

Unterrichtung

durch den Ausschuß für Datenschutz

Fünfter Tätigkeitsbericht des Ausschusses für Datenschutz nach § 9 des Landesgesetzes gegen mißbräuchliche Datennutzung (Landesdatenschutzgesetz)

1. Vorbemerkungen

Der hier vorgelegte Tätigkeitsbericht bezieht sich auf den Zeitraum vom 1. Oktober 1977 bis zum 30. September 1978. Zeitlich wird damit auch eine etwa fünf Jahre umfassende Periode abgeschlossen, in der das zur Zeit noch geltende Landesdatenschutzgesetz in Kraft war und in der – fast ebensolange – der Ausschuß für Datenschutz seine Aufgabe als Kontrollinstitution wahrgenommen hat.

Der genannte Zeitraum kann in mehrfacher Hinsicht als Anlauf- und Einführungsphase des Datenschutzes in Rheinland-Pfalz bezeichnet werden.

Zwar kann Rheinland-Pfalz nicht für sich in Anspruch nehmen, als erstes Bundesland ein Datenschutzgesetz erlassen zu haben. Dennoch ist es als eine besondere gesetzgeberische Leistung zu würdigen, daß Rheinland-Pfalz neben Hessen als einziges Bundesland lange Zeit vor der Verabschiedung des Bundesdatenschutzgesetzes die große rechtspolitische Bedeutung des Datenschutzes erkannt und die zunächst erforderlichen gesetzlichen Regelungen geschaffen hat.

Der Gesetzgeber des Landes Rheinland-Pfalz hat damals schon die notwendigen Folgerungen aus der beginnenden wissenschaftlichen Diskussion um den Datenschutz gezogen und erstmals ein Recht auf Schadenersatz, ein Recht auf Auskunft und den Gesetzesvorbehalt für die Weitergabe von Daten an Stellen außerhalb der öffentlichen Verwaltung eingeführt.

Bei diesem Bericht soll nicht in erster Linie darauf abgestellt werden, ob und wie viele spektakuläre Mißbrauchsfälle in der Berichtsperiode aufgedeckt wurden. Wohl hat es einige Fälle gegeben, die große Beachtung in der Öffentlichkeit gefunden haben. Der Ausschuß sah seine Aufgabe jedoch nicht ausschließlich in der Aufdeckung derartiger Gesetzesverstöße. Er betrachtete es in mindestens gleichem Maße als seine Aufgabe, durch eine enge Zusammenarbeit mit der Verwaltung dafür zu sorgen, daß Fehlentwicklungen, die zu einer Beeinträchtigung des Persönlichkeitsschutzes des Bürgers führen könnten, von vornherein soweit wie möglich vermieden werden.

Die Ergebnisse dieser Bemühungen sind kaum quantifizierbar, denn eine Statistik über verhinderte Verstöße gegen datenschutzrechtliche Vorschriften ist – wie bei allen Präventivmaßnahmen – von der Natur der Sache her nicht möglich. Der Ausschuß sieht es auch nicht als besonders aussagekräftig an, wenn er seine Arbeit anhand von veröffentlichten Zahlen über beanstandete Fälle und getroffene Einzelmaßnahmen darstellte. Ihm erscheint es wichtiger, daß die ständigen Bemühungen um einen vorbeugenden Datenschutz von der Verwaltung aufgenommen und in Verwaltungshandeln umgesetzt werden.

Die Zusammenarbeit mit den obersten Landesbehörden und mit den nachgeordneten Behörden ebenso wie den mittelbaren Landesbehörden kann als gut bezeichnet werden. Der Ausschuß findet viel Verständnis für seine Arbeit; in Einzelfällen aufgetretene Meinungsverschiedenheiten wurden durchweg in einer sachlich befriedigenden Weise ausgeräumt.

Besondere Erwähnung verdient die Rolle des Datenschutzausschusses im Rahmen der rechtspolitischen Diskussion um die Verabschiedung des in der Beratung befindlichen neuen Landesdatenschutzgesetzes. Es kann schon jetzt gesagt werden, daß viel von der praktischen Erfahrung der Mitglieder des Datenschutzausschusses, die in der einen oder anderen Weise an der Beratung des neuen Gesetzes beteiligt sind, übernommen werden und sich damit positiv auf die Gestaltung des Gesetzes auswirken kann. In diesem Zusammenhang soll auch vermerkt werden, daß der Ausschuß für Datenschutz von den Landtagen von Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen im Rahmen der dort stattfindenden Beratungen von Landesdatenschutzgesetzen gutachtlich gehört wurde.

Auch in diesem Berichtsjahr hat der Ausschuß für Datenschutz den außerordentlich informativen und nützlichen Erfahrungsaustausch mit dem Hessischen Datenschutzbeauftragten, Professor Dr. Simitis, fortgesetzt. Es verdient dabei hervorgehoben zu werden, daß sich beide Seiten in einer gemeinsamen Pressekonferenz den kritischen Fragen der Presse stellten. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz, Professor Dr. Bull, war in der Berichtsperiode Gast des

Ausschusses für Datenschutz und informierte sich mit seinen Mitarbeitern über die hier geleistete Arbeit.

Die ständig wachsende Bedeutung der Datenschutzarbeit zeigt sich in einer stark zunehmenden arbeitsmäßigen Belastung sowohl des Ausschusses als auch seiner Geschäftsstelle. Im Berichtszeitraum hat der Ausschuss insgesamt 13 Sitzungen die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Entscheidungen getroffen.

2. Zum Gesetzesvorbehalt für die Weitergabe von Daten

Die Arbeit des Ausschusses für Datenschutz war von Anfang an maßgebend gekennzeichnet durch die Behandlung des Fragenkomplexes, der durch § 4 des Landesdatenschutzgesetzes mit der Überschrift „Regelung der Datennutzung“ erfaßt wird. Von besonderer Bedeutung war dabei die Bestimmung des § 4 Abs. 1 Satz 2, der die Fälle der Datenweitergabe an Stellen außerhalb der öffentlichen Verwaltung regelt.

Die Einfügung dieses in der Datenschutzgesetzgebung bislang einmaligen Gesetzesvorbehalts für die Weitergabe von Daten war bei den Beratungen vor Erlass des geltenden Landesdatenschutzgesetzes das Ergebnis sehr intensiver Überlegungen im Rechtsausschuß des Landtags und im Unterausschuß „Datenschutzgesetz“. Bei diesen Beratungen setzte sich schließlich die Auffassung durch, daß die Regelung und Steuerung des Vorganges der Datenweitergabe an Stellen außerhalb der öffentlichen Verwaltung wegen der möglicherweise schwerwiegenden Folgen für den einzelnen Bürger nicht den jeweils zuständigen Verwaltungsstellen allein überlassen bleiben sollte.

In der praktischen Arbeit des Ausschusses für Datenschutz zeigte sich sehr bald, daß die konsequente Einhaltung dieser Bestimmung zu großen Schwierigkeiten im Einzelfall führen kann. Der ganze Umfang der zwischen Stellen innerhalb und außerhalb der öffentlichen Verwaltung bereits existierenden Datenübermittlung wurde überhaupt erst erkennbar, weil die Weitergabe von Daten, soweit sie in automatisierten Verfahren verarbeitet werden, gegenüber dem Ausschuss für Datenschutz nach § 10 Abs. 2 des Landesdatenschutzgesetzes anzeigepflichtig ist.

Eine besondere Problematik entstand dadurch, daß es einerseits durchaus begründete Anforderungen von Adressenmaterial, beispielsweise durch politische Parteien, Adreßbuchverlage, Meinungsforschungsinstitute, nichtöffentliche Träger von Kindergärten und durch Organisationen, die mit staatlicher Unterstützung Verkehrserziehung betreiben, gab, daß aber andererseits der Vorgang der Datenweitergabe nicht einmal in dem besonders häufig berührten Bereich des Melderechtes gesetzlich geregelt war. Zwar war man bei der Beratung vor Erlass des geltenden Landesdatenschutzgesetzes davon ausgegangen, daß gesetzliche Bestimmungen insbesondere für den Bereich des Melderechtes zu schaffen seien; das über eine längere

Zeitdauer bestehende Junktim zwischen dem Entwurf eines Bundesdatenschutzgesetzes und der rahmenrechtlichen Regelung des Melderechtes ließ jedoch Initiativen des Landes in dieser Hinsicht wenig sinnvoll erscheinen.

Der Ausschuss für Datenschutz vertrat schließlich die durch ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes beim Landtag gestützte Auffassung, daß für eine Übergangszeit bis zur Verabschiedung des Bundesmeldegesetzes die bestehenden melderechtlichen Verwaltungsvorschriften einem Gesetz im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 2 des Landesdatenschutzgesetzes gleichgestellt werden können (vgl. hierzu die Anlage zum dritten Tätigkeitsbericht des Ausschusses für Datenschutz, Drucksache 8/1444, S. 10 ff.).

Aber auch mit dieser auf der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes fußenden Rechtskonstruktion war das Problem nur teilweise gelöst. Die Verwaltungsvorschriften differenzierten nämlich nicht zwischen Einzelauskünften und Massen- sowie Gruppenauskünften, und es blieb im Einzelfall dem Ausschuss überlassen, im Zusammenwirken mit der Landesregierung Lösungswege zu finden, die mit dem Schutzzweck des Gesetzes vereinbar erschienen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die Entscheidungspraxis des Ausschusses für Datenschutz auch gemessen an den in verschiedenen Ländern erlassenen und in anderen Ländern in Vorbereitung befindlichen Sonderregelungen für die Weitergabe melderechtlicher Daten in besonderer Weise auf die Wahrnehmung der Rechte des Bürgers als Betroffenen gerichtet war.

Der Stellenwert, den der Ausschuss für Datenschutz trotz der geschilderten Schwierigkeiten dem Gesetzesvorbehalt im Interesse des Bürgers beimißt, wird durch die Tatsache unterstrichen, daß er sich von Anfang an für die Beibehaltung dieser Regelung bei der Novellierung des Datenschutzgesetzes ausgesprochen hat. Zwar sollte der Gesetzesvorbehalt nicht auf die Übermittlung von Daten, die nicht in automatisierten Verfahren verarbeitet werden, ausgedehnt werden. Für den Bereich der automatisierten Datenverarbeitung schien dem Ausschuss indessen im Interesse der Transparenz der Informationsübermittlung eine gegenüber dem Bundesdatenschutzgesetz und gegenüber den Datenschutzgesetzen anderer Länder wesentliche Beschränkung der Datenübermittlung auf diejenigen Bereiche notwendig, in denen sie gesetzlich zugelassen ist.

Eine unterschiedliche Regelung für Daten aus automatisierten und aus nicht automatisierten Verfahren ist schon deshalb als gerechtfertigt anzusehen, weil bei konventionellen Formen der Datenübermittlung stets noch eine auf den Einzelfall bezogene Prüfung der Schutzwürdigkeit möglich ist und wohl auch stattfindet. Dies ist bei Daten, die aus automatisierten Verfahren herrühren, in diesem Maße nicht der Fall.

Die Gefahr einer Zweckentfremdung und die Möglichkeit von Datenverknüpfungen ist wesentlich höher einzuschätzen.

Der Bürger sollte zumindest im Bereich der automatisierten Verfahren erkennen können, „wer was wann und bei welcher Gelegenheit über ihn weiß“ (W. Steinmüller, Hrsg., ADV und Recht, S. 147).

Daß diesem Grundsatz mit gleicher Konsequenz nicht auch für die Datenübermittlung an Stellen innerhalb des öffentlichen Bereichs Geltung verschafft werden kann, mag man bedauern, ist aber wohl unvermeidlich. Die Wahrnehmung des Auskunftsrechts und des Rechts auf Einsicht in das Datenschutzregister können aber auch zu der hier notwendigen Transparenz beitragen.

Für den Bereich des Melderechts sieht der Entwurf eines Datenschutzgesetzes Übergangsbestimmungen vor, die eine Datenübermittlung in verhältnismäßig engen Grenzen zulassen. Die Differenzierung in Einzelauskünfte, Massenauskünfte und Gruppenauskünfte mit jeweils unterschiedlichen Auskunftsprofilen entspricht gleichermaßen den Bedürfnissen des Datenschutzes wie der Verwaltungspraxis.

3. Datenschutz und Meinungsforschung

Im Berichtsjahr sah sich der Ausschuß für Datenschutz wiederum häufig mit Fragen konfrontiert, die bei der Durchführung von Meinungsforschungsprojekten auftraten. Mehrere Ausschußsitzungen waren ausschließlich zur Beratung der datenschutzrechtlichen Aspekte derartiger Vorhaben einzuberufen.

Bereits in seinem dritten Tätigkeitsbericht (vgl. Drucksache 8/1444 Tz. 2) hat sich der Ausschuß sehr ausführlich zu Problemen geäußert, die im Zusammenhang mit Befragungsaktionen auftraten. Er hat eine Reihe von Grundsatzfragen geklärt und insgesamt wohl auch bewirkt, daß der Persönlichkeitsschutz bei der Durchführung von Befragungsaktionen durch Behörden und insbesondere auch durch Hochschulen mehr Beachtung findet.

Es wird heute beispielsweise von den Hochschulen nicht mehr in Frage gestellt, daß das Datenschutzgesetz unbeschadet des Artikel 5 des Grundgesetzes auch für den Bereich von Forschung und Lehre Anwendung findet. Der Ausschuß konnte sich auch mit seiner Auffassung durchsetzen, daß das Datenschutzgesetz trotz einer Anonymisierung der Probanden Anwendung findet, wenn selektive Informationen erfragt werden, die eine Rückidentifizierung ermöglichen. Obwohl das Landesdatenschutzgesetz in seiner derzeitigen Fassung noch keine Bestimmung darüber enthält, welche Bedeutung der Freiwilligkeit bei der Datenhergabe zukommt, so wird doch inzwischen anerkannt, daß das Gesetz auch dann Anwendung findet, wenn sich Probanden freiwillig an einer Befragungsaktion beteiligen.

In allen diesen Fragen sieht sich der Ausschuß in der von ihm vertretenen Auffassung auch durch die Entwicklung der Datenschutzgesetzgebung bestätigt: Das neue Landesdatenschutzgesetz wird nach dem gegenwärtigen Stand der Beratungen Vorschriften enthalten, die dem Spannungsverhältnis zwischen Forschungsfreiheit einerseits und den durch das Grundgesetz gewährten Persönlichkeitsrechten andererseits Rechnung tragen; personenbezogene Daten sind nach dem novellierten Gesetz eindeutiger als bisher nicht nur Einzelangaben über eine bestimmte, sondern auch über eine bestimmbar (identifizierbare) Person und die ausdrückliche Einwilligung zur Hergabe personenbezogener Informationen wird in allen den Fällen gefordert, in denen die Daten nicht aufgrund einer Rechtsvorschrift erhoben werden.

In der Praxis zeigt sich indessen immer wieder, daß der Forderung des Ausschusses, die Probanden in einer deutlichen Form auf die Freiwilligkeit einer Teilnahme an Befragungsaktionen hinzuweisen und bei Minderjährigen das Einverständnis der Erziehungsberechtigten einzuholen, nur widerstrebend gefolgt wird. Dies ist ganz offensichtlich darauf zurückzuführen, daß derartige Hinweise, insbesondere aber auch die ausdrückliche Einwilligung zur Teilnahme, als Erschwernisse angesehen werden, die dem Bemühen um eine möglichst vollständige Beteiligung der Zielpersonen an einer Befragung entgegenstehen. Der Einwand, daß dadurch der Aussagewert von Repräsentativbefragungen gemindert werde, kann den Ausschuß nicht hindern, seine Forderung immer wieder mit Nachdruck und nach Inkrafttreten des novellierten Datenschutzgesetzes gestützt auf eine ausdrückliche gesetzliche Vorschrift zu erheben.

Auch zum Problem der Sensitivität hat sich der Ausschuß schon wiederholt geäußert. Er vertrat die Auffassung, daß angesichts der gegeneinander abzuwägenden Grundrechte – Forschungsfreiheit und Persönlichkeitsrecht – und angesichts der Einwilligung der Betroffenen, die unter Umständen aber auch unerheblich sein kann, eine Prüfung durch den Ausschuß mit dem Ziel der Eliminierung besonders sensibler Fragen nur in einem sehr engen Rahmen stattfinden kann. Der Ausschuß war sich darüber im klaren, daß er sein Ermessen nicht an die Stelle des forschenden Wissenschaftlers setzen darf und etwa bestimmte Fragen zur Durchführung des konkreten Forschungsvorhabens für nicht notwendig erklären kann. Grundsätzlich hält er es aber für möglich, eine äußerste Grenzziehung in der Weise vorzunehmen, daß er bestimmte Fragen für nicht zulässig hält, wenn die erfragten Informationen in keinem vernünftigen Zusammenhang mit dem Forschungsvorhaben stehen.

In den letzten Monaten beobachtet der Ausschuß, daß mit Befragungsaktionen im schulischen Bereich sogenannte Beliebtheitstests verbunden sind oder die Einstellung von Schülern zu Schule und Lehrerschaft erfragt wird. Andere Tests, die einer Erforschung des sozialen Verhaltens dienen sollen, lassen im Ergebnis

erkennen, in welchem Umfang ein Schüler seine Ziele und Absichten gewissermaßen auf Kosten anderer verwirklicht.

Der Ausschuß für Datenschutz kann in derartigen Fällen nur immer wieder Maßnahmen zur Verbesserung des Datenschutzes anregen und beispielsweise Vorkehrungen fordern, die verhindern, daß die Ergebnisse von Einstellungsbefragungen zu Mitschülern oder Lehrern in der Schule bekannt werden.

In diesen Bemühungen sieht er sich durch das Kultusministerium unterstützt.

4. Zur Anwendung der datenschutzrechtlichen Strafbestimmungen in der Rechtsprechung

- a) Das Landesdatenschutzgesetz aus dem Jahre 1974 enthält eine Reihe einschneidender Bestimmungen über den Umgang mit personenbezogenen Informationen. Es war die Absicht des Gesetzgebers, Regelungen zu schaffen, die der bis dahin ungeordneten Weitergabe von personenbezogenen Informationen innerhalb der öffentlichen Verwaltung und an Stellen außerhalb der öffentlichen Verwaltung ein Ende setzen. Es war deshalb nur folgerichtig, daß in das Gesetz — übrigens erstmals im Rahmen der Datenschutzgesetzgebung in der Bundesrepublik — auch Strafbestimmungen aufgenommen wurden.

Dem Ausschuß für Datenschutz sind — abgesehen von einem unter Buchst. b näher dargestellten Fall — keine weiteren Vorgänge bekanntgeworden, in denen die Strafbestimmung des Landesdatenschutzgesetzes zu einer Anklageerhebung oder gar zur Verurteilung geführt hätten. Dies muß jedoch nicht bedeuten, daß nicht doch in dem einen oder anderen Falle gegen Bestimmungen des Landesdatenschutzgesetzes verstoßen worden ist.

Andererseits kann es keinem Zweifel unterliegen, daß die Konsequenz, mit der der Gesetzgeber die allgemeinen, dem Datenschutz dienenden Bestimmungen mit Strafandrohungen bewehrt hat, zu einer Erhöhung des Datenschutzbewußtseins und zu einem sorgsameren Umgang mit personenbezogenen Daten geführt hat.

- b) Bereits in seinem vierten Tätigkeitsbericht (Drucksache 8/2470, Tz. 5) berichtete der Ausschuß über einen aus Baden-Württemberg bekanntgewordenen Fall eines unerlaubten Handels mit Jungwählerdaten aus Rheinland-Pfalz.

Seinerzeit waren staatsanwaltschaftliche Ermittlungen nach § 15 des Landesdatenschutzgesetzes gegen einen Studenten, einen Handelsvertreter und zwei Bedienstete der Kreisgeschäftsstelle einer politischen Partei wegen Verstoßes gegen Bestimmungen des Datenschutzgesetzes aufgenommen worden.

Das zuständige Amtsgericht Bad Kreuznach lehnte indessen die Eröffnung des Hauptverfahrens ab. Die hiergegen von der Staatsanwaltschaft eingelegte sofortige Beschwerde wurde von dem Landgericht Bad Kreuznach zurückgewiesen.

Die Entscheidung soll an dieser Stelle deshalb erörtert werden, weil in den Entscheidungsgründen die Gültigkeit landesrechtlicher Strafbestimmungen im Bereich des Datenschutzrechtes überhaupt in Frage gestellt wird.

Die Argumentation des Landgerichts Bad Kreuznach in der in Frage stehenden Entscheidung geht nämlich dahin, daß die Strafandrohungskompetenz des Landesgesetzgebers nicht mehr zum Zuge komme, weil der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht habe, die das Gericht offenbar für den gesamten Datenschutzbereich — jedenfalls hinsichtlich der Strafbewehrung — annimmt. Da mit § 41 des Bundesdatenschutzgesetzes eine umfassende und abschließende, der Rechteinheit dienende Regelung der Materie getroffen sei, sei die Strafbestimmung des § 15 des Landesdatenschutzgesetzes, auf die sich die Anklageschrift in dem zur Entscheidung stehenden Falle gestützt hatte, nicht mehr geltendes Recht. Das Landgericht kommt damit zur unmittelbaren Anwendung des § 41 in Verbindung mit den §§ 1 und 2 des Bundesdatenschutzgesetzes und stellt fest, daß sich die Angeschuldigten nach diesen Bestimmungen nicht strafbar gemacht hätten.

Entgegen der Annahme des Gerichts war § 41 des Bundesdatenschutzgesetzes in dem zu entscheidenden Fall nicht anzuwenden. Ihrem Wortlaut nach stellt diese Bestimmung den dort beschriebenen Mißbrauch personenbezogener Daten nur insoweit unter Strafe, als sie vom gleichen Gesetz, also vom Bundesdatenschutzgesetz geschützt werden. Dessen Anwendungsbereich ist, soweit es die Datenverarbeitung durch Behörden und sonstige öffentliche Stellen betrifft, in den §§ 1 und 7 geregelt.

In § 7 ist aber für den Bereich der Länder bestimmt, daß die einschlägigen Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes nur insoweit gelten, als der Datenschutz nicht durch Landesgesetz geregelt ist. Da in Rheinland-Pfalz der Datenschutz durch Landesgesetz umfassend geregelt ist, ist damit für den öffentlichen Bereich — um den es hier geht — das Bundesdatenschutzgesetz einschließlich des § 41 nicht anzuwenden.

Dies hat das Landgericht Bad Kreuznach übersehen und dadurch die gebotene Prüfung des § 15 des Landesdatenschutzgesetzes unterlassen.

- c) Die in der genannten Entscheidung vertretene Rechtsauffassung hätte — wäre sie zutreffend —

zur Folge, daß alle bisher erlassenen Landesdatenschutzgesetze, die ausnahmslos mit Strafbestimmungen ausgestattet sind, insoweit gegen Bundesrecht verstießen und verfassungswidrig wären.

Die Mitglieder des vom Rechtsausschuß eingesetzten Unterausschusses „Datenschutzgesetz“ haben sich bei ihren Beratungen des Entwurfs eines neuen Landesdatenschutzgesetzes mit der Entscheidung des Landgerichts Bad Kreuznach eingehend auseinandergesetzt und sind dabei einmütig zu der vorstehend wiedergegebenen Auffassung gelangt. Der Rechtsausschuß hat sich dieser Auffassung angeschlossen und wird nach dem derzeitigen Stand der Beratungen die Beibehaltung der bereits im Regierungsentwurf enthaltenen Strafbestimmung empfehlen.

Zugleich soll die Strafbestimmung so erweitert werden, daß – anders als beim Bundesdatenschutzgesetz – der oben geschilderte Fall erfaßt wird.

- d) Der Vorgang macht deutlich, welche besonderen Probleme bei der Anwendung von Datenschutzvorschriften in der derzeitigen Aufbauphase des Datenschutzes entstehen. Angesichts des außerordentlich komplizierten Aufbaues des Bundesdatenschutzgesetzes und des verwirrenden Nebeneinander von Bundes- und Landesrecht kann es nicht verwundern, daß gelegentlich auch fehlerhafte Entscheidungen zustande kommen.

In diesem Zusammenhang sollte noch auf einen weiteren Gesichtspunkt hingewiesen werden, den Dammann in einer Anmerkung zu der genannten Entscheidung des Landgerichts Bad Kreuznach (abgedruckt in NJW, Heft 38, S. 1906) wie folgt ausdrückt:

„Der Respekt vor der Integrität des einzelnen ist nicht nur durch unkontrollierte Verarbeitung personenbezogener Daten gefährdet. Wenn Gesetze, die dieser Gefahr Einhalt bieten sollen, so abgefaßt werden, daß sie den Betroffenen nicht mehr zu vermitteln sind, so ist dies ein nicht weniger alarmierendes Signal, das letztlich auf die gleiche Ursache hinweist, nämlich das durch die fortschreitende Technologie und die zunehmende Bürokratisierung immer prekärer werdende Verhältnis zwischen dem einzelnen und den gesellschaftlichen und staatlichen Institutionen.“

Bei aller Richtigkeit dieser Betrachtung muß jedoch auch um Verständnis dafür geworben werden, daß die außerordentliche Kompliziertheit der Materie, sowohl in rechtlicher wie technischer Hinsicht, notwendigerweise in der Art der Normsetzung zum Ausdruck kommt.

5. Vorläufige Verwaltungsvorschriften zum Bundesdatenschutzgesetz

Das Bundesdatenschutzgesetz ist – darüber besteht seitens der Stellen, die damit umzugehen haben, Einigkeit – wegen seines verwirrend komplizierten Aufbaues, wegen seines hohen Abstraktionsgrades und wegen der großen Zahl neuartiger auslegungsbedürftiger Rechtsbegriffe außerordentlich schwierig zu handhaben.

Es ist daher zu begrüßen, daß sich die Datenschutzreferenten der Länder zu einem recht frühen Zeitpunkt zusammengefunden haben, um Fragen der Auslegung und Handhabung des Gesetzes miteinander abzustimmen. Ein Ergebnis dieser Zusammenarbeit sind die „Vorläufigen Verwaltungsvorschriften“, die den nach den §§ 30 und 40 des Bundesdatenschutzgesetzes zuständigen Aufsichtsbehörden als Richtschnur und Hilfe für die Anwendung des Gesetzes an die Hand gegeben wurden. Hessen hat als erstes Bundesland die Vorläufigen Verwaltungsvorschriften im Staatsanzeiger vom 20. März 1978, S. 587, veröffentlicht.

Es ist zu berücksichtigen, daß die Datenschutzreferenten der Länder für sich nicht in Anspruch genommen haben, zugleich für den Datenschutz im öffentlichen Bereich Festlegungen zu treffen, die sich auf den Gesetzesvollzug beziehen. Dennoch haben die Vorläufigen Verwaltungsvorschriften auch Reflexwirkungen auf diesen Bereich. Die in den Richtlinien enthaltenen Auslegungen von Begriffen wie „personenbezogene Daten“, „Datei“, „Speichern“, „Sperren“, „Löschen“ wird auch eine für den Datenschutz im öffentlichen Bereich zuständige Einrichtung wie der Ausschuß für Datenschutz nicht ganz außer acht lassen können. Einstweilen mag es aber dahingestellt bleiben, ob und inwieweit diese von den Datenschutzreferenten der Länder erarbeiteten Begriffsbestimmungen für die künftige Arbeit im öffentlichen Bereich Bedeutung erlangen werden (s. hierzu Rückriegel in ÖVD, Heft 4/78, S. 2).

Das Dilemma, in das eine für den öffentlichen Bereich zuständige Datenschutzinstitution durch die in den Richtlinien enthaltenen Begriffsbestimmungen geraten kann, wurde dem Ausschuß für Datenschutz zuletzt bei einer durch die Anfrage einer Stadtverwaltung notwendig gewordenen Konkretisierung des Begriffes „Löschen“ deutlich. Den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften ist hierzu folgendes zu entnehmen: „Das Gesetz fordert nicht ein physisches Vernichten der Daten. Deshalb können zum Beispiel einzelne Daten auf Sicherungsbändern auch dadurch gelöscht werden, daß durch geeignete organisatorische Maßnahmen sichergestellt ist, daß sie nicht mittels Datenverarbeitung ‚zur Kenntnis genommen‘ werden.“

Die Datenschutzreferenten der Länder halten, verkürzt ausgedrückt, den organisierten Nutzungsausschuß für hinreichend. Der Ausschuß für Datenschutz geht indessen davon aus, daß unter „Löschen“

ein absoluter Nutzungsausschluß zu verstehen ist; er wird in dieser Auffassung im übrigen von der Landesregierung gestützt.

Dabei wird nicht übersehen, daß Kostengründe und auch andere Überlegungen durchaus für eine Handhabung der Löschungsvorschriften im Sinne der vorläufigen Verwaltungsvorschriften sprechen könnten. Andererseits stellt sich aber die Frage, was Löschen durch „geeignete organisatorische Maßnahmen“ nützen sollte, wenn die Daten aufgrund anderer organisatorischer Maßnahmen wieder zur Kenntnis genommen werden können (vgl. Sandscheper in ÖDV, Heft 4/78, S. 279).

Ob die vorläufigen Verwaltungsvorschriften den Willen des Gesetzgebers insoweit richtig interpretieren, darf bezweifelt werden.

Der Ausschuß für Datenschutz wird die Richtlinien im Rahmen seiner Arbeit zur Kenntnis nehmen, ohne sie aber als maßgebende Entscheidungsmerkmale für seine Arbeit zu betrachten.

6. Datenbankregister

Im Auftrag des Ausschusses für Datenschutz wurde im Jahre 1975 beim Landesrechenzentrum Rheinland-Pfalz ein Auskunftssystem „Datenschutz“ in der Form einer Datenbank aufgebaut. Die organisatorischen und technischen Details dieses Auskunftssystems wurden bereits in früheren Tätigkeitsberichten dargestellt (vgl. Drucksache 7/3342 Tz. 4 Buchst. b und Drucksache 8/350 Tz. 4).

Mit der Einführung des Systems waren folgende Zielsetzungen verbunden:

1. Dem System sollten die Informationen entnommen werden können, die erforderlich sind, um dem Bürger bei der Realisierung des nach dem Landesdatenschutzgesetz bestehenden Auskunftsanspruchs behilflich zu sein.
2. Das Informationssystem sollte den wahlfreien und schnellen Zugriff auf den Inhalt einzelner Anmeldungen ermöglichen und den Verwaltungsvollzug bei der Geschäftsstelle des Ausschusses für Datenschutz unterstützen.
3. Das Informationssystem sollte eine Selektion der angezeigten Verfahren nach Gefährdungsschwerpunkten ermöglichen und den Ausschuß in die Lage versetzen, die praktizierten Verfahren nach ihren Risiken zu klassifizieren.

Eine rechtliche Verpflichtung zur Einrichtung und Fortführung des Auskunftssystems besteht nach dem derzeit noch geltenden Landesdatenschutzgesetz nicht. Das Landesdatenschutzgesetz in seiner novellierten Fassung wird hingegen nach dem gegenwärtigen Beratungsstand ebenso wie das Bundes-

datenschutzgesetz Vorschriften über die Einrichtung und Führung eines Datenschutzregisters enthalten.

In das Auskunftssystem wurden zunächst die Ergebnisse einer Erfassung der nach § 10 Abs. 2 des Landesdatenschutzgesetzes anzeigepflichtigen EDV-Anwendungen und nachfolgend die beim Ausschuß für Datenschutz eingegangenen Anzeigen und Änderungsmitteilungen übernommen.

Die Erfahrungen haben gezeigt, daß es ständiger Bemühungen bedarf, das Auskunftssystem zu komplettieren und auf einem aktuellen Stand zu halten, da die Behörden und sonstigen in § 1 des Landesdatenschutzgesetzes genannten Stellen ihren Anzeigepflichten und der Verpflichtung zur Mitteilung von Verfahrensänderungen häufig nur aufgrund von Erinnerungen oder mit erheblichen Verzögerungen nachgekommen sind. In einer Reihe von Fällen war es notwendig, zunächst Zweifel hinsichtlich des sachlichen Geltungsbereichs des Landesdatenschutzgesetzes und hinsichtlich der Anzeigepflicht auszuräumen.

Der Ausschuß darf heute davon ausgehen, daß es gelungen ist, die EDV-Anwendungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung des Landes Rheinland-Pfalz bis auf eine verhältnismäßig kleine Zahl von Verfahren, die auf Systemen der mittleren Datentechnik abgewickelt werden, zu erfassen.

Im großen und ganzen konnte das System die mit seiner Einführung verbundenen Erwartungen erfüllen. Dies gilt im Grundsatz auch für die Fälle, in denen das Register benutzt wurde, um Informationen darüber zu gewinnen, an welche Anwender der elektronischen Datenverarbeitung der Bürger im Einzelfalle seinen Auskunftsanspruch zu richten hat. Eine zahlenmäßig starke Zunahme der Anfragen an den Ausschuß für Datenschutz im Frühjahr dieses Jahres machte indessen deutlich, daß das System noch der organisatorischen Verbesserung bedarf. In Fällen, in denen der Bürger nur in schriftlicher Form und ohne nähere Angaben zur Person um Auskünfte nachsuchte, waren die Recherchen nach den im Einzelfall zur Auskunft verpflichteten Stellen sehr zeitaufwendig und im Ergebnis nicht immer befriedigend. Häufig bedurften die aus dem System gewonnenen Informationen einer sorgfältigen Prüfung und Bearbeitung durch Bedienstete des Landesrechenzentrums und durch die Geschäftsstelle des Ausschusses.

Im Zusammenhang mit einer Reorganisation der Datenbestände aufgrund der Novellierung des Datenschutzgesetzes wird derzeit geprüft, welche Möglichkeiten einer Verbesserung von Organisation und Struktur des Registers bestehen und mit vertretbarem Aufwand verwirklicht werden können.

Wertvolle Hinweise und Erkenntnisse waren das Ergebnis einer vom Ausschuß für Datenschutz durchgeführten Befragung von Personen, denen Infor-

mationen aus dem Auskunftssystem zur Verfügung gestellt worden waren. Es zeigte sich, daß viele Bürger sich in der Erwartung an den Ausschuß gewandt hatten, dieser könnte ihnen die zu ihrer Person gespeicherten Daten selbst mitteilen. Es wurde häufig nicht beachtet, daß Auskünfte nach § 11 des Landesdatenschutzgesetzes nicht von dem Ausschuß für Datenschutz, sondern von dem jeweiligen Anwender der elektronischen Datenverarbeitung zu erteilen sind und daß aufgrund des vom Ausschuß für Datenschutz geführten Registers nur Informationen darüber zur Verfügung gestellt werden können, an welche Behörden und sonstigen Stellen der öffentlichen Verwaltung ein Auskunftersuchen gegebenenfalls zu richten ist.

Es wurde auch bekannt, daß in einzelnen Fällen Auskunftersuchen von Stellen der öffentlichen Verwaltung nur deshalb nicht in einer für den Bürger befriedigenden Weise bearbeitet wurden, weil dieser nicht in der Lage war, die jeweils in Frage kommende Datei exakt zu bestimmen. Der Ausschuß für Datenschutz vertritt hierzu die Auffassung, daß die Wahrnehmung des Auskunftsanspruchs nicht aufgrund einer ungenauen Anfrage vereitelt werden darf. Die zur Auskunft verpflichteten Stellen haben in derartigen Fällen vielmehr selbst die dem Bürger nicht mögliche nähere Bestimmung der in Frage kommenden Dateien vorzunehmen.

7. Entwicklung der elektronischen Datenverarbeitung im Einwohnermeldebereich

Als ein zentrales Anliegen einer Neuordnung der EDV-Organisation bezeichnete die Landesregierung in ihrem Bericht nach § 10 des Ersten Verwaltungsvereinfachungsgesetzes für die Jahre 1971 und 1972 (vgl. Drucksache 7/1462) die Schaffung eines integrierten Datenverarbeitungssystems für den gesamten Landesbereich. Durch einen Datenverbund sollten die Verarbeitungsorganisationen in der Staats- und Kommunalverwaltung in funktionaler Hinsicht vereinigt und damit die Grundlagen für ein optimales Informationssystem der Gesamtverwaltung geschaffen werden.

Mit einer im Jahre 1972 in Betrieb genommenen Einwohnerdatenbank wurde für einen ersten wichtigen Funktionsbereich ein derartiges Verbundsystem entwickelt. Daß gerade dem Bereich des Einwohnermeldewesens die Rolle des Pilotprojekts der Verwaltungsautomation obliegen sollte, ist darin begründet, daß im Einwohnerbereich große Datenmengen zu verwalten sind, die zur Erfüllung der verschiedenartigsten Verwaltungsaufgaben benötigt werden.

In Rheinland-Pfalz ist das Einwohnermeldewesen eine staatliche Aufgabe, die bei den kreisfreien und großen kreisangehörigen Gemeinden unmittelbar von den staatlichen Polizeiverwaltungen (Polizeipräsidien, Polizeidirektionen, Polizeiamter), in den Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden von kommunalen Meldeämtern als Auftragsangelegenheiten durchgeführt wird.

Entsprechend der vorgenannten Aufteilung in staatliche Polizeiverwaltungen und kommunale Meldeämter werden für den Aufgabenvollzug zur Zeit noch zwei Verfahren angewandt:

Für die staatlichen Polizeiverwaltungen wurde ein Einwohnerinformationssystem aufgebaut. Über ein landesabdeckendes Datenfernübertragungsnetz sind die Polizeiverwaltungen mit Hilfe von bild- und druckorientierten Datenstationen in der Lage, auf die beim Landesrechenzentrum Rheinland-Pfalz zentral gespeicherten Meldedaten zuzugreifen. Aufgabe dieses Systems ist die zentrale maschinelle Erledigung des gesamten Aufgabenspektrums des Einwohnermeldewesens und der damit sowohl im Bereich der Landesverwaltung als auch der Kommunalverwaltung zusammenlaufenden einwohnerbezogenen Aufgaben. Soweit Daten für den kommunalen Aufgabenvollzug benötigt werden, wird den Kommunalen Gebietsrechenzentren ein Grunddatensatz – dies ist ein auf die wichtigsten Daten beschränkter Auszug aus dem beim Landesrechenzentrum gespeicherten Einwohnerdatensatz – im Wege des Datenträgeraustausches zur Verfügung gestellt.

Den Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden wurde im Jahre 1971 durch Erlaß des Ministeriums des Innern vorgeschrieben, die Ablösung der bisherigen manuell geführten Meldekarteien durch ein vom Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz in Zusammenarbeit mit dem Ministerium des Innern entwickeltes Lochkartenorientiertes Verfahren vorzunehmen. Dieses Verfahren ermöglicht vor allem die automatisierte Durchführung einwohnerbezogener Massenarbeiten – wie z. B. den Druck von Lohnsteuerkarten und Wahlbenachrichtigungskarten – bei den Kommunalen Gebietsrechenzentren. Die Verwaltung und Fortschreibung der Lochkartenkarteien wird bei den einzelnen Meldebehörden durchgeführt.

Mit dem Ziel, ein einheitliches EDV-Verfahren im Bereich des Meldewesens in Rheinland-Pfalz zu verwirklichen, werden gegenwärtig die Lochkartenkarteien in das Einwohnerinformationssystem übergeführt. Voraussetzung einer derartigen Systemerweiterung ist, daß die kommunalen Einwohnermeldeämter in das Datenverbundnetz einbezogen werden.

Das gleiche Datenverbundnetz ermöglicht den Dienststellen der Vollzugspolizei und der Kriminalpolizei den Zugriff auf die ebenfalls beim Landesrechenzentrum gespeicherten polizeilichen Daten. Daneben haben diejenigen Kommunalverwaltungen, bei denen ein staatliches Meldeamt bei den Polizeiverwaltungen eingerichtet ist, ebenfalls die Möglichkeit, auf ihren kommunalen Einwohnerdatensatz zuzugreifen.

Durch den weiteren Ausbau des Datenfernübertragungsnetzes zu einem Datentransportnetz sollen auch die Rechenzentren des Statistischen Landesamtes und der Oberfinanzdirektion verstärkt die Möglichkeit der Datenfernübertragung nutzen können.

Der Ausschuß für Datenschutz verfolgt die Entwicklung im Bereich der Datenfernübertragung mit großer Aufmerksamkeit. Er ließ sich auch im Berichtszeitraum wiederum über den Stand der Arbeiten und über die Planungen unterrichten.

Ein Ausbau des Datenfernübertragungsnetzes in der von der Landesregierung angestrebten Form, der ganz ohne Zweifel bei allein wirtschaftlicher Betrachtung sinnvoll wäre, ist unter dem Blickwinkel des Datenschutzes grundsätzlich anders zu bewerten als eine Form der Verarbeitung, die den angeschlossenen Stellen die benötigten Informationen in der Form von visuell oder durch Maschinen lesbaren Datenträgern – z. B. durch Datenträgeraustausch – zur Verfügung stellt.

In der gegenwärtigen Entwicklungsstufe ist zwar durch programmtechnische Vorkehrungen sichergestellt, daß die einzelne Verwaltung jeweils nur Zugriff auf die von ihr benötigten Informationen hat. Die bisher obligatorische Protokollierung selbsttätiger Datenübermittlungen erfüllt die Funktion einer zusätzlichen Sicherung, ferner ist die einzelne Datenstation noch mit einer mechanischen Sicherung ausgestattet. Dennoch darf die Gefahr, daß von der Zugriffsmöglichkeit nicht nur in dem für die Aufgabenerfüllung notwendigen und zugelassenen Umfange Gebrauch gemacht wird, nicht übersehen werden.

Die Möglichkeit, Informationen schnell, sicher und kostengünstig über große Strecken und für die verschiedensten Verwendungszwecke zu transferieren, darf nicht dazu führen, daß der materielle Datenverbund in einer unvertretbaren Weise ausgedehnt wird. In dem Bereich der Datenverarbeitung ist es häufig erst die technische Realisierbarkeit, die Bedürfnisse weckt. Der Ausschuß für Datenschutz sieht es als eine vorrangige Aufgabe an, den mit dem Ziel der Rationalisierung des Verwaltungshandelns in Gang gesetzten technisch-ökonomischen Prozeß aufmerksam zu verfolgen und insbesondere die Festlegung der den einzelnen Verwaltungen zugänglichen Informationsbereiche zu überwachen.

Die Landesregierung hat in der Vergangenheit bei der Festlegung der den Verwaltungen zugänglichen Informationsprofile einen im Sinne des Datenschutzes wünschenswerten restriktiven Kurs verfolgt. Auch für die Zukunft gilt es zu verhindern, daß das bisher bestehende Prinzip einzelner, voneinander relativ unabhängiger Kommunikationsbeziehungen zwischen dem Bürger und jeweils einer Stelle der öffentlichen Verwaltung abgelöst wird durch ein System, in dem der einzelne jeweils dem Staat als einer kommunikativen Einheit gegenübersteht (vgl. Dammann, Karhausen, Müller, Steinmüller in Datenbanken und Datenschutz, S.19).

Dies würde im Zweifel zu Lasten der grundgesetzlich verbürgten Rechtsposition des Bürgers im Bereich des Datenschutzes gehen.

8. Aktivitäten des Ausschusses für Datenschutz außerhalb des sachlichen Geltungsbereichs des Landesdatenschutzgesetzes

Das Landesdatenschutzgesetz in seiner derzeit noch geltenden Fassung entfaltet seine Schutzwirkung nur für den Bereich der elektronischen Datenverarbeitung. Dementsprechend erstrecken sich auch die Überwachungsbefugnisse des Ausschusses für Datenschutz nur auf diesen Bereich der Datenverarbeitung (§ 7 Abs. 1 Landesdatenschutzgesetz). Dies brachte den Ausschuß nicht selten in die unbefriedigende Situation, einem Bürger mitteilen zu müssen, daß das Landesdatenschutzgesetz keine rechtliche Handhabe für ein Tätigwerden des Ausschusses gebe, weil es sich in dem fraglichen Falle um eine Datenverarbeitung oder -weitergabe herkömmlicher Art handele.

Dennoch hat der Ausschuß stets versucht, im Rahmen seiner in derartigen Fällen allerdings eingeschränkten Möglichkeiten Gesichtspunkten des Datenschutzes Geltung zu verschaffen.

Dies gilt insbesondere für Fälle der Weitergabe von Adreßmaterial durch öffentlich Bedienstete an Versicherungen, Sparkassen und andere Einrichtungen für Werbezwecke. Zwar blieben alle Bemühungen, die Informanten zu ermitteln, im Ergebnis erfolglos. Es konnte aber erreicht werden, daß die obersten Landesbehörden, soweit dies nicht bereits durch frühere Erlasse geschehen war, derartige Datenweitergaben ausdrücklich für unzulässig erklärten und auf die möglichen strafrechtlichen und disziplinarischen Folgen von Zuwiderhandlungen hinwiesen.

In einem anderen Falle, der ebenfalls nur beispielhaft dargestellt wird, verwendete ein Krankenhaus einer Stadt im Südtel des Landes sogenannte Aufnahme-datensätze, die neben Feldern für andere persönliche Angaben auch ein Feld für die Kurzdiagnose enthielten. Durchschriften wurden unter anderem für die vorsorgliche Anmeldung beim Sozialamt verwendet und auch der polizeilichen Meldebehörde zur Verfügung gestellt.

Bei den Mitteilungen an das Sozialamt und an die Meldebehörden war zwar das für die Kurzdiagnose vorgesehene Feld mit Füllzeichen versehen, so daß eine Diagnose nicht ohne weiteres lesbar war; ganz ausschließen ließ sich die Lesbarkeit jedoch insbesondere bei Eintragungen im Durchschreibeverfahren oder in einer andersfarbigen Schrift nicht. Schon die Gestaltung des Vordruckes machte indessen deutlich, daß die Kenntnis der Kurzdiagnose weder für das Sozialamt noch für die Meldebehörde zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig war.

Obwohl es sich im geschilderten Falle um eine nicht dem Landesdatenschutzgesetz unterliegende Datenübermittlung handelte, wurde aufgrund eines Hinweises des Ausschusses für Datenschutz von dem zuständigen Ministerium sofort veranlaßt, daß Kurzdia-

gnosen nur noch auf dem für den Arzt bestimmten Krankenblatt erscheinen.

9. Schlußbemerkungen

Die Ergebnisse der zurückliegenden Arbeit auf der Grundlage des Landesdatenschutzgesetzes von 1974 werden in vielfältiger Weise in die Zukunft hineinwirken. Auch in das in Beratung befindliche neue Landesdatenschutzgesetz werden vielerlei Erfahrungen aus dem Vollzug des bestehenden Gesetzes einfließen, so daß erwartet werden kann, daß der Entwurf hinsichtlich der Praktikabilität verbessert und das Gesetz in besonderem Maße bürgerfreundlich sein wird.

So kann die Arbeit in den nächsten Jahren auf eine in Rheinland-Pfalz bereits gefestigte Verwaltungspraxis aufbauen und auf einer verbesserten Grundlage weitergeführt werden.

Es sollte auch nicht unerwähnt bleiben, daß die praktische Anwendung des geltenden Landesdatenschutzgesetzes in den vergangenen fünf Jahren dazu beigetragen hat, daß sich sowohl bei den betroffenen Bürgern als auch bei der Verwaltung – dies läßt die stetig steigende Zahl der beim Ausschuß eingehenden Anfragen und Anregungen erkennen – ein gewisses Datenschutzbewußtsein zu bilden beginnt.

Abg. Dr. Walter Schmitt (Vorsitzender)
Abg. Rudolf Albert Scharping
Abg. Wilhelm Ulmen
Alois Schreiner, Staatssekretär
Walter Becker, Ministerialdirigent