jede andere Aufgabe abgeschottet wird. Es werden also Kästchen gebildet, für die je ein Sachbearbeiter zuständig ist, und dieser Sachbearbeiter kann mit einem anderen Sachbearbeiter nicht kommunizieren; denn dies wäre eine Datenübermittlung und damit unzulässig.

(Abg. Guttenberger (SPD): Das ist schon jetzt so!)

- In großen Verwaltungen funktioniert das. In kleinen Verwaltungen aber werden verschiedene Aufgaben von einer Person erledigt, und da führt es dann zu Schwierigkeiten.

Vorsitzender: Wir sind damit am Ende der zweiten Diskussionsrunde; Wortmeldungen dazu liegen mir nämlich nicht mehr vor. - Wir kommen dann zum dritten Vortragsblock.

Dr. Schoreit (Bundesanwalt beim Bundesgerichtshof): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Die mündliche Stellungnahme beschränkt sich auf die Fragen, mit denen speziell die Strafverfolgungsbehörden angesprochen sind; im übrigen wird auf die schriftlichen Ausführungen verwiesen.

Zu der Frage A 2 des Fragenkatalogs des Ausschusses, ob die vorgesehenen Gesetzesänderungen den zweckmäßigen und praxistauglichen Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung ermöglichen, ist aus der Sicht der Strafverfolgungsbehörden zu bemerken: Die vorgesehenen gesetzlichen Regelungen sind nur deshalb erträglich und durchführbar, weil im Interesse der Strafverfolgung und der Strafverfolgungsbehörden wesentliche Ausnahmen vorgesehen sind. Ohne diese Ausnahmen wäre eine geordnete und rechtsstaatgemäße Strafverfolgung nicht durchzuführen. Aufgrund immer wieder anzutreffender Fehlinterpretationen besteht Anlaß, darauf hinzuweisen, daß die verfassungsrechtlich gewährleistete Gemeinschaftsaufgabe einer wirkungsvollen Strafverfolgung nur in einem Verfahren garantiert ist, das bei voller Berücksichtigung der Rechte der Betroffenen eine Abklärung zunächst unbewiesener Verdachtsgründe aufgrund noch ungewürdigter Beweismittel nach rechtsstaatlichen Grundsätzen ermöglicht. Strafverfolgungsdaten sind jedenfalls zu Beginn eines jeden Verfahrens so ungewiß, daß überzeugte Datenschützer eigentlich jede Strafverfolgung unterbinden müßten. Die realistische Konsequenz ist, daß Fahndungen

und Ermittlungen keinesfalls unter Beteiligung der Öffentlichkeit durchgeführt werden können. Vor Prüfung der Verdachtsgründe in einem meist öffentlichen gerichtlichen Verfahren muß die Geheimhaltung der Verfahrensdaten vor jedermann und muß insbesondere der Ausschluß der Öffentlichkeit im Stadium der Verfahrensvorbereitung gegeben sein. Ausschließlich Ermittlungsbehörden oder Ermittlungsrichter und andere zuständige Richter dürfen mit der Sachbearbeitung und mit Aufgaben der fachlichen Überprüfung befaßt sein. Das Zauberwort "Verhältnismäßigkeit" hilft nicht weiter. Auch die Abwägung der Interessen Betroffener gegen die auf die Strafverfolgung gerichteten Gemeinschaftsinteressen darf nicht dazu führen, daß etwa vorzeitig Verlautbarungen aus Ermittlungs- oder Strafakten nach außen dringen. Das könnte zu Verfahrenshindernissen, Befangenhitsrügen und ähnlichem führen. Das braucht an dieser Stelle nicht weiter verdeutlicht zu werden. Das vorrangig zu beachtende Legalitätsprinzip führt dazu, daß die Verhältnismäßigkeitsgrenze anders zu ziehen ist als bei reinem Verwaltungshandeln. Aus den genannten Erwägungen ist bei jeder einzelnen Regelung des Entwurfs genau zu prüfen, ob die vorgesehenen Einschränkungen der Datenschutzregelungen jeweils ausreichen. Insbesondere die Einbeziehung nichtautomatisierter Datensammlungen und der Akten in den Anwendungsbereich des Datenschutzgesetzes und in den Dateibegriff sowie die sich daraus ergebenden erweiterten Kontrollkompetenzen des Datenschutzbeauftragten bzw. der Datenschutzbeauftragten und ferner die Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte der Betroffenen würden eine sinnvolle Verfahrensaufbereitung bis zur Entscheidung durch das zuständige Gericht unmöglich machen, was die Entwurfsverfasser nach Ansicht der Strafverfolgungsbehörden auch weitgehend erkannt und berücksichtigt haben.

Zu Frage B 1. Die umfassende Ausdehnung des Datenschutzes auf alle Formen traditioneller Informationsverarbeitung, also auch auf Akten und Karteikarten, ist im Strafverfolgungsbereich - wie bereits gesagt - nicht durchführbar. Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Datenschutzgesetzes in § 2 Abs. 1 Satz 1 muß daher - wie in dessen zweitem Halbsatz vorgesehen - in der Weise eingeschränkt werden, daß dieses Gesetz für den Landtag, die Gerichte und die Staatsanwaltschaften nur in Verwaltungsangelegenheiten gilt. Auskunft und Akteneinsicht gemäß § 18 kann in Strafverfolgungsangelegenheiten nicht aufgrund des Datenschutzgesetzes gefordert werden. Über Daten der Staatsanwaltschaft können auch andere Behörden, z. B. die Polizei, nicht ohne Zustimmung der Staatsanwaltschaft Auskunft gewähren. Ferner sind die Staatsanwaltschaften in Strafverfolgungsangelegenheiten nicht der Kontrolltätigkeit des Landesbeauftragten für den Datenschutz unterworfen. Das entspricht bisheriger Rechtsauffassung. Insofern besteht Übereinstimmung mit der Begründung zu § 2. Die Sondervorschrift des § 32 Abs. 1 Nr. 1 des geltenden Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen zugunsten nur der Gerichte war unvollständig und soll mit Recht entfallen.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

Die umfassende Ausdehnung des Datenschutzes auf alle Formen traditioneller Informationsverarbeitung wird aus der Sicht der Strafverfolgungsbehörden aus grundsätzlichen Erwägungen nicht für sinnvoll gehalten. Wegen der Einzelheiten wird auf die schriftliche Stellungnahme Bezug genommen.

Zu Frage B 2. Daß die Vorschriften des Gesetzentwurfs den beabsichtigten erweiterten Schutz nicht garantieren könnten, ist mir in keiner Weise aufgefallen. Hingegen wird eine Mißbrauchsgefahr gesehen: In manchen Bereichen der öffentlichen Verwaltung könnte der innere Betrieb praktisch lahmgelegt werden, wenn die Kontrollmöglichkeiten und die Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte extensiv ausgenutzt würden. Aus meiner praktischen Tätigkeit ist mir bekannt, daß zuweilen Petenten, namentlich Journalisten und deren Mitarbeiter, versuchen, durch Einschaltung der Datenschutzbeauftragten und deren Vertreter an Informationen zu gelangen, welche ihnen zuvor in rechtlich unangreifbarer Weise verweigert worden waren. Die Gewährung einer unbegrenzten Auskunftsmöglichkeit läßt zu derartigen Mißbräuchen ein.

Zu Frage B 5. Der bereichsspezifische Datenschutz sollte weitgehend in Spezialgesetzen geregelt werden. Der Strafverfolgungsbereich ist aufgrund der Vorstellungen, welche sich durch die allgemeinen Datenschutzgesetze gebildet hatten, vermeidbarerweise mit Forderungen konfrontiert worden, welche mit einer geordneten Strafverfolgung unvereinbar waren. Die konkret durchsetzbaren datenschutzrechtlichen Forderungen können nur unter genauer Beachtung der fachspezifischen Besonderheiten beurteilt werden. Daher drängt sich die möglichst weitgehende Regelung der Datenschutzmaterie in Spezialgesetzen geradezu auf. Das kann jedenfalls von seiten der Strafverfolgungsbehörden so vertreten werden.

Zu Frage C 1. Die Datenerhebung ohne Wissen des Betroffenen ist im Strafverfahren, speziell im Ermittlungsverfahren, nicht die Ausnahme, sondern die Regel. Zu verweisen ist hier auf § 163 a StPO. Im Zusammenhang mit strafrechtlichen Ermittlungen ist auch die Änderung der Zweckbestimmung erhobener Daten unbedingt erforderlich. Das gilt bei allen Auskunftsverlangen gemäß § 161 StPO, aber auch dann, wenn die Polizei präventiv erhobene Daten nach Verdichtung eines konkreten Verdachts in das einzuleitende Ermittlungsverfahren einbringt. Diesen Fall berücksichtigt § 13 Abs. 2 Satz 1 Buchst. i des Datenschutzesentwurfs. Umgekehrt kann die Polizei nach Abschluß eines Strafverfahrens die in diesem erhobenen personenbezogenen Daten für präventive Zwecke gebrauchen, sofern die entsprechenden polizeirechtlichen Voraussetzungen gegeben sind. Von den Verfassungsschutzbehörden und den Nachrichtendiensten im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erhobenen personenbezogenen Daten können für Strafverfahren benötigt werden und umgekehrt. Auch die Erhebung zu Zwecken der Strafverfolgung bei anderen Stellen oder Personen als den Betroffenen muß nach Meinung der Strafverfolgungsbehörden zulässig sein, obwohl § 12 Abs. 1 Satz 3

zweiter Halbsatz des Datenschutzgesetzentwurfs den § 13 Abs. 2 Satz 1 Buchst. i nicht nennt. Die erstgenannte Vorschrift - § 12 Abs. 1 Satz 3 zweiter Halbsatz - ist insofern unbedingt ergänzungsbedürftig. Der Fall des § 13 Abs. 2 Satz 1 Buchst. i - darin ist der Strafverfolgungszweck angesprochen - ist in Wirklichkeit einer der wichtigsten Fälle der Erhebung von Daten bei anderen als den Betroffenen. Wenn das nicht mehr möglich wäre, würde die Strafprozeßordnung aus den Angeln gehoben.

Zu Frage C 5. Die Regelungen für automatisierte Abrufverfahren sind nach Auffassung der Strafverfolgungsbehörden im ganzen sachgerecht und ausreichend. Das gilt auch für die Zweckbindung erhobener Daten gemäß § 13 Abs. 1 des Datenschutzgesetzentwurfs, welche ihrerseits durch § 13 Abs. 2 und 3 in sachgemäßer Weise eingegrenzt wird. Allerdings werden die vorgesehenen Regelungen für die Einrichtung automatisierter Abrufverfahren innerhalb einer öffentlichen Stelle für überspitzt gehalten, soweit sie über die Verpflichtung zur Datensicherung hinausgehen. Der Datenfluß innerhalb einer öffentlichen Stelle, insbesondere einer Behörde, kann aus praktischen Gründen nicht in der gleichen Weise reglementiert werden wie die Datenübermittlung von oder zu anderen öffentlichen Stellen. Bei den Staatsanwaltschaften wäre das jedenfalls befremdlich.

Zu Frage C 6 c. Die Regelungen der Datenverarbeitung im Sicherheitsbereich können aus der Sicht der Anwender deshalb akzeptiert werden, weil insoweit Einschränkungen und Ausnahmen von datenschutzrechtlichen Grundsätzen vorgesehen sind, welche ihrerseits geeignet wären, die Arbeit der Sicherheitsbehörden erheblich zu beeinträchtigen oder gar zu vereiteln. Jedoch sind auch diese Ausnahmen zum Teil zu eng und nicht ganz sachgemäß. Es liegt nach dem bisher Gesagten auf der Hand, daß der sehr weitgehende Anspruch auf Auskunft und Einsicht in Akten im Sicherheitsbereich ins Leere gehen muß. Gleiches gilt im Strafverfahrensbereich vor rechtskräftigem Abschluß eines Verfahrens und vor eventueller Prüfung durch ein Gericht. Es ist daher reiner Formalismus, jeweils fallbezogene Ablehnungsgründe formulieren zu müssen. Für die Strafverfolgungsbehörden hätten die genannten Vorschriften zudem die unerwünschte Folge, daß über die Ablehnung und Begründung der Nichtgewährung von Auskunft und Akteneinsicht der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten beschritten werden könnte, zu einem Gerichtszweig also, der zu den ansonsten berufenen ordentlichen Gerichten hinzukäme. Das Verfahren vor diesen Gerichten ist aber - wie sich praktisch gezeigt hat - nicht besonders gut geeignet, Angelegenheiten aus Strafverfahren sachgemäß zu behandeln und zur Entscheidung zu bringen.

Die Gründe, welche für die Herausnahme der Strafverfolgungsangelegenheiten aus dem Geltungsbereich des Datenschutzgesetzes sprechen, gelten nicht nur im Verhältnis zu den Gerichten und Staatsanwaltschaften, sondern auch für die Strafverfolgungsorgane der Polizei, soweit diese nicht präventiv tätig werden. Sollte die bezeichnete Ausnahmeregelung - § 2 Abs. 1 Satz 1

zweiter Halbsatz des Datenschutzgesetzentwurfs - nicht auf die Strafverfolgungsbehörden und -beamten der Polizei erstreckt werden, könnte z. B. ein Datenschutzbeauftragter bei diesen Unterlagen herausverlangen, welche ihm die Staatsanwaltschaften und Gerichte nicht zugänglich gemacht haben. Zu betonen ist aber, daß die notwendige Freistellung der Polizei von datenschutzrechtlicher Aufsicht nur dann befürwortet werden kann, wenn sie ausschließlich auf Strafverfolgungsangelegenheiten beschränkt wird.

Die Regelung der Datenübermittlung an Personen und Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs wäre im Strafverfolgungsbereich nicht zu vertreten. Sinn und Zweck eines Strafverfahrens lassen solche Übermittlungen in bestimmten Verfahrensstadien grundsätzlich nicht zu. Im übrigen gelten allein die Vorschriften der Strafprozeßordnung. Das trifft auch für Polizeidienststellen - zum Teil in dem oben eingegrenzten Umfang - zu. Insoweit sollte § 16 des Datenschutzgesetzentwurfs ausdrücklich dahingehend eingeschränkt werden, daß die Übermittlung zu unterbleiben hat, wenn Strafverfolgungsinteressen entgegenstehen.

Zu Frage D 1. Das datenschutzrechtliche Auskunftsrecht hat im Strafverfolgungsbereich zu Irrtümern und unberechtigten Erwartungen geführt, weil die ausschließliche Geltung strafverfahrensrechtlicher Regelungen nicht immer erkannt oder nicht akzeptiert wurde. Sollte das datenschutzrechtliche Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht erweitert werden, dürften die bezeichneten Fehlaffassungen verstärkt auftreten und nutzlose Arbeit sowie sinnlosen Kostenaufwand verursachen. Es sollte daher von vornherein unter Ausschluß bereichsspezifischer notwendiger Ausnahmen definiert werden. In § 18 des Datenschutzgesetzentwurfs könnte angefügt werden, daß in Strafverfahren die gesetzlichen Regelungen für dieses vorgehen.

Zu Frage D 2. Transparenz der Datenverarbeitung für die Betroffenen ist im Strafverfahren, namentlich im Ermittlungsverfahren, vor dessen Abschluß kein legitimes Ziel. Ausreichender Persönlichkeitsschutz ist hier nur durch strikte Vertraulichkeit zu erreichen.

Zu E 1. Weitergehende Kontrollbefugnisse des Datenschutzbeauftragten im Strafverfolgungsbereich werden, wenn und solange die Datenverarbeitung dort auf konventionelle Weise in Akten geschieht, nicht für geboten und empfehlenswert gehalten.

Zusammenfassend nun die konkreten Anregungen und Forderungen zum Datenschutzgesetzentwurf aus der Sicht der Strafverfolgungsbehörden:

Erstens. Die in dem Entwurf enthaltenen Ausnahmen zugunsten der Strafverfolgung und der Staatsanwaltschaft sind unverzichtbar.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

Ihre Ausdehnung auf die Polizei als Strafverfolgungsorgan ist zu prüfen.

Zweitens. In § 12 Abs. 1 Satz 3 zweiter Halbsatz ist der Buchstabe "h" durch den Buchstaben "i" zu ersetzen, d. h. Datenerhebung bei anderen als den Betroffenen ist zwecks Strafverfolgung notwendig.

Drittens. In § 16 - Übermittlung an Personen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs - sollte der Zusatz aufgenommen werden, etwa als Satz 3 in Absatz 1: Die Übermittlung unterbleibt, wenn Strafverfolgungsinteressen entgegenstehen.

Viertens. In § 18 Abs. 1 könnte zur Klarstellung ein Satz 3 des Inhalts angefügt werden, daß im Strafverfahren die gesetzlichen Regelungen für dieses dem Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht vorgehen.

Dr. Volkmar (Landesrechnungshof NW): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Datenschutzes liegt Ihnen eine schriftliche Stellungnahme des Landesrechnungshofs vor. Sie hat neben Ausführungen zur Wirtschaftlichkeit der automatisierten Datenverarbeitung auch Bemerkungen zu Einzelbestimmungen des Gesetzentwurfes zum Gegenstand.

Hier soll zunächst eine der Bemerkungen zu § 13 Abs. 3 des Datenschutzgesetzentwurfes gesondert aufgegriffen werden. Die in dieser Bestimmung vorgesehene Regelung, daß die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die für die Finanzkontrolle zuständigen öffentlichen Stellen nicht als Verarbeitung zu anderen Zwecken im Sinne von § 13 Abs. 1 und 2 anzusehen ist, bringt eine erfreuliche rechtliche Klarstellung. Der Landesrechnungshof begrüßt dies ausdrücklich.

Hinsichtlich weiterer Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Gesetzentwurfes wird wegen der begrenzten Redezeit auf die schriftliche Stellungnahme Bezug genommen. Hier soll nur noch auf die insbesondere an den Landesrechnungshof gerichtete Frage näher eingegangen werden, inwieweit die Wirtschaftlichkeit der automatisierten Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung durch die vorgesehene Neuregelung zum Datenschutz beeinträchtigt werden kann. - Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist bei allen Maßnahmen des Landes einschließlich solcher organisatorischer und verfahrensmäßiger Art die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben. Dieses ökonomische Prinzip steht zu den Anforderungen, die die öffentlichen Stellen bei der Erledigung ihrer Aufgaben aus den rechtlichen Gesichtspunkten des Datenschutzes zu beachten haben, in Konkurrenz. Eine spezifische Aufgabe der Neufassung des Datenschutzgesetzes wird daher darin gesehen, einen sachgerechten Ausgleich zwischen der notwendigen Berücksichtigung der tragenden Elemente des informationellen

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

Selbstbestimmungsrechts und den sich daraus ableitenden Anforderungen an die Verwaltungsverfahren einerseits und dem auf einen effektiven, wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltungsvollzug gerichteten Interesse andererseits zu finden.

Das als Grundrecht eingeordnete Recht auf informationelle Selbstbestimmung bindet Gesetzgeber und vollziehende Gewalt gleichermaßen. Die daraus abzuleitenden Anforderungen an Äußerungen der staatlichen Gewalt prägen gerade auch die Ausrichtung der Verwaltung, weil sie sich mit deren in allgemeinen Gesetzen festgelegten Aufgaben überlagern, und werden damit zu immanenten Zielen jeglichen einschlägigen Verwaltungshandelns. Die so bestimmten Ziele richten sich nach den in der Verfassung ausdrücklich verankerten rechtlichen Prinzipien und sind durch den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, das keinen Verfassungsrang hat, nicht abdingbar. Die verfassungsmäßige Ordnung und die in Übereinstimmung mit ihr erlassenen Gesetze geben der vollziehenden Gewalt insoweit vorrangig und verbindlich den einzuhaltenden Handlungsrahmen vor.

Wie Gesetzgebung und Verwaltung gleichermaßen durch die Beachtung des grundgesetzlich garantierten informationellen Selbstbestimmungsrecht gebunden sind, sei am Beispiel des Ergebnisses der Diskussion über ein Personenkennzeichen verdeutlicht. Die bereits vor etwa zwölf Jahren erwogene Einführung eines solchen Ordnungsmerkmals, welches die Zusammenführung aller zu einer Person gespeicherten Daten zu einem Dossier ermöglicht hätte, ist u. a. deshalb gescheitert, weil aufgrund der so eröffneten Möglichkeit der amtlichen Durchleuchtung unzulässige Persönlichkeitsbilder hätten zusammengesetzt werden können, was letztlich zum gläsernen Bürger geführt hätte. Dahinter mußten die funktionellen und wirtschaftlichen Vorteile einer solchen Lösung zurücktreten.

Der übergeordnete Stellenwert des Datenschutzes und die im Interesse seiner konsequenten Durchsetzung akzeptierten Kostenfolgen zeigen sich auch am Beispiel der nunmehr durchgeführten Volkszählung. Die Zweckbindung der dabei erhobenen Daten für statistische Auswertungen sowie der dadurch bedingte Ausschluß einer Verarbeitung für andere Verwaltungszwecke sind zwangsläufige Folge des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Dabei hat von Verfassungs wegen außer Betracht zu bleiben, daß trotz weitergehender technischer Möglichkeiten etwaige Mängel in den Datenbeständen der Verwaltung - zu denken ist beispielsweise an die Melderegister der Gemeinden - weiterhin unerkannt bleiben, erforderlichenfalls nur durch erneute, gezielte Erhebungen bereinigt werden können.

Auf einer im Grundsatz vergleichbaren Betrachtungsebene liegt der Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Datenschutzes mit seinen dem Schutz des Bürgers dienenden mannigfachen Regelungen über den Umgang mit personenbezogenen Daten in der öffentlichen Verwaltung, von denen beispielsweise die Regelungen über die Zulässigkeit der Datenverarbeitung in § 4

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

und die Zweckbindung in § 13 des Datenschutzgesetzentwurfs genannt seien. Sie entziehen sich einer Abdingung im Hinblick auf etwaige Kostenfolgen und stehen für Wirtschaftlichkeitsabwägungen grundsätzlich nicht zur Disposition. Gegen die Sachgerechtigkeit der diesbezüglichen Regelungen des Gesetzentwurfs lassen sich daher nach Auffassung des Landesrechnungshofs ernsthafte Bedenken nicht erheben.

Eine differenziertere Gestaltung der Verhältnisse ist dagegen außerhalb des zuvor umschriebenen Kernbereichs des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung zulässig. So sieht der Datenschutzgesetzentwurf z. B. in § 10 Abs. 1 allgemeine technische und organisatorische Schutzmaßnahmen nur als erforderlich an, wenn ihr Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Schutzzweck steht. In der Begründung zu dieser Vorschrift wird ausdrücklich die Zweck-Mittel-Relation und damit das Gebot der Wirtschaftlichkeitsabwägung ausdrücklich erwähnt. Insoweit besteht mithin ein Dispositions- und Entscheidungsspielraum.

Bei der Beurteilung der Angemessenheit des Aufwands von Schutzmaßnahmen speziell bei automatisierter Datenverarbeitung gewinnt das Schutzbedürfnis des Bürgers, das sich wesentlich an der Sensibilität der Daten und an dem im Falle ihrer zweckwidrigen Verwendung für den Betroffenen entstehenden Schaden ausrichtet, erhöhte Bedeutung. Angesichts der Unterschiedlichkeit der gespeicherten Daten kann dazu ein einheitlicher Maßstab im Gesetz allerdings kaum konkret vorgegeben werden. Einer Konkretisierung der Schutzmaßnahmen steht darüber hinaus entgegen, daß die diesbezüglichen Anforderungen auch durch den weiteren Fortschritt der Technik beeinflußt werden dürften. Deshalb erscheint es dem Landesrechnungshof als richtiger Weg, daß in dem Datenschutzgesetzentwurf in § 10 Abs. 2 insoweit nur bestimmte Sicherungsziele aufgestellt werden, über deren praktische Wirklichkeit von der Verwaltung erst unter Berücksichtigung aller Einzelumstände entschieden werden muß. Der damit durch den Gesetzentwurf eröffnete Spielraum für eine Abwägung der Angemessenheit der jeweils zu ergreifenden Maßnahmen wird gerade auch im Hinblick auf das Erfordernis der Wirtschaftlichkeit der automatisierten Datenverarbeitung für zweckdienlich und sachgerecht gehalten.

Der Datenschutz, insbesondere die Durchführung der Schutzmaßnahmen nach § 10, die in § 13 vorgeschriebene Zweckbindung personenbezogener Daten bei ihrer Speicherung, Veränderung und Nutzung sowie weitere Maßnahmen nach dem Datenschutzgesetzentwurf werden nicht unerhebliche Kosten verursachen. Von diesen sind nur die durch die Institution des Landesbeauftragten für den Datenschutz auch bisher bereits entstehenden Aufwendungen abgrenzbar. Im übrigen sind sie dagegen nicht zuverlässig quantifizierbar, weil sie in den allgemeinen Verwaltungskosten enthalten und nicht näher abschätzbar sind. Sie werden auch nicht durchweg ausschließlich dem Datenschutz zugerechnet werden können, weil sie zum Teil in gleicher Weise der Sicherung des Interesses an einem ordnungsgemäßen und störungsfreien

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

Verwaltungsvollzug dienen dürften. So überlagern sich die Datenschutzaspekte als Kostenverursachungsgrund mit Anforderungen, die u. a. im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen vorgesehen sind. Im Ergebnis tritt der Landesrechnungshof daher den Ausführungen der Landesregierung zu den Kosten des Datenschutzes unter dem Buchstaben D der Vorbemerkungen zu dem Gesetzentwurf bei.

Auch bei einer den künftigen Erfordernissen des Datenschutzes genügenden Aufbau- und Ablauforganisation der öffentlichen Verwaltung werden wirtschaftliche und sparsame Verwaltungsvorfahren zur Geltung zu bringen sein. Die Umsetzung des Entwurfs eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Datenschutzes mag dazu sogar Beiträge leisten bzw. Ansätze zu kostenwirksamen Verbesserungen aufzeigen. Dennoch werden wohl die für die Schutzmaßnahmen aufzuwendenden Kosten im Ergebnis die finanziellen Vorteile deutlich überwiegen, die durch etwaige Verbesserungen des Verwaltungsvollzugs erzielt werden können. Die Verwaltung, der Landesbeauftragte für den Datenschutz wie auch der Landesrechnungshof werden in ihren unterschiedlichen Aufgabenbereichen bemüht bleiben müssen, die jeweils angemessene Lösung zu finden. Hierin liegt auch ein dem Wandel der Aufgaben und des einsetzbaren technischen Instrumentariums Rechnung tragender Anpassungsprozeß, der sich als eine Daueraufgabe darstellen wird.

Zusammenfassend kommt der Landesrechnungshof zu dem Ergebnis, daß im Spannungsgeld zwischen den konkurrierenden Erfordernissen des Datenschutzes und der Verwaltungseffizienz, der Zweckbindung personenbezogener Daten und der Wirtschaftlichkeit einschließlich der Praxistauglichkeit der automatisierten Datenverarbeitung der Gesetzentwurf zur Fortentwicklung des Datenschutzes einen praktikablen Ausgleich für einen verfassungskonformen Verwaltungsvollzug sucht. Die gefundenen Lösungen erscheinen dem Landesrechnungshof insgesamt als ein gelungener Kompromiß.

Hilbig (Westdeutscher Rundfunk Köln): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich kann mich auf einige wenige Bemerkungen beschränken. Erstens. Der Landtag hat die im früheren Entwurf enthaltenen neuen bereichsspezifischen Datenschutzregelungen für den Rundfunk entsprechend einem Vorschlag des Landesbeauftragten für den Datenschutz im Vorgriff auf das Gesetz zur Fortentwicklung des Datenschutzes bereits 1985 bei der Novellierung des WDR-Gesetzes in dieses Gesetz aufgenommen. Sie sind jetzt in den §§ 11 und 49 bis 52 des WDR-Gesetzes enthalten. Diese Regelungen haben sich seither bewährt. Eine Änderung oder Ergänzung ist nicht erforderlich.

Zweitens. Die jetzt in Artikel 5 des Entwurfs eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Datenschutzes vorgesehene Regelung ist nicht neu und hat klarstellenden Charakter. Diese Klarstellung ist erforderlich, um die nach dem GFD-Entwurf vorgesehenen

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

erweiterten Kontrollbefugnisse des Datenschutzbeauftragten sicherzustellen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß beim WDR der Datenschutz bereits seit 1979 von einem vom Rundfunkrat bestellten Datenschutzbeauftragten überwacht wird, der in der Ausübung seines Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen ist.

Bei Artikel 5 des GFD-Entwurfs handelt es sich also nicht um eine neue Regelung - dieser Eindruck konnte vielleicht vorhin in der Diskussion entstehen -; diese Regelung hat sich - das kann ich aus meiner Sicht bestätigen; ich bin seit 1983 der vom Rundfunkrat des WDR bestellte Datenschutzbeauftragte - bisher bewährt. Sie ist auch wegen des Verfassungsgebots der Staatsferne des Rundfunks rechtlich erforderlich. Das Landesrundfunkgesetz Nordrhein-Westfalen vom Januar 1987 enthält eine entsprechende Regelung auch für die Landesanstalt für Rundfunk.

Drittens. Die Einbeziehung auch der Erhebungsphase in den Datenschutz, die Änderung der Bestimmungen über die Übermittlung, die Regelungen des automatisierten Abrufverfahrens und die Erweiterungen des Auskunftsrechts des Betroffenen werden beim WDR ebenso wie bei allen anderen öffentlichen Stellen in Nordrhein-Westfalen zusätzlich Verwaltungsaufwand verursachen. Dieser Verwaltungsaufwand wird insbesondere beim Rundfunkgebühreneinzug entstehen. Er kann zur Zeit nicht quantifiziert werden. In der jetzt vorliegenden Fassung des Datenschutzgesetzentwurfs erscheinen diese Regelungen aber akzeptabel. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Gewährleistung des Datenschutzes auch beim Rundfunkgebühreneinzug vom WDR immer ernst genommen worden ist und daß dies auch weiterhin eine wichtige Aufgabe sein wird.

Viertens. Herr Professor Scheuch hatte vorhin die Teleskopie, also die Zuschauerforschung, die Meinungsforschung durch die Rundfunkanstalten, angesprochen. Im Gegensatz zu Professor Scheuch werden seitens des WDR keine Probleme gesehen, die durch das neue Gesetz entstehen könnten. In der Praxis wird die Einwilligung des Betroffenen eingeholt, so daß sich durch die neuen Regelungen keine praktischen Schwierigkeiten ergeben werden.

Dr. Dr. Ungnade (Rheinischer Sparkassen- und Giroverband, zugleich für die WestLB): Herr Vorsitzender, meine Damen, meine Herren! Die Stellungnahme des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes sowie der Westdeutschen Landesbank beschränkt sich auf die Punkte, die aus der Sicht der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in Nordrhein-Westfalen von Bedeutung sind, und das sind insbesondere befürchtete negative Auswirkungen der Fremdkontrolle auf die Sparkassen und die Westdeutsche Landesbank.

Der Rheinische Sparkassen- und Giroverband und die Westdeutsche Landesbank begrüßen zunächst die beabsichtigte Gleichstellung

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in Nordrhein-Westfalen mit den privaten Kreditinstituten im Bereich der Datenverarbeitung, bedauern aber, daß hinsichtlich der Datenschutzkontrolle eine Gleichbehandlung der Sparkassen und der Westdeutschen Landesbank mit den privaten Kreditinstituten nicht vorgesehen ist. Das ist aus Gründen des Wettbewerbs äußerst bedenklich. Das soll an folgendem Beispiel erläutert werden: Der Landesbeauftragte für den Datenschutz kontrolliert die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften bei den Sparkassen und der Westdeutschen Landesbank und legt der Öffentlichkeit einen Bericht über seine Tätigkeit vor. Demgegenüber ist eine Berichterstattung der Datenschutzaufsichtsbehörden der privaten Kreditinstitute nicht vorgesehen. Eventuell auftretende Probleme - solche lassen sich nicht immer vermeiden - und Meinungsverschiedenheiten in Datenschutzfragen werden bei diesen Instituten daher anders als bei den Sparkassen und der Westdeutschen Landesbank grundsätzlich nicht in der Öffentlichkeit erörtert. Das hat zur Folge, daß in der Öffentlichkeit nicht selten der irriige Eindruck entsteht, als seien nur bei den Sparkassen und der Westdeutschen Landesbank Mängel bei der Umsetzung der datenschutzrechtlichen Anforderungen vorhanden. Die Ungleichbehandlung hinsichtlich der Berichterstattung hat in der Vergangenheit bei den Sparkassen und der Westdeutschen Landesbank zu nicht unerheblichen Wettbewerbsnachteilen geführt.

Weitere Nachteile ergeben sich für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in Nordrhein-Westfalen aus den Dokumentationspflichten im Rahmen der Dateibeschreibung nach § 8 des Datenschutzgesetzentwurfs sowie aus der Pflicht zur Meldung der Dateien an das Dateienregister, das der Landesbeauftragte für den Datenschutz führt. Diese Pflichten werden bei den Sparkassen und der Westdeutschen Landesbank zu einem übermäßig hohen Verwaltungsaufwand führen, der nach ihrer Auffassung zur Sicherstellung des Datenschutzes nicht erforderlich ist. Die Forderung des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes und der Westdeutschen Landesbank lautet also, daß die Sparkassen und die Westdeutsche Landesbank im Landesdatenschutzgesetz so behandelt werden wie die mit ihnen konkurrierenden privatrechtlichen Kreditinstitute. Das bedeutet konkret: Anstelle der Fremdkontrolle durch den Landesbeauftragten für den Datenschutz sollten die Sparkassen und die Westdeutsche Landesbank verpflichtet sein - wie das bei den privaten Kreditinstituten schon seit Jahren der Fall ist -, einen betrieblichen Datenschutzbeauftragten zu bestellen. Auf diese Weise lassen sich besagte Wettbewerbsverzerrungen vermeiden.

Sollte sich der Gesetzgeber diesem Vorschlag nicht anschließen können, erwarten der Rheinische Sparkassen- und Giroverband und die Westdeutsche Landesbank zumindest Erleichterungen im Bereich der Dateibeschreibung und der Meldepflicht, also zu den §§ 8 und 23 des Datenschutzgesetzentwurfs. Dazu folgende Bemerkungen: Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in Nordrhein-Westfalen sind bereits aus internen Gründen verpflichtet,

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

für die einzelnen Stufen des Betriebsablaufs sowie der sonstigen Einrichtungen im Datenverarbeitungsbereich arbeitsordnende Unterlagen in Form von Arbeitsanweisungen, Ablaufbeschreibungen, Programmdokumentationen und Richtlinien vorzuhalten. Bei den Sparkassen und der Westdeutschen Landesbank kann daher ein Teil der für die Dateibeschreibung geforderten Angaben bereits unmittelbar den vorhandenen Programmdokumentationen oder sonstigen einschlägigen Unterlagen entnommen werden. Eine zusätzliche Aufbereitung dieser Angaben im Rahmen der Dateibeschreibung zum Zweck der Datenschutzkontrolle läßt keinen Sinn erkennen und ist daher überflüssig. Aus diesem Grunde sollte den Sparkassen und der Westdeutschen Landesbank die Möglichkeit eingeräumt werden, bei der Dateibeschreibung auf vorhandene Programmdokumentationen oder sonstige Unterlagen zu verweisen.

Zum Abschluß noch einige Hinweise zur Meldepflicht für das vom Landesbeauftragten geführte Dateienregister. Dieses Register dient dem Landesbeauftragten für den Datenschutz grundsätzlich zur Auskunftserteilung an den Betroffenen und zur Wahrnehmung der ihm übertragenen Kontrollaufgaben. Zur Auskunftserteilung ist das Dateienregister, soweit es sich um die Dateien der Sparkassen und der Westdeutschen Landesbank handelt, nicht erforderlich. Dem Betroffenen soll nämlich im Verhältnis zum Landesbeauftragten für den Datenschutz ein Auskunftsrecht nicht zustehen, wenn es sich um die Datenverarbeitung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in Nordrhein-Westfalen handelt. Die Meldung der Dateien der Sparkassen und der Westdeutschen Landesbank wird aber auch nicht für die Kontrolle durch den Landesbeauftragten für den Datenschutz benötigt. Dieser kann bei Bedarf z. B. im Rahmen eines Kontrollbesuchs unmittelbar auf die bei den Sparkassen und der Westdeutschen Landesbank vorhandenen Dokumentationen zurückgreifen. Die Wirksamkeit der Datenschutzkontrolle würde dadurch nicht beeinträchtigt. Infolgedessen ist die in dem vorliegenden Datenschutzgesetzentwurf vorgeschriebene Meldung der Dateien der öffentlich-rechtlichen Institute nach Auffassung des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes und der Westdeutschen Landesbank nicht erforderlich.

Das Ergebnis kann wie folgt zusammengefaßt werden: Der Rheinische Sparkassen- und Giroverband und die Westdeutsche Landesbank fordern eine Gleichbehandlung der Sparkassen und der Westdeutschen Landesbank mit den privaten Kreditinstituten im Bereich der Datenverarbeitung und insbesondere der Datenschutzkontrolle. Sollte dies nicht möglich sein oder sollte man diesem Votum nicht folgen wollen, dann erwarten der Rheinische Sparkassen- und Giroverband und die Westdeutsche Landesbank zumindest Erleichterungen bei den Dateibeschreibungen und bei der Dateienmeldung.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

Vorsitzender: Ich stelle jetzt den Vortragsblock 3 zur Diskussion.

Abg. Guttenberger (SPD): Der Vertreter der Bundesanwaltschaft hat entsprechend der Fragestellung geantwortet. Ich erlaube mir, über diesen Komplex der gestellten Fragen hinauszugehen. Ich möchte wissen, ob die §§ 33 und 34 des Datenschutzgesetzentwurfs, die die Straf- und Ordnungswidrigkeitenbestimmungen enthalten, aus der Sicht der Strafverfolgungsbehörden ausreichend sind, um den darin normierten Schutzzweck zu erreichen.

Vom Vertreter des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes und der Westdeutschen Landesbank wurde vorgebracht, daß es die Sparkassen und die Westdeutsche Landesbank als Wettbewerbsnachteil ansehen, wenn die sie betreffenden Beanstandungen hinsichtlich des Datenschutzes der Öffentlichkeit unter Namensnennung - so ist das auch in der schriftlichen Stellungnahme beschrieben - bekanntgegeben werden, während dies bei den privatwirtschaftlich organisierten Kreditinstituten nicht der Fall sei. Ich habe in diesem Zusammenhang folgende Fragen an den Bundesdatenschutzbeauftragten: Trifft dies so zu? Woraus erklärt sich der Unterschied zwischen der Handhabung, wie sie in Nordrhein-Westfalen gewählt wurde und auch weiterhin werden soll, und - unterstellt, die Darstellung, wie sie der Landtag erhalten hat, trifft zu - den Bestimmungen, die bundesweit gelten?

Dr. Schoreit (BGH): Zu den in den §§ 33 und 34 des Datenschutzgesetzentwurfs vorgesehenen Sanktionen für Verstöße habe ich keine Ausführungen gemacht. Ich halte mich auch nicht für besonders kompetent, zu diesen Fragen Stellung zu nehmen, weil ich bei der Behörde des Generalbundesanwalts nicht mit erstinstanzlichen Sachen befaßt bin. Wenn noch ernstliche Zweifel bestehen, die vertieft und weiterverfolgt werden sollen, gebe ich anheim, noch einen Vertreter der Strafjustiz aus der ersten Instanz beizuziehen. Meines Erachtens halten sich die Vorschriften im Rahmen dessen, was man erwarten müßte. Wie gesagt: Ich bin diesbezüglich nicht hundertprozentig kompetent.

Dr. Baumann (Bundesb. Daten-Sch.): Es besteht in der Tat ein Unterschied, und zwar einfach deshalb, weil im öffentlich-rechtlichen Bereich der Datenschutzbeauftragte verpflichtet ist, jährlich einen Bericht über seine Tätigkeit abzugeben. Im Rahmen dieser Tätigkeit kann durchaus auch eine Kontrolle bei einer öffentlich-rechtlichen Bank liegen. Ob der Datenschutzbeauftragte darüber dann berichtet oder nicht, steht in seinem Ermessen. Es ist also durchaus möglich, daß darüber berichtet wird, allerdings sicherlich meist ohne Namensnennung. Dem Kundigen wird aber wahrscheinlich klar sein, um wen es sich jeweils handelt. Insoweit ist das also richtig. Im privatrechtlichen Bereich hingegen besteht eine solche Berichtspflicht der

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

Aufsichtsinstanzen. Insoweit sehe ich tatsächlich eine - wenn Sie so wollen - unterschiedliche Behandlung, die aber darin begründet ist, daß es sich einmal um öffentlich-rechtliche Anstalten und einmal um privatrechtliche Körperschaften handelt. Das ist der Unterschied, und dieser ist im Gesetz angelegt.

Abg. Paus (CDU): Herr Dr. Volkmar, Sie haben für den Landesrechnungshof nur sehr vage - so will ich das einmal bezeichnen - zur Kostenfrage Stellung genommen. Haben Sie einmal versucht, in einem Planspiel durchzurechnen, wie sich konkrete Abläufe in den Behörden verändern werden, in welchem Maße sich der Aufwand erhöhen wird - vor allem, wenn man auch die Befürchtungen der kommunalen Spitzenverbände zugrunde legt - und in welchen zusätzlichen Personalanforderungen sich das niederschlagen wird? Es wäre schon sinnvoll, wenn das annähernd quantifiziert werden könnte, weil in dem einen oder anderen Bereich gesetzgeberisches Ermessen ja durchaus erkennbar geworden ist. Es ist also wichtig, das Kostenargument mit berücksichtigen zu können, gerade wenn man bedenkt, daß wir vor Haushaltsberatungen stehen, die extrem schwierig werden sollen.

Dr. Volkmar (LRH): Der Landesrechnungshof hat keine Planspiele angestellt; dazu fehlen einfach die personellen Möglichkeiten. Ich habe aber die Rechnungshöfe des Bundes und der anderen Länder gebeten, uns speziell auch zu diesem Punkt ihre Auffassungen und möglichst auch Erfahrungen mitzuteilen. Ergebnis: Auch bei den anderen Rechnungshöfen liegen keine Erfahrungen vor, die eine nähere Quantifizierung der speziell durch den Datenschutz entstehenden Kosten erlauben, weil es eben Überlagerungen mit den üblichen Verwaltungsaufgaben gibt, die sich nicht fein säuberlich trennen lassen. Im voraus ist das nach Auffassung des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen, aber auch der anderen Rechnungshöfe nicht möglich; vielleicht wird es nach einer längeren Anwendung des Gesetzes einmal möglich sein; dazu möchte ich aber keine Prognose wagen.

Frau Abg. Larisika-Ulmke (F.D.P.): Den Landesbeauftragten für Datenschutz oder den Bundesdatenschutzbeauftragten bitte ich um Beantwortung folgender Frage: Spräche in Anbetracht der tatsächlich vorliegenden Wettbewerbsverzerrung etwas dagegen, den Forderungen des Sparkassen- und Giroverbandes und der Westdeutschen Landesbank nachzukommen?

Holzappel (NW Beauftr. Dat.Sch.): Der Landesbeauftragte für den Datenschutz sieht die Angelegenheit insofern völlig anders, als er der Auffassung ist, daß den Sparkassen und der Westdeutschen Landesbank Wettbewerbsvorteile entstehen. Der Bürger schätzt es

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

nämlich, daß in diesem Bereich eine externe Kontrolle stattfindet. Wettbewerbsnachteile sieht der Landesbeauftragte also zunächst einmal gar nicht.

Es bleibt noch eine Kleinigkeit nachzutragen: Nach dem Datenschutzgesetzentwurf soll ja auch für den privaten Bereich ein Bericht herausgegeben werden, allerdings nicht von den jetzigen Aufsichtsbehörden, nämlich den beiden Regierungspräsidenten in Nordrhein-Westfalen, sondern vom Innenminister, und dieser wird - so sehe ich das; das steht aber in seinem Ermessen - den Finger auf Wunden legen. Nichts anderes macht der Landesbeauftragte für den Datenschutz. Hinzuzufügen ist noch, daß in den Tätigkeitsberichten die Sparkassen natürlich nicht mit Namen genannt werden. Aber wenn ein Problem dargestellt wird, das nur die Westdeutsche Landesbank betrifft, ist es unvermeidlich, daß der interessierte Leser merkt, daß es sich um diese handelt; denn wir haben in Nordrhein-Westfalen ja nur eine Landesbank. Das ist in der Tat nicht auszuschließen, aber auch das kann eigentlich kein Nachteil sein.

Zu den übrigen Punkten, die der Vertreter des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes vorgetragen hat, ist folgendes zu sagen: Der Landesbeauftragte für den Datenschutz sieht das nicht so. Erschwernisse bei der Dateibeschreibung oder -meldung müßten einmal näher dargestellt werden. Der Landesbeauftragte hat diesbezüglich nichts an Schwierigkeiten feststellen können.

Vorsitzender: Da jetzt keine weiteren Wortmeldungen mehr vorliegen, können wir die dritte Diskussionsrunde abschließen. - Wir kommen dann zum vierten und letzten Vortragsblock.

Dr. Faerber (Landesverband der Ärzte des öffentlichen Gesundheitsdienstes e. V.): Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen, meine Herren! Da die meisten der vom Ausschuß gestellten Fragen nach Auffassung des Landesverbandes der Ärzte des öffentlichen Gesundheitsdienstes soweit außerhalb des Arbeitsbereichs der Medizin liegen, hat der Verband davon abgesehen, eine schriftliche Stellungnahme vorzulegen. Ungeachtet dessen ist der Datenschutzgesetzentwurf natürlich nicht ohne Probleme für den Bereich der Medizin ganz allgemein und den des öffentlichen Gesundheitsdienstes speziell. Mit Rücksicht auf die fortgeschrittene Zeit soll jetzt nicht auf alle elf Paragraphen des Datenschutzgesetzentwurfs eingegangen werden, die aus der Sicht des Landesverbandes der Ärzte des öffentlichen Gesundheitsdienstes gewisse Schwierigkeiten bereiten.

Um mit dem Anfang zu beginnen: Zu einer ordnungsgemäßen Durchführung einer ärztlichen Untersuchung und Tätigkeit gehört als erstes die Erhebung der Vorgeschichte. Wenn dies ordnungsgemäß geschehen soll, so muß auch die Vorgeschichte der Familie einbezogen werden. Immerhin sind jetzt etwa 1 700 Krankheiten

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

bekannt, die im Erbgut verankert sind. Nun wird aber niemand erwarten können, daß der an einem alkohol-toxischen Leberzellschaden gestorbene Vater noch die Einwilligung zur Erhebung der Vorgeschichte bei seinem Sohn geben kann.

Nun zum Ende, der Löschung der erhobenen Daten: Abgesehen davon, daß dem Löschen andere Rechtsnormen über Aufbewahrungspflichten usw. entgegenstehen, ist kaum vorstellbar, daß es sinnvoll ist, an den in einem Haus vorhandenen 750 000 Röntgenaufnahmen, die alle über drei Jahrzehnte aufgehoben werden müssen, die Namen zu löschen.

Enge Verhältnisse bestehen auch zu den §§ 28, 29, 31 und 32 des Datenschutzgesetzentwurfs, die auch von den kommunalen Spitzenverbänden schon angesprochen worden sind. Der Landesverband der Ärzte des öffentlichen Gesundheitsdienstes kann eigentlich nur dem folgen, was von dem Vertreter der Bundesanwaltschaft so überzeugend dargetan worden ist. Der Bereich der Medizin ist so kompliziert und in ihm muß man von völlig anderen Voraussetzungen ausgehen als in den übrigen Bereichen - wer in ein Krankenhaus oder in ein Gesundheitsamt kommt, will ja primär Hilfe, will nicht geschützt werden; die Personen kommen also mit ganz anderen Vorstellungen dorthin -, daß diese Fragen in einem Spezialgesetz geregelt werden sollten.

Bekanntlich bereitet das Land Nordrhein-Westfalen ja schon den Entwurf eines Datenschutzgesetzes für die Krankenhäuser vor. Es wäre zu überlegen, ob man den öffentlichen Gesundheitsdienst da einbeziehen kann. Ganz offensichtlich spielt die soeben noch einmal diskutierte Frage der Diskrepanz zwischen privat und öffentlich auch in diesem Bereich eine Rolle. Immerhin sind noch etwa ein Drittel der Krankenhäuser in Nordrhein-Westfalen nicht in öffentlicher Hand, so daß gewisse Niveauverschiebungen durchaus eintreten könnten.

Mit Rücksicht auf die fortgeschrittene Zeit soll die Stellungnahme auf diese Punkte beschränkt bleiben. Der Landesverband wäre aber sehr dankbar, wenn das Problem der Medizin in der öffentlichen Verwaltung einmal gesondert diskutiert werden könnte. Es ist hier zweifelsohne nicht in dem angemessenen Umfang erfaßt.

Nentwig (AOK): Als Justitiar des Landesverbands der Ortskrankenkassen Rheinland in Düsseldorf nehme ich zugleich auch für den Landesverband der Ortskrankenkassen in Westfalen-Lippe und für den AOK-Bundesverband in Bonn Stellung.

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Hinsichtlich der Einschätzung der politischen Vorgabe, den Datenschutz in Nordrhein-Westfalen weiter auszubauen, beschränkt sich die Stellungnahme auf die Aspekte des Datenschutzgesetzentwurfs, die die gesetzlichen Krankenkassen in Nordrhein-Westfalen besonders berühren.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

Zunächst zur Subsidiarität gegenüber bereichsspezifischen Datenschutzregelungen. In § 2 Abs. 3 des Datenschutzgesetzentwurfs wird - wie bisher in § 37 des geltenden Datenschutzgesetzes - die Nachrangigkeit des Gesetzes gegenüber bereichsspezifischen Datenschutzvorschriften geregelt. In der Begründung wird hierzu folgendes gesagt:

"Das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen als allgemeine Datenschutzregelung ist ein Auffanggesetz, das gegenüber spezialgesetzlichen Regelungen subsidiär ist. Dies gilt nicht nur für spezielle bundesrechtliche Regelungen, sondern auch für Fachgesetze des Landes, soweit diese Regelungen für den Umgang mit personenbezogenen Daten enthalten."

Bei der unklaren gesetzlichen Fassung ist nicht auszuschließen, daß der Begriff "Auffanggesetz" so gedeutet werden könnte, daß das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen auch dann anzuwenden ist, falls es über bereichsspezifische Gesetze des Landes oder des Bundes hinausgeht, wenn also z. B. Regelungen für Tatbestände vorgesehen sind, die in Spezialgesetzen nicht normiert wurden. Eine derartige Gesetzesauslegung wäre für den Bereich der Sozialdaten unzulässig; denn dadurch würde in eine Rechtskonstruktion eingegriffen, die eine bundeseinheitliche Regelung des Datenschutzes für den abgegrenzten Bereich der Sozialdaten zum Ziel hat. Gemäß § 79 Abs. 1 Sozialgesetzbuch X unterliegen die in § 35 Sozialgesetzbuch I genannten Stellen, soweit sie personenbezogene Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in Dateien verarbeiten, nach Maßgabe der §§ 80 bis 85 Sozialgesetzbuch X den Vorschriften des Ersten und Zweiten Abschnitts sowie den §§ 41, 42 Abs. 1 Nr. 2 und 45 des Bundesdatenschutzgesetzes. Gemäß § 79 Abs. 3 Satz 1 Sozialgesetzbuch X gelten die Vorschriften des Zweiten Abschnitts des Bundesdatenschutzgesetzes abweichend von § 7 Abs. 2 Satz 1 des Bundesdatenschutzgesetzes auch, soweit der Datenschutz durch Landesgesetz geregelt ist. § 79 Sozialgesetzbuch X schreibt damit nach herrschender Meinung im Interesse der Einheitlichkeit des Datenschutzrechts für die Sozialverwaltung den Anwendungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes für die Sozialleistungsträger verbindlich fest. Der Grundsatz "Bundesrecht bricht Landesrecht" verbietet es, diesen geschlossenen Bereich des Datenschutzrechts für die Sozialverwaltung zu ergänzen oder zu verändern. Abweichendes ist auch der Vorschrift des § 2 Abs. 3 des vorliegenden Datenschutzgesetzentwurfs deshalb nicht zu entnehmen, weil denknötwendig der Subsidiaritätsgrundsatz nur in denjenigen Fällen greifen kann, in denen das Landesdatenschutzgesetz dem Grunde nach Anwendung findet. Die gesetzlichen Krankenversicherungsträger sind aber gerade durch § 79 Abs. 3 Sozialgesetzbuch X von dem Anwendungsbereich landesrechtlicher Vorschriften ausgenommen. Der Bundesgesetzgeber hat sich bei Einführung des Sozialgesetzbuchs X von dem Gedanken leiten lassen, daß ein bundeseinheitlicher Schutz der Sozialdaten notwendig ist, weil der Datenverkehr zwischen bundes- und landesunmittelbaren Leistungsträgern nicht durch die Geltung

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

unterschiedlichen Datenschutzrechts beeinträchtigt werden darf und weil für den Bürger ein von Land zu Land unterschiedlicher Schutz seiner Sozialdaten bei der Datenverarbeitung unverständlich wäre. Käme dem Datenschutzgesetz die in der Begründung des Entwurfs angedeutete Auffangfunktion zu, so würde die Rechtseinheit für den Schutz der Sozialdaten aufgegeben. Dadurch würden für diesen Bereich erstens die Rechtsübersicht und die Datenverarbeitungspraxis erheblich erschwert, und zweitens entstünde ein unvertretbarer Mehraufwand für die zentrale Programmentwicklung, müßten doch die unterschiedlichen Datenschutzgesetze des Landes Nordrhein-Westfalen und der anderen Bundesländer berücksichtigt werden.

Zur Vermeidung der aufgezeigten Folgen und als Postulat für die Rechtssicherheit ist es dringend geboten, in § 2 Abs. 3 des Datenschutzgesetzentwurfs, zumindest jedoch in der Begründung, klarzustellen, daß das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen für den Bereich der Sozialdaten in der Sozialversicherung nicht gilt.

Was die Personaldatenverarbeitung angeht, wird empfohlen, Regelungen dazu in den Datenschutzgesetzentwurf nicht aufzunehmen; denn Personalentscheidungen im öffentlichen Dienst müssen in Beratungsunterlagen und Niederschriften der Entscheidungsgremien nachvollziehbar dokumentiert sein. Diese Verpflichtung bringt es notwendigerweise mit sich, daß personenbezogene Daten auch dann in den genannten Unterlagen verbleiben, wenn die Entscheidung für den Betroffenen negativ ausgegangen ist. Unter Beachtung dieses Grundsatzes ist die Verpflichtung zur Löschung von Bewerberdaten - § 29 Abs. 3 Satz 1 des Datenschutzgesetzentwurfs - nicht praxismäßig. Die AOK ist zudem der Auffassung, daß die in § 29 vorgesehenen Normen zur Datenverarbeitung bei Dienst- und Arbeitsverhältnissen Gegenstand einer bereichsspezifischen Gesamtregelung zum Datenschutz bei der Verarbeitung von Personaldaten, z. B. im Landesbeamtengesetz, werden sollten.

Schöttmer (Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz): Ich schließe mich den Ausführungen des Vertreters der AOK an. Auch die Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz befürwortet es, daß in der Begründung des Gesetzes klargestellt wird, daß das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen für den Bereich der Sozialdatenverwaltung nicht als Auffanggesetz zu betrachten ist. In Anbetracht der fortgeschrittenen Zeit verzichte ich darauf, die Begründung dafür zu wiederholen.

Heisterkamp (Vereinigung der Industrie- und Handelskammern des Landes Nordrhein-Westfalen): Herr Vorsitzender, Frau Larisika-Ulmke, meine Herren Abgeordneten! Da die Vereinigung

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

der Industrie- und Handelskammern des Landes Nordrhein-Westfalen bereits eine ausführliche schriftliche Stellungnahme abgegeben hat, kann der mündliche Vortrag auch zu den grundsätzlichen Fragen relativ kurz ausfallen.

Das bisherige Datenschutzrecht in Bund und Ländern folgt im wesentlichen einem einheitlichen Konzept und gleichartigen Strukturen. Die Industrie- und Handelskammern sehen darin einen sehr großen Vorteil, weil damit der Datenschutz für den Bürger bundeseinheitlich geregelt ist. Sie befürchten, daß diese Vorteile entfallen, wenn Nordrhein-Westfalen, dem Beispiel Hessens folgend, das Landesdatenschutzgesetz grundlegend novelliert, noch bevor ausreichend und abschließend diskutiert ist, welche Konsequenzen gebotenerweise und zweckmäßigerweise aus dem Volkszählungsurteil von 1983 zu ziehen sind. Die Industrie- und Handelskammern räumen ein, daß dieses Urteil die Legislative auf Bundes- und Landesebene unter Handlungsdruck stellt; denn es zieht den Rahmen des informationellen Selbstbestimmungsrechts weiter, als der Schutzbereich des Bürgers bisher gesehen wurde. Insbesondere die ausdrückliche Betonung der verbindlichen Zweckbestimmung von Daten in jeder Form ihrer Verarbeitung verlangt danach, gesetzestechnisch die Grenzen festzulegen und die Bedingungen vorzugeben, unter denen Datenverarbeitung künftig verfassungsrechtlich unbedenklich sein soll. Wenn einzelne Bundesländer nun aber darangehen, das Datenschutzrecht auf Landesebene aus der bisherigen einheitlichen Konzeption zu lösen, so wird damit einer Rechtszersplitterung Vorschub geleistet und in die Kommunikation der öffentlichen Stellen, der Bundesländer untereinander und in ihrem Verhältnis zum Bund erschwert. Die Landesregierung sollte deshalb intensiv bemüht sein, über eine Bundesratsinitiative die Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes anzuregen und durchzusetzen. Wenn das gelänge, wäre - wie bei der ersten Konzeption des Datenschutzrechts - bundesweit ein qualifizierter Rahmen für ergänzende Ländergesetze vorgegeben.

Die Industrie- und Handelskammern befürworten diesen Weg insbesondere auch deshalb, weil zumindest für Nordrhein-Westfalen festgestellt werden kann, daß bereits allenthalben Konsequenzen aus dem Volkszählungsurteil gezogen worden sind, die in der Praxis des Datenschutzes heute schon dem genügen, was der Gesetzgeber mit der Novellierung des Landesdatenschutzgesetzes beabsichtigt. Die Industrie- und Handelskammern stellen seit 1983 an die Zulässigkeit der Datenverarbeitung in jeder ihrer Formen erheblich höhere Anforderungen als vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Dabei stehen sie in ständigem, wenn auch häufig kontroversen Dialog mit dem Landesbeauftragten für den Datenschutz. Die Datenschutzrechtspraxis der Kammern - so sei das einmal formuliert - ist in positivem Sinne mit dem geltenden Recht nicht mehr vereinbar. Insofern kann auf eine grundlegende Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes gewartet werden; das Verwaltungshandeln genügt dem informationellen Selbstbestimmungsrecht des Bürgers.

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung räumt dem Bürger einen Anspruch auf Schutz seiner personenbezogenen Daten ein. Dieses Postulat entspricht dem vom Bundesverfassungsgericht definierten informationellen Selbstbestimmungsrecht. Es hat wegen seines Verfassungsrangs unmittelbare Wirkung und verpflichtet den öffentlichen Bereich. Andererseits hat die Betonung des individuellen Bürgerschutzes keinen Absolutheitsrang. So erklärt die Landesverfassung Eingriffe im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit aufgrund eines Gesetzes für zulässig. Der Gesetzgeber ist also aufgefordert, im Rahmen des GFD-Entwurfs insgesamt als auch bei jeder einzelnen Vorschrift zwischen dem Interesse der Allgemeinheit und dem Individualinteresse des Bürgers abzuwägen. Die Grenzen sind verfassungsrechtlich dort zu sehen, wo durch ein Übermaß von Regelungen zum Schutz des einzelnen wichtige staatliche Funktionen zum Wohl der Allgemeinheit nicht mehr oder nicht mehr in dem notwendigen Umfang wahrgenommen werden können. Der Entwurf des GFD wird in dieser Hinsicht von den Kammern sehr kritisch gesehen. Die Vorgaben des Datenschutzes bei der Datenverarbeitung, die Anforderungen an Datensicherungsmaßnahmen, die Erlaubnisvorbehalte für die Einrichtung von übergreifenden Kommunikationsnetzen müssen nach Auffassung der Kammern dazu führen, daß das tägliche praktische Verwaltungshandeln an Effizienz verliert, weil die heute gegebenen technischen Möglichkeiten nicht genutzt werden können. Von einem konfliktfreien, leistungsfähigen und zugleich kostengünstigen Ablauf der Verwaltung wird man in Zukunft nicht mehr ohne weiteres ausgehen können.

Als Beispiel dafür sei § 14 Abs. 5 des DSG-Entwurfs angeführt, nach dem die Anforderungen an die Übermittlung innerhalb des öffentlichen Bereichs, also etwa von Behörde zu Behörde, gleichermaßen gelten sollen, wenn personenbezogene Daten innerhalb einer öffentlichen Stelle weitergegeben werden. Die Grunddaten der kammerzugehörigen Gewerbetreibenden fließen den Kammern deshalb zu, weil sie ihren Förderungsauftrag für die gewerbliche Wirtschaft der Region kraft Gesetzes erfüllen müssen, und das können sie erfolgreich nur anhand der Wirtschaftsdaten. Soll es z. B. nicht möglich sein, daß Name und Anschrift eines Unternehmens - diese Angaben werden für die Kammerwahlen und die Beitragsveranlagung erhoben - auch für die Technologieberatung, die Berufsausbildung, die Wirtschaftsförderung und andere klassische Betätigungsfelder der Kammern über einen einfachen Transferweg in der Kammer selbst benutzt werden? Die Industrie- und Handelskammern sind der Meinung, daß diesbezüglich Maßstäbe überzogen sind. Zweck der Datenerhebung ist die Förderung der gewerblichen Wirtschaft. Die Verarbeitung der einmal erhobenen Daten muß immer dann und durch alle internen Stellen der Kammern möglich sein, die im Gesamtauftrag der Kammern handeln.

Ein weiteres Beispiel für eine zu weitgehende Einengung des autonomen Organisationsrechts sehen die Industrie- und Handelskammern in der Regelung des § 9 des DSG-Entwurfs. Wenn die öffentlichen Stellen dem strengen Zweckbindungsprinzip

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

unterworfen werden, muß es ihnen in Ansehung dieser Schranken möglich sein, den technischen Weg der Datenverarbeitung und die Organisation ihrer Kommunikationssysteme selbst zu wählen. Es kann nicht Aufgabe von Aufsichtsbehörden oder des Gesetzgebers sein, darüber zu befinden, ob derartige Entscheidungen angemessen sind. Es wird keine Kammer geben, die Kommunikationssysteme intern oder im Verbund mit anderen ohne Legitimation durch ihre demokratisch gewählten Organe einrichtet. Die Betroffenen selbst entscheiden also darüber, wie das informationelle Selbstbestimmungsrecht in der wirtschaftlichen Selbstverwaltung, also im Verhältnis der Kammern zu den Gewerbetreibenden, praktiziert wird. Die Frage der Angemessenheit ist also in jedem Falle sachgerecht beantwortet und bedarf nicht der Überprüfung durch Dritte.

Der von dem Ausschuß formulierte Fragenkatalog suggeriert, daß der Entwurf der Landesregierung noch hinter dem Wünschbaren zurückbleibt. Mit den Antworten in der schriftlichen Stellungnahme wie auch mit den wenigen mündlichen Bemerkungen wollen die Industrie- und Handelskammern für die Einsicht in folgendes werben:

Erstens. Aus dem Volkszählungsurteil müssen zweckmäßigerweise zunächst durch den Bundesgesetzgeber und danach ergänzend durch den Landesgesetzgeber miteinander abgestimmte Konsequenzen gezogen werden. Dies muß auch bald geschehen, um bestehende Rechtsunsicherheiten bei der Auslegung des geltenden Rechts zu beseitigen.

Zweitens. Eine Novellierung des Datenschutzrechts in Anerkennung des informationellen Selbstbestimmungsrechts des Bürgers darf nicht dazu führen, daß sein gleichfalls bestehender Anspruch auf eine funktionstaugliche Verwaltung unerfüllbar gemacht wird.

Drittens. Das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen muß in jedem Fall ein Rahmenrecht von der Art schaffen, das bereichsspezifische Sonderregelungen nicht erforderlich macht. Das Recht des Bürgers auf Schutz seiner personenbezogenen Daten ist nur so stark, wie die dieses Recht regelnden Normen für den öffentlichen Bereich transparent und auch vollziehbar sind. Der Gesetzgeber ist nach Auffassung der Industrie- und Handelskammern schlecht beraten, wenn er sich in seiner Regelungsabsicht von dem mitunter öffentlich geäußerten grundsätzlichen Mißtrauen gegenüber einer gesetzestreuen Verwaltung leiten läßt.

Vorsitzender: Damit ist auch der letzte Vortragsblock abgehandelt. Ich frage, ob dazu seitens der Ausschußmitglieder noch das Wort gewünscht wird. - Das ist offensichtlich nicht der Fall.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, wir sind damit am Ende der heutigen Sitzung. Ich darf die Gelegenheit nutzen, Ihnen, die Sie als Sachverständige und Vertreter von Verbänden und

Ausschuß für Innere Verwaltung
25. Sitzung

10.09.1987
ga-th

Einrichtungen zu uns gekommen sind und Stellung genommen haben, noch einmal sehr herzlich Dank zu sagen. Ich bin sicher, daß uns Ihre sachkundigen Darlegungen bei den weiteren Beratungen im Innenausschuß eine gute Hilfe sein werden.

Ich darf Ihnen allen noch einmal danken und wünsche Ihnen einen guten Heimweg.

Die Sitzung ist geschlossen.

gez. Pohlmann

gez. Dr. Lichtenberg

Vorsitzender

Stellv. Vorsitzender

06.10.1987

290