



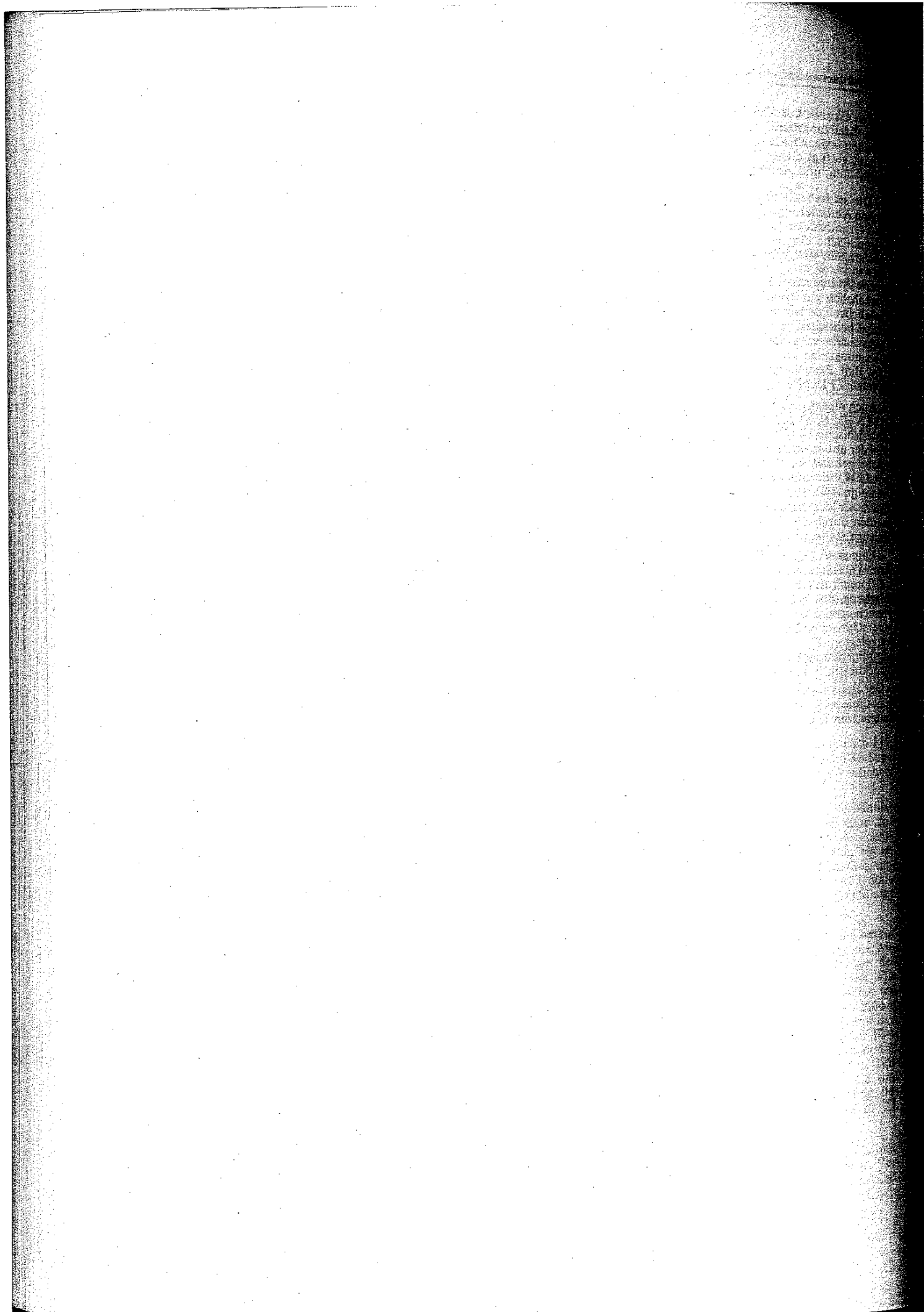
Mitteilungen des Präsidenten
- Nr. 107 -

Inhaltsübersicht	Nr.	Seite
Vorlage zur Kenntnisnahme		
gemäß § 26 Absatz 2 Berliner Datenschutzgesetz über Bericht des Berliner Datenschutzbeauftragten zum 31. Dezember 1980	59	2

Druckschluß: 6. Januar 1981

Ausgegeben am 28. Januar 1981

Der Präsident
Heinrich Lummer



Bericht des Berliner Datenschutzbeauftragten zum 31. Dezember 1980

Inhaltsverzeichnis

Vor gut einem Jahr hat der Berliner Datenschutzbeauftragte sein Amt angetreten. Nach § 26 Abs. 2 Berliner Datenschutzgesetz berichtet er jährlich dem Abgeordnetenhaus und dem Regierenden Bürgermeister. Der zum 31. Dezember 1980 erstattete Bericht über die Entwicklung des Datenschutzes legt die Tätigkeitsbereiche des Datenschutzbeauftragten (1.), Ergebnisse der Datenschutzkontrolle (2.), die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Datenschutzes (4.) sowie absehbare Entwicklungen (5.) dar.

Er knüpft an den Bericht über die Aufnahme der Tätigkeit des Berliner Datenschutzbeauftragten vom Januar 1980¹⁾ an.

1. Aufgaben des Berliner Datenschutzbeauftragten
 - 1.1 Berliner Datenschutzrecht
 - Probleme bei der Gesetzesanwendung*
 - Fortentwicklung der Datenschutzvorschriften*
 - Datenschutzbewußtsein und Entwicklung der Informationsverarbeitung*
 - 1.2 Tätigkeitsbereiche des Datenschutzbeauftragten
 - Anrufungen des Berliner Datenschutzbeauftragten durch jedermann*
 - Beratung und Kontrolle*
 - Öffentlichkeitsarbeit*
 - Aufbau der Dienststelle*
2. Kontrolle der Einhaltung der Datenschutzvorschriften
 - Schwerpunkte im Berichtszeitraum -
- 2.1 Sozialwissenschaftliche Untersuchungen
 - Art und Umfang*
 - Reaktion der Öffentlichkeit*
 - Datenschutzdefizite*
 - Empfehlungen*
- 2.2 Öffentliche Sicherheit und Strafverfolgung
 - Allgemeine Auswertung der Anrufungen*
 - Datenschutz und Rasterfahndung*
 - Die Überprüfung der Rasterfahndung in Berlin*
 - Schulfragebogen*
 - Behindert der Datenschutz die Tätigkeit des Sicherheitsbereichs?*
- 2.3 Neue Medien
 - Überblick*
 - Aufgabe des Datenschutzbeauftragten*
 - Stand der Bildschirmtexterprobung*
 - Datenschutzempfindliche Bereiche beim Bildschirmtext*
 - Rechtslage*
 - Empfehlungen*
- 2.4 Personaldaten
 - Allgemeines*
 - Erhebung und Speicherung*
 - Übermittlung und Offenbarung*
 - Empfehlungen*
- 2.5 Schülerdaten
 - Allgemeines*
 - Schülerbogen*
 - Einsichtsrecht*
 - Folgerungen*

- 2.6 Verwaltungsvereinfachung
 - Vordrucke*
 - Ablichtung von Personalausweisen*
 - Verwendung von Telefon und Funk*
 - Versand und Zustellung von Schriftstücken*
3. Information über die Datenverarbeitung in der B. Verwaltung
 - 3.1 Dateienregister
 - 3.2 Information des Datenschutzbeauftragten durch die Verwaltung
4. Zusammenarbeit mit anderen Stellen
 - Allgemeines*
- 4.1 Beauftragte des Bundes und der Länder
 - Rasterfahndung*
 - Richtlinien für die Führung Kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen (KpS)*
 - Fortentwicklung des INPOL-Systems Konzept für Aufbau Führung des Kriminalaktennachweises (KAN)*
 - Mitteilungen in Strafsachen - MiStra - Personalausweisgesetz*
 - Melderechtsrahmengesetz - Sozialgesetzbuch - Verwaltungsverfahren - X. Buch*
 - Prüfung von Stellen, die Aufgaben mehrerer Länder und Bundes wahrnehmen*
- 4.2 Aufsichtsbehörde für nicht-öffentliche Stellen und sort Stellen
5. Ausblick
 - 5.1 Voraussichtliche Schwerpunkte der künftigen Arbeit Berliner Datenschutzbeauftragten
 - 5.2 Absehbare Entwicklungen
 - Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes*
 - Bereichsspezifischer Datenschutz*
 - Entwicklung im zwischenstaatlichen Bereich*

1. Aufgaben des Berliner Datenschutzbeauftragten

1.1 Berliner Datenschutzrecht

Das Berliner Datenschutzgesetz ist seit Juli 1978 in Kraft der nach § 22 Berliner Datenschutzgesetz zu erlassen nunmehr im Entwurf vorliegenden, Dateienregisterordr wird die rechtliche und institutionelle Ersteinrichtung Berlin demnächst im wesentlichen abgeschlossen sein. D entspricht unsere Situation der Entwicklung im Bund und den anderen Bundesländern bis auf Hamburg, wo das Gesetzgebungsverfahren derzeit noch läuft.

Nach der Arbeit des Gesetzgebers und der Errichtung Institutionen hat die eigentliche Aufgabe begonnen, Gesetz zu verwirklichen und es in der Überzeugung Berliner und - nicht zuletzt - der Berliner Verwaltung verankern.

Seither richtet sich das Augenmerk auf die Frage, ob die der Datenschutzgesetzgebung verfolgten Ziele,

- den Grundrechtsschutz des Bürgers bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu konkretisieren („Datenschutz als moderne Form der Grundrechtsverwirklichung“),
- demokratische und rechtsstaatliche Verfassungsgrundsätze hinsichtlich der Informationsverarbeitung auszugestalten („Informationsgleichgewicht“),
- das Vertrauen des Bürgers durch Transparenz der Datenverarbeitung zu fördern,

tatsächlich erreicht werden können. Der nächste Bericht gibt einen Überblick über die Bereiche, in denen

¹⁾ Mitteilungen des Präsidenten - Nr. 40 -, Drucksache 8/277 vom 22. Januar 1980 - vom Ausschuß für Inneres am 11. Juni 1980 beraten -.

Datenschutz unmittelbar greifen konnte, über Anstände und Datenschutzdefizite in der Berliner Verwaltung, sowie über sonstige offene datenschutzrelevante Fragen.

Probleme bei der Gesetzesanwendung

Die Probleme, die im ersten Jahr meiner Tätigkeit zu bewältigen waren, entstanden zum Teil aus der Ausgestaltung der anzuwendenden Rechtsvorschriften. Dem Umstand, daß die Bedeutung des Datenschutzes erst in den letzten Jahren besser erkannt wurde, entsprechen die Schwierigkeiten, die der Gesetzgeber mit der Gestaltung des Datenschutzes hatte.

Als problematisch erwies sich die Selbstbeschränkung der materiellen Vorschriften des Berliner Datenschutzgesetzes auf die Verarbeitung personenbezogener Daten in Dateien. Sie war vom Gesetzgeber im Hinblick auf die Praktikabilität des Gesetzes - z.B. bei der Auskunfterteilung an den Betroffenen - vorgenommen worden. Keinesfalls war damit die Absicht verbunden, Freiräume zu schaffen, in denen die Verarbeitung personenbezogener Daten keinem Datenschutz unterliegt. Bezüglich der Kontrolle des Datenschutzes durch den Datenschutzbeauftragten kommt dies darin zum Ausdruck, daß er nicht nur die Einhaltung der Vorschriften des Berliner Datenschutzgesetzes, sondern auch anderer Vorschriften eines als umfassend verstandenen Datenschutzes kontrolliert.

In der Tat bezog sich ein Teil der Eingaben, aber auch der Anfragen aus der Berliner Verwaltung auf personenbezogene Daten, bei denen der Zusammenhang mit einer Datei unmittelbar keine Rolle spielt. Sofern nicht spezialgesetzliche Regelungen eingriffen, die nicht auf Dateien abstellen, wie z.B. die Bestimmungen über das Sozialgeheimnis in § 35 Sozialgesetzbuch I, war in diesen Fällen die Berücksichtigung des verfassungsrechtlich vorgegebenen Übermaßverbotes zu überprüfen. In Fällen, in denen gleiche öffentliche Stellen mit unterschiedlichem örtlichen Zuständigkeitsbereich Daten auf verschiedene Weise verarbeiten, gebot zudem die Gleichbehandlung der Betroffenen, die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes entsprechend auf alle Verarbeitungsformen anzuwenden.

Besondere Bedeutung kommt diesem Problem bei der Frage zu, unter welchen Voraussetzungen die Übermittlung personenbezogener Daten an nicht-öffentliche Stellen zulässig ist. Das Berliner Datenschutzgesetz fordert neben der Erforderlichkeit für die Aufgabenerfüllung in jedem gesetzlich nicht eigens geregelten Fall die Einwilligung des Betroffenen. Hier kann es nicht hingenommen werden, daß die Datenübermittlung mit dem Hinweis für zulässig erklärt wird, sie erfolge nicht aus einer Datei, sondern aus Akten: Da in der öffentlichen Verwaltung jedes dateimäßig erfaßte Datum auch noch in anderer Form verfügbar ist, würde mit dieser Argumentation der Gedanke des § 11 Berliner Datenschutzgesetz außer Kraft gesetzt.

Andererseits bereitet die Durchsetzung des § 11 Berliner Datenschutzgesetz in manchen Bereichen Schwierigkeiten, in denen eine nicht auf Einwilligung gestützte Datenübermittlung auch aus der Sicht der Verwaltung wünschenswert ist, z.B. die Übermittlung von Angaben über Gewerbetreibende zur Durchsetzung rechtlicher Interessen, aber auch zur Werbung für die Mitgliedschaft in Fachverbänden; die Übermittlung der Daten von Bauwilligen an Branchen-Informationsdienste. Eine Lösung kann hier allerdings nicht in erster Linie Aufgabe des Gesetzesinterpreten sein, sondern muß vom Gesetzgeber vorgegeben werden.

Umgekehrt wirft auch die Datenübermittlung nicht-öffentlicher Stellen an Behörden - z.B. Sozialbehörden - Probleme auf: Das Bundesdatenschutzgesetz knüpft hier die Zulässigkeit der Datenübermittlung an die Überprüfung des berechtigten Interesses des Adressaten, die aber nur bei umfassender Information über den Verwertungszweck möglich ist. Die öffentlichen Stellen sind ihrerseits gehindert, Informationen über den Verwertungszweck - z.B. über die Bedürftigkeit des Antragstellers auf Sozialhilfe - herauszugeben. Die Datenschutzgesetze enthalten selbst keine Kriterien, wie dieser Konflikt zu lösen ist.

Mitunter verführen derart unklare Gesetzeslagen öffentliche Stellen dazu, an herkömmlichen Verfahren festzuhalten und die Bedeutung datenschutzrechtlicher Neuerungen für gering zu erachten. Ich sehe meine Aufgabe darin, hier auf einen Bewußtseinswandel hinzuwirken, bei dem weniger die Sicht formaler Aspekte, als vielmehr die materielle Verbesserung des Datenschutzes im Vordergrund steht.

Fortentwicklung der Datenschutzvorschriften

Neben dem Bemühen, die geltenden Datenschutzbestimmungen auszuschöpfen, stand im Berichtszeitraum der Versuch, einzelne Aspekte der Gesetze auf Grund der bisherigen Erfahrungen noch in der abgelaufenen Legislaturperiode zu verbessern; hinzu kamen einige Gesetzgebungsvorhaben, in denen erstmals erhebliche Anstrengungen zu einer spezialgesetzlichen Datenschutzregelung unternommen wurden.

So legten zum Beginn des Jahres 1980 sowohl die CDU/CSU-Bundestagsfraktion als auch die Bundestagsfraktionen der SPD und F.D.P. Novellierungsvorschläge zum Bundesdatenschutzgesetz vor²⁾. Beide Entwürfe enthalten wertvolle Elemente zur Verstärkung des Datenschutzes im Interesse des Bürgers und stimmen in der Zielsetzung in wesentlichen Punkten überein. Sie machen deutlich, daß eine einschränkende Auslegung der Datenschutzgesetze vom Gesetzgeber nicht gewollt ist. Die Änderungsvorschläge konnten jedoch wegen des Ablaufs der Legislaturperiode nicht verwirklicht werden. Es hat lediglich eine „interne Anhörung“ vor dem Innenausschuß des Deutschen Bundestages stattgefunden.

Darüber hinaus konnte die Bedeutung des Datenschutzes vor allem bei der Diskussion der folgenden Gesetze - allerdings mit unterschiedlichem Erfolg - sichtbar gemacht werden:

- Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise vom 6. März 1980³⁾
- Neufassung des Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz) vom 14. März 1980 einschließlich der Novellierung einer Vielzahl von Gesetzen zu den besonderen Bundesstatistiken⁴⁾
- Melderechtsrahmengesetz vom 16. August 1980⁵⁾
- Sozialgesetzbuch (SGB) - Verwaltungsverfahren - Zehntes Buch vom 18. August 1980⁶⁾

Das Melderechtsrahmengesetz wurde bisher in Berlin noch nicht verkündet. Auf Grund alliierter Vorbehalte wird das Personalausweisrecht in Berlin gesondert geregelt. Es ist jedoch davon auszugehen, daß die datenschutzrechtlichen Bestimmungen des Bundesgesetzes auch in Berlin Anwendung finden.

Die Aufnahme von Datenschutzbestimmungen in Spezialgesetze wurde von den Datenschutzbeauftragten bisher befürwortet. Die Erfahrungen zeigen jedoch, daß dies nicht uneingeschränkt gelten kann.

Nachteilig kann sich auswirken, daß im Gesetzgebungsverfahren alle an den Daten interessierte Stellen versuchen, für sich einen Zugang zu eröffnen. Dies kann im Einzelfall dazu führen, daß der spezialgesetzliche Datenschutz nicht über den allgemeinen, zum Teil als ungenügend empfundenen Datenschutz hinausgeht, sondern sogar hinter ihm zurückbleibt. Ein markantes Beispiel hierfür ist der vorgeschlagene § 102 Abs. 2 Sozialgesetzbuch X Kapitel 3⁷⁾. Er läuft darauf hinaus, eine Zentralkartei mit den medizinischen Daten aller ärztlich untersuchten Sozialleistungsempfänger zu schaffen. Jeder Leistungsträger soll die von ihm eingeholten medizinischen Untersuchungsergebnisse an diese Zentralkartei abgeben, von der sie ohne Zustimmung des Betroffenen von allen anderen Leistungsträgern für ihre Zwecke abgerufen werden sollen. Es bleibt zu hoffen, daß der einmütige Einspruch des Bundesrats⁸⁾ uns vor diesem Mammutregister höchstsensibler Daten bewahrt.

²⁾ Bundestagsdrucksachen 8/3608 und 8/3703.

³⁾ BGBl. I S. 270.

⁴⁾ BGBl. I S. 289; GVBl. S. 567.

⁵⁾ BGBl. I S. 1429.

⁶⁾ BGBl. I S. 1469; GVBl. S. 1864.

⁷⁾ Bundesratsdrucksache 526/80.

⁸⁾ Bundesratsdrucksache 526/1/80.

Um den Blick für künftige Vorhaben zu schärfen, nenne ich im folgenden nur eine der - meines Erachtens zahlreichen - datenschutzrechtlichen Schwachstellen des in diesem Jahr verabschiedeten Sozialgesetzbuches - Verwaltungsverfahren - § 79 des Sozialgesetzbuches X bestimmt, daß auch für Sozialleistungsträger der Länder das Bundesdatenschutzgesetz Anwendung findet. Die Kontrollbefugnis der Landesbeauftragten bleibt zwar bestehen, richtet sich jedoch nach dem Bundesdatenschutzgesetz.

Nicht nur unter Datenschutzgesichtspunkten bedenklich erscheint dieses Bestreben, Verwaltungsbereiche der Länder nicht mehr - wie bisher - Landesrecht, sondern Bundesrecht zu unterstellen. Eine derartige Regelung führt im konkreten Fall dazu, daß die Rechtsstellung der Berliner bei Datenschutzverletzungen verschlechtert wird. Dies gilt insbesondere, weil das Bundesdatenschutzgesetz keinen dem Berliner Datenschutzgesetz entsprechenden Schadensersatzanspruch kennt und kein striktes Verbot der Weitergabe von Daten aus dem öffentlichen in den privaten Bereich enthält. Außerdem entsteht durch das Nebeneinander von Bundes- und Landesdatenschutzgesetz sowohl für die Bürger als auch für die Verwaltung eine komplizierte, für alle Beteiligten schwer durchschaubare Lage.

Datenschutzbewußtsein und Entwicklung der Informationsverarbeitung

Niemand wird bestreiten, daß es einer gründlichen Diskussion bedarf, um ein so differenzierungsbedürftiges, auf Interessenausgleich angelegtes Prinzip wie das Datenschutzgesetz sinnvoll zu regeln und in der Praxis zu verwirklichen. Immerhin ist zu beobachten, daß der Gedanke des Datenschutzes in der Bevölkerung schneller als erwartet an Boden gewonnen hat und Schutzvorstellungen der Bürger zum Teil bereits über den gesetzlich verwirklichten Datenschutz hinausgehen.

Dem erwachten Datenschutzbewußtsein der Bürger stehen jedoch auch wachsende Gefahren gegenüber. Mit diesem Bericht werden daher auch Orientierungspunkte für die nüchterne Beurteilung der aus der zunehmenden Informationsverarbeitung entstehenden Gefahren gegeben. Mit den Neuen Medien⁹⁾ ist der Schritt zu offenen - in Zukunft jedermann zugänglichen - Datenfernverarbeitungssystemen vorgezeichnet. Hier wird eine neue Dimension der Datenverarbeitung sichtbar, die nur vertretbar erscheint, wenn mit dem Fortschritt wirksame Kontrollen verbunden werden.

Auch der quantitative Fortschritt der Datenverarbeitung, wie die anhaltende Tendenz zu zentraler Datenverarbeitung, zeigt sich im Berichtsjahr deutlich etwa in den Bestrebungen des Bundeskriminalamtes¹⁰⁾ und der zentralen Erstellung der Bundespersonalakten¹¹⁾.

All diese Entwicklungen unterstreichen die wachsende Notwendigkeit des Datenschutzes.

1.2 Tätigkeitsbereiche des Datenschutzbeauftragten

Anrufung des Berliner Datenschutzbeauftragten durch jedermann

Der im Bericht zur Aufnahme meiner Tätigkeit wiedergegebene Eindruck, daß sich die Anrufung des Datenschutzbeauftragten durch den Bürger zu einem - verglichen mit den Erfahrungen einiger anderer Länder - rege benutzten Instrument entwickelt hat, wird im laufenden Jahr bestätigt. Der von Skeptikern erwartete Rückgang konnte bisher nicht beobachtet werden. Bemerkenswert erscheint mir, daß die in den Anrufungen zum Ausdruck kommende kritische Einstellung durchaus konstruktive Züge trägt: So erklärten sich Bürger in zahlreichen Fällen bereit, von ihnen verlangte Auskünfte zu geben, sofern der Datenschutzbeauftragte ihre Zweifel nicht bestätigt. Ferner wurde ich gelegentlich auch nachträglich von Bürgern über Sachverhalte informiert, die sie nicht in

Ordnung gefunden, aber hingenommen hatten. Sie mit der Unterrichtung sicherstellen, daß der Datenschutzbeauftragte diese Sachverhalte bei seiner künftigen Tätigkeit berücksichtigt.

Die Anrufungen erfolgen schriftlich, fernmündlich oder Wege des persönlichen Besuchs in meiner Dienststelle. Es kommt auch vor, daß Gruppen in meiner Dienststelle kommen und meine Haltung zu aktuellen Fällen erörtern und kritisch diskutieren.

Die ersten 300 Eingaben erstrecken sich insbesondere folgende, nach der Häufigkeit geordnete Gebiete:

1. (1)¹²⁾ Öffentliche Sicherheit und Ordnung
2. (3) Sozial- und Gesundheitswesen
3. (2) Behandlung der Personaldaten von Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung
4. (5) Schulen, Hochschulen, Kulturelle Angelegenheiten

Gegenüber den bis zum 31. Dezember 1979 eingegangenen Eingaben hat sich eine deutliche Erhöhung des Anteils am Sozial- und Gesundheitsbereich ergeben.

Daneben haben eine Reihe von Bürgern Auskunft darüber begehrt, welche Daten generell über sie von der Verwaltung gespeichert werden. Den Bund, die Kirchen und den Bereich der Privatwirtschaft betreffende Angelegenheiten habe ich die zuständigen Stellen abgegeben.

Beratung und Kontrolle

Das Datenschutzrecht betrifft die unterschiedlichsten Bereiche der öffentlichen Verwaltung. Für die Verwirklichung des Datenschutzgedankens ist es mitentscheidend, daß alle Behörden alte Praktiken, Verwaltungsvorschriften und die Gesetze unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes überdenken und ihr Verhalten darauf einstellen. Denn nur wenn der Datenschutz nicht als inhaltsneutrale, bloß formale Verpflichtung verstanden wird, kann man im öffentlichen Bereich von einer Verwirklichung des Datenschutzes sprechen.

Meinem gesetzlichen Auftrag folgend, habe ich eine Vielzahl öffentlicher Stellen bei Problemen mit dem Datenschutz beraten. Der Anstoß kam dabei sehr häufig von den öffentlichen Stellen selbst. Ich habe aber auch Hinweise in der Presse oder aber von anderen Datenschutzbeauftragten zum Anlaß genommen, meine Beratung anzubieten. Das führte in der Regel zu einer konstruktiven Zusammenarbeit.

In einzelnen Fällen ist die Frage gestellt worden, warum der Datenschutzbeauftragte nicht schon frühzeitig - möglichst vor Beginn einer Maßnahme - eingeschaltet werden sollte. Dementsprechend werden gelegentlich von mir „Unbedenklichkeitsbescheinigungen“ für beabsichtigte Maßnahmen der Verwaltung erbeten.

Demgegenüber wird befürchtet, der Datenschutzbeauftragte könne bei einer frühzeitigen Beteiligung in die Maßnahmen der Verwaltung so stark eingebunden werden, daß ihm nachher eine objektive Kontrolle zumindest erschwert werde. Zur Klärung erscheint es daher geboten, auf das Verhältnis von Beratung und Kontrolle einzugehen.

Die Kontrollaufgaben des Datenschutzbeauftragten beschreibt § 21 Abs. 1 Satz 1 des Berliner Datenschutzgesetzes. Die Beratungsaufgabe ergibt sich aus § 21 Abs. 1 letzter Satz. Danach liegt die Beratung im Ermessen des Datenschutzbeauftragten, soweit nicht die besonderen Voraussetzungen des § 26 Abs. 1 Berliner Datenschutzgesetz gegeben sind, wonach der Datenschutzbeauftragte in den dort genannten Fällen - insbesondere auf Anforderung des Abgeordnetenhauses - zur Beratung verpflichtet ist. Der Unterschied beider Instrumente liegt in folgendem:

Die Kontrolle ist primär nachfolgend, gelegentlich begleitend. Sie ist in einem gewissen Sinne auch vorbeugend, weil

⁹⁾ Vgl. unten 2.3.

¹⁰⁾ Vgl. unten 4.1.

¹¹⁾ Vgl. unten 4.1.

¹²⁾ Die Reihenfolge nach dem Stand vom 31.12.1979 ist in Klammern dargestellt.

die Existenz der Kontrolleinrichtung - je nachdem wie stark sich eine solche Institution in das Bewußtsein einprägt - das Handeln der Verwaltung beeinflussen kann.

Ziel der Beratung - etwa in der Konzeptionsphase neuer ADV-Projekte - ist die Verhinderung oder zumindest Abschottung von Datenbeständen, die wegen ihrer hohen Konzentration sensibler Daten einen Anreiz zum unbefugten Zugriff bieten können.

Auch bei der Beratung darf jedoch nicht übersehen werden, daß es sich dabei lediglich um einen - zwar wesentlichen - von mehreren Aspekten handelt, die bei der von dem zuständigen Senator oder dem Senat zu verantwortenden politischen Entscheidung zu berücksichtigen sind.

Von einer Beratung gehen aber auch keine Bindungswirkungen für den Datenschutzbeauftragten aus. Das Datenschutzrecht, das noch stark im Wandel begriffen ist, entwickelt sich aus einer Vielzahl von Auffassungen der mit dieser Materie befaßten Stellen - nicht zuletzt der Gerichte. Diese Entwicklung muß bei der Kontrolle berücksichtigt werden.

Öffentlichkeitsarbeit

Die anhaltende, lebhaftige Beteiligung der Berliner Öffentlichkeit am Datenschutz ist bemerkenswert. Sie ist zugleich ein Indiz dafür, daß der Datenschutzbeauftragte als Ansprechpartner auf dem Gebiet des Datenschutzes bekannt geworden ist. Eine Ursache hierfür ist die Berichterstattung der Medien, speziell der Berliner Medien, die ein lebhaftes Interesse an Datenschutzfragen gezeigt und umfassend darüber berichtet haben. Weiter haben mich zahlreiche Berliner Parteien, Verbände und Vereinigungen zu Vorträgen und anschließenden Diskussionen eingeladen und mir so Gelegenheit gegeben, den Kontakt zu Bürgern herzustellen, der für eine Stelle wie die des Berliner Datenschutzbeauftragten unerlässlich ist. Das wachsende Interesse an einer Zusammenarbeit kommt auch in Anfragen und Hinweisen zahlreicher Verbände und Institutionen, die außerhalb der Landesverwaltung stehen, zum Ausdruck. Hervorzuheben und für die Verankerung des Datenschutzes wesentlich ist schließlich das Interesse der Schulen am Datenschutz. So haben Berlins Lehrer aus eigener Initiative z. B. eine sehr interessante Diasserie über Datenschutz erstellt und vertont, die zur Einführung der Schüler in den Datenschutz gut geeignet ist.

Zur Information der Öffentlichkeit habe ich eine Schrift herausgegeben, in der zunächst die Gesetzeslage dargelegt wird. Weitere Schriften mit praktischen Hinweisen sollen folgen.

Meine Beteiligung am Bildschirmtextversuch als Kontrollinstanz für den öffentlichen Teilbereich ermöglicht mir, die Bevölkerung auch auf diesem Weg über Fragen des Datenschutzes aufzuklären. Schließlich haben auch ausländische Berlinbesucher - u. a. aus China, Frankreich und Skandinavien - Interesse an dieser neuen Berliner Institution gezeigt.

Aufbau der Dienststelle

Bei der Einrichtung meiner Dienststelle konnten ebenfalls weitere Fortschritte erzielt werden. Die vorhandenen Stellen sind im wesentlichen besetzt; die anfallenden Arbeiten konnten mit den in diesem Bericht genannten Einschränkungen bewältigt werden. Allerdings erfordert die systematische Überprüfung insbesondere der automatischen Datenverarbeitung noch einen gewissen Ausbau. Das Abgeordnetenhaus hat mir im Hinblick hierauf ab 1981 zwei weitere Stellen bewilligt.

Insgesamt konnte die personelle und sachliche Ausstattung so ausgebaut werden, daß eine sachgerechte Arbeit möglich ist.

2. Kontrolle der Einhaltung der Datenschutzvorschriften

- Schwerpunkte im Berichtszeitraum -

Die für 1980 vorgesehenen Schwerpunkte meiner Arbeit, vor allem die Bereiche „Personaldaten“ und „Öffentliche Sicher-

heit“ konnten, wie vorgesehen, in Angriff genommen werden. Sie weckten zum Teil, wie z. B. die Rasterfahndung, erhebliches Interesse der Öffentlichkeit.

Bereits zum Jahresbeginn 1980 erwies es sich als erforderlich, zusätzlich Schwerpunkte vorzusehen: den Bereich der sozialwissenschaftlichen Forschung und der damit zusammenhängenden Datenschutzprobleme sowie die Neuen Medien (Bildschirmtext und Kabelfernsehen).

Folgende Aufgaben habe ich auf Grund der beschränkten Personalkapazität und der Aufbausituation verschoben (vgl. auch unter 5.1)

- die systematische Überprüfung einzelner Verwaltungsbereiche, z. B. des Gesundheitswesens,
- die systematische Überprüfung der Rechenzentren,
- die Behandlung verschiedener sich aus der technischen Entwicklung ergebenden Datenschutzfragen.

Von dieser Einschränkung nicht betroffen sind jedoch die Überprüfungen auf Grund der Anrufungen der Bürger.

2.1 Sozialwissenschaftliche Untersuchungen

Art und Umfang

Gerade bei sozialwissenschaftlichen Untersuchungen, an denen öffentliche Stellen beteiligt sind, wird in zunehmendem Maße die Frage gestellt, ob die ermittelten personenbezogenen Daten hinlänglich geschützt werden.

Dies erscheint vor allem deshalb bemerkenswert, weil der Gesetzgeber nicht beabsichtigt hat, die sozialwissenschaftliche Forschung durch Datenschutzgesetze zu unterbinden. Datenschutzgesetze sollen den Bürger schützen, ohne das berechnete Interesse des Staates an einer auf wissenschaftlicher Grundlage beruhenden Verwaltungstätigkeit - die ebenfalls im Interesse der Bürger liegt - zu beeinträchtigen.

Neben dem Grundgesetz enthalten die Datenschutzgesetze - als Umsetzung der Verfassung für einen bestimmten Teilbereich des Rechts - die Maßstäbe, nach denen das Persönlichkeitsrecht des Betroffenen und das Interesse der Allgemeinheit gegeneinander abzuwägen sind. Wie dabei im Einzelfall zu verfahren ist, darüber herrscht zum Teil noch erhebliche Unsicherheit.

Bei der Vielzahl der Vorhaben, mit denen ich mich zu beschäftigen habe, sind zwei Fallgruppen zu unterscheiden:

- Die Berliner Verwaltung erhebt Daten für eigene Zwecke.
- Bereits in der Berliner Verwaltung vorhandene Daten werden von nicht der Berliner Verwaltung zugehörigen - häufig privaten - Stellen benötigt.

An mich sind insbesondere folgende Vorhaben herangetragen worden:

1. Die sozialen und beruflichen Entwicklungschancen überdurchschnittlich befähigter ausländischer Jugendlicher
2. Auswirkung der Verkehrsberaumung in Innenstadtquartieren
3. Befragung im Rahmen der Stadtsanierung
4. Umfrage zur Versorgung der Hinterbliebenen
5. Befragung zur Verkehrssituation
6. Umfrage unter Berliner Filmschaffenden
7. Sicherung der Ausfallreserven der Stromerzeugung
8. Umfrage zur Wohnungsmarktanalyse
9. Auswertung von Entschädigungsakten
10. Bausparerbefragung 1980
11. Motivation der Bevölkerungswanderung von und nach Berlin
12. Wissenschaftliche Untersuchung über Adoptivvermittlungsstellen
13. Norwegen-Urlaub von Berliner Kindern

14. Berliner Drogensituation
15. Studie über leerstehende Wohnungen
16. Anforderungen an die Umweltqualität¹³⁾

Reaktion der Öffentlichkeit

Die erste nachhaltige Reaktion der Öffentlichkeit erfolgte im Frühjahr 1980. Anlaß war die „Befragung zur Verkehrssituation“ durch den Senator für Arbeit und Soziales.

Generell ist die öffentliche Reaktion auf diese und zahlreiche andere Umfragen ein Zeichen für das gestiegene Datenschutzbewußtsein, allerdings auch für den Mißmut, der aus der wachsenden Zahl von Haushalts- und Personalbefragungen seitens privater und öffentlicher Stellen entsteht.

Erinnerungskarten und Wiederholungsbefragungen über längere Zeiträume ließen den Verdacht aufkommen, daß die zugesicherte Anonymität nicht gewährleistet sei. Die Bevölkerung zeigt sich gegenüber derartigen Erhebungen zunehmend skeptisch.

Da hierdurch die Qualität der Erhebung beeinträchtigt werden kann, ist es im Interesse künftiger sozialwissenschaftlicher Forschung erforderlich,

- daß der Träger einer wissenschaftlichen Untersuchung für sein Projekt wirbt,
- es transparent macht, d. h. es verdeutlicht,
- und durch Information für den Bürger Mißtrauen abbaut, um so die Aufnahmebereitschaft (Akzeptanz) und Erhebungswahrheit zu erhöhen.

Datenschutzdefizite

Wenn ich auch bei meinen - zum Teil sehr eingehenden und wiederholten - Prüfungen nicht feststellen konnte, daß im Einzelfall bereits ein Mißbrauch von Daten durch die Berliner Verwaltung stattgefunden hat, so ist jedoch folgendes zu bemerken:

- Bezüglich des Datenschutzes bei sozialwissenschaftlichen Untersuchungen bestehen noch erhebliche Unsicherheiten.
- In Einzelfällen reichten die Schutzvorkehrungen nicht aus.
- Die Aufklärung des Bürgers entspricht häufig nicht den Anforderungen.

Allerdings ist nicht zuletzt auf Grund der Reaktionen der Öffentlichkeit eine Änderung im Verhalten der Verwaltungen zu beobachten, die darin zum Ausdruck kommt, daß sich die Verwaltungen in verstärktem Maße bemühen, bereits vor Beginn einer Umfrage die Datenschutzproblematik gründlicher zu klären. So ist auch die große Zahl der an mich herangetragenen Umfrageprojekte zu erklären.

Ursache für die Unsicherheiten sind die vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten von sozialwissenschaftlichen Untersuchungen. Sie ergeben sich sowohl für die Trägerschaft als auch die Durchführung einer Untersuchung. Träger können das Land Berlin, aber auch Dritte sein. Soweit das Land Berlin Träger ist, kann die Durchführung der Untersuchung

- durch den Träger selbst
 - andere öffentliche Stellen
 - Private
- erfolgen.

Schließlich ist noch zu unterscheiden, wo die personenbezogenen Daten erhoben werden:

- direkt beim Bürger,

- bei dritten Stellen, die über Daten des Bürgers verfügen (dabei kann es sich um öffentliche oder private Stellen handeln),
- beim Träger der Untersuchung, der selbst über die Daten der Bürger verfügt.

Berücksichtigt man, daß für diese vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten zum Teil unterschiedliche Vorschriften gelten, so wird die Komplexität deutlich.

Empfehlungen

Aus meiner Kontroll- und Beratungstätigkeit ergeben sich für den Bereich der Umfragen die folgenden Empfehlungen. Darüberhinaus beabsichtige ich über den Datenschutz bei sozialwissenschaftlichen Untersuchungen für die Verwaltungen eine kleine Informationsschrift zu erstellen.

1. Die Trägerschaft der Umfrage und die Herrschaft über zu erhebenden Daten müssen frühzeitig geklärt werden.
2. Der Aufklärung des Bürgers muß wesentlich mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Dies gilt für die Akzeptanz der Untersuchung und die Qualität der Auskunft, allem aber auch für den Datenschutz. Eine wirksame Zustimmung setzt die eingehende Aufklärung des Betroffenen voraus („informed consent“).
3. Folgende Elemente sind in ein Anschreiben aufzunehmen:
 - Wer führt die Untersuchung - gegebenenfalls wessen Auftrag durch? Um was geht es?
 - Aus welchem Adressenstamm wurde die Adresse gezogen und warum wurde gerade diese Adresse gezogen (gegebenenfalls Hinweis auf den Stichprobencharakter)? Hier kann auch auf die Bedeutung der Mitteilung des Befragten für das Gesamtergebnis hingewiesen werden.
 - Auf die strikte Trennung von Adressen und Fragebögen ist hinzuweisen. Werden Code-Nummern verwendet, so ist deren Bedeutung zu erklären.
 - Es ist darauf hinzuweisen, daß die Daten rein wissenschaftlichen Zwecken dienen, vertraulich behandelt werden und keinem anderen Zweck zugeführt werden.
 - Der Zeitpunkt der Löschung personenbezogener Daten (z. B. Adressen) ist anzugeben.
 - Deutlicher Hinweis auf die Freiwilligkeit der Teilnahme durch einen ins Auge fallenden eindeutigen Hauptsatz.
 - Sofern die Erhebung auf Grund gesetzlicher Vorschriften erfolgt, ist die Rechtsvorschrift, die zur Auskunft verpflichtet, darzustellen und gegebenenfalls erläutern.
 - Die vorgesehene Auswertung der Daten ist kurz zu beschreiben.
 - Der Begriff der Anonymisierung wird unterschiedlich verstanden. Im üblichen Sprachgebrauch bedeutet „anonym“: ohne Nennung des Namens, ungenannt, namenlos. Ein Rückschluß auf die Person ist bei nur insoweit anonymisierten Daten nicht ausgeschlossen. Im Zusammenhang mit dem Datenschutz sollte „Anonymisierung“ jedoch nur in dem Sinne gebraucht werden, daß ein Personenbezug mit vertretbarem Aufwand nicht hergestellt werden kann¹⁴⁾.
 - Bei der Gestaltung der Umfrage - sowohl im Titel als auch beim Inhalt der einzelnen Fragen - ist darauf zu achten, daß sie dem Untersuchungsziel eindeutig entsprechen.

Es schafft Mißtrauen, wenn der Titel der Umfrage nicht das Untersuchungsziel erkennen läßt und die einzelnen Fragen nicht vom Untersuchungsziel gedeckt sind. Gegebenenfalls sollte in Zweifelsfällen der Bezug von Fragestellung zum Untersuchungsziel erläutert werden.

¹³⁾ Einen Gesamtüberblick über die in den letzten Jahren vom Land Berlin durchgeführten Umfragen gibt die Antwort auf die Kleine Anfrage Nr. 958 - Drucksache 8/422 S. 10 ff.

¹⁴⁾ Vgl. § 36 BDSG.

2.2 Öffentliche Sicherheit und Strafverfolgung

Allgemeine Auswertung und Anrufungen

In keinem Bereich erscheint zur Zeit das Bewußtsein für die Schutzwürdigkeit personenbezogener Daten stärker ausgeprägt als im Sicherheitsbereich. Dies darf nicht dazu führen, die Datenschutzdiskussion ausschließlich auf diesen Bereich zu konzentrieren, da die möglichen Gefahren des Mißbrauchs personenbezogener Daten in anderen Bereichen - etwa bei der Sozial- und Gesundheitsverwaltung - zumindest gleich zu bewerten sind. Ca. 20% der Anrufungen betreffen den Sicherheitsbereich.

Ein Teil des Mißtrauens einzelner Bürger beruht auf der Annahme, der Sicherheitsbereich sei vom Datenschutz ganz oder teilweise ausgenommen. Dies gilt nach dem Berliner Datenschutzgesetz ausschließlich für

- die Auskunftspflicht gegenüber Privaten (§ 13 Abs. 2 und 3),
- die Veröffentlichungspflicht im Amtsblatt (§ 12 Abs. 2)
- und das Datenregister (§ 22).

Wenn § 13 Berliner Datenschutzgesetz den Sicherheitsbehörden auch keine Auskunftspflicht gegenüber dem Bürger auferlegt, so können diese Behörden jedoch - was gelegentlich verkannt wird - in geeigneten Fällen nach eigenem pflichtgemäßen Ermessen Auskunft erteilen. Zum Abbau des festgestellten Mißtrauens empfehle ich den betroffenen Dienststellen daher, von dieser Möglichkeit stärkeren Gebrauch zu machen. Diese Auffassung wird auch von der Entwicklung - zum Beispiel dem 2. Dateienbericht des Bundesministers des Innern, der Praxis des Bundeskriminalamtes und den in Nordrhein-Westfalen bereits 1979 in Kraft gesetzten Vorschriften über Kriminalpolizeiliche Sammlungen - bestätigt.

Die Praxis sollte daher dazu übergehen, Auskünfte nur noch in den in § 13 Abs. 3 Berliner Datenschutzgesetz vorgesehenen Fällen zu verweigern. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die rechtmäßige Aufgabenerfüllung oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet würde oder die Daten wegen der überwiegenden berechtigten Interessen einer dritten Person geheimgehalten werden müssen.

Einem Abbau von Mißtrauen kann auch eine sachgerechte - enge - Auslegung der Auskunftsbeschränkung¹⁵⁾ dienen.

Nach ihrem Sinn erstrecken sich diese Vorschriften nur auf Vorgänge, die dem Sicherheits- und nicht dem Ordnungsbereich angehören. Die Verwaltungspraxis zeigt, daß in den Informationssystemen aber auch Personen gespeichert werden, die nicht als Verdächtige in Betracht kommen - z. B. Geschädigte, Zeugen etc. -, und daß auch andere Aufgaben mit wahrgenommen werden, die rechtmäßig und sinnvoll sind, für die aber nicht die Auskunftsbeschränkungen geschaffen sind.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, daß die hier empfohlene Auslegung der den Sicherheitsbereich betreffenden Vorschriften über die Behandlung von Auskunftersuchen der Bürger dazu beitragen kann, das Vertrauen in die Arbeit der Polizei zu stärken.

Die dargestellten Regelungen dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Sicherheitsbehörden wie jede andere Verwaltung den Vorschriften des Datenschutzgesetzes, insbesondere den Berichtigungs-, Sperrungs- und Löschungspflichten unterliegen. Die Überprüfung der Einhaltung dieser Bestimmungen durch mich ist möglich und wird ständig wahrgenommen.

Dies gilt auch für personenbezogene Daten, die vom Landesamt für Verfassungsschutz als eigene Bestände oder über das Nachrichtendienstliche Informationssystem (NADIS) gespeichert werden. Gerade in diesem Bereich sind die Befürchtungen der Bürger insbesondere im Hinblick auf ihren beruflichen Werdegang besonders groß.

Einige Bürger berichteten über Schwierigkeiten bei Bewerbungen oder bei bestehenden Arbeitsverhältnissen, die sie auf (gegebenenfalls unrichtige) Hinweise des Landesamtes für Verfassungsschutz zurückführten. Diese Befürchtungen konnten bei den vorliegenden Eingaben nicht bestätigt werden.

Nur in einem Fall bestand Anlaß, auf die Eingabe eines Berliner Ehepaares hin im Rahmen der Kooperation der Datenschutzbeauftragten eine Überprüfung in einem anderen Land anzuregen, weil der geschilderte Sachverhalt die Löschung eventuell vorhandener Daten wegen des Zeitablaufs nahelegte. Die Löschung ist inzwischen erfolgt.

Von der nach § 25 Berliner Datenschutzgesetz vorgesehenen Möglichkeit, daß ein Mitglied des Senats im Einzelfall feststellt, die Einsicht in die Unterlagen und Akten durch mich oder durch einen von mir besonders beauftragten Mitarbeiter gefährde die Sicherheit des Bundes oder eines Landes, ist bisher nicht Gebrauch gemacht worden.

Datenschutz und Rasterfahndung

In der Öffentlichkeit wurde im Berichtszeitraum besonders heftig das polizeiliche Fahndungsmittel der sogenannten „Rasterfahndung“ diskutiert. In Berlin gab insbesondere die Fahndungsmaßnahme „Energieprogramm“ zu eingehenden Überprüfungen Anlaß: Im Rahmen der Terroristenfahndung hatte sich der Polizeipräsident von der BEWAG personenbezogene Daten einiger Tausend Kunden von BEWAG und GASAG übermitteln lassen, die bestimmte Merkmale hinsichtlich der Zahlungsweise aufwiesen. Durch den Abgleich mit anderen Datenbeständen sowie darauf fußende systematische Ermittlungen sollten Hinweise auf von Verdächtigen genutzte Wohnungen gefunden werden.

Der verwendete Begriff der Rasterfahndung legt die Annahme nahe, hier handele es sich um etwas in jeder Hinsicht Neues. Die polizeiliche Suche nach dem unbekannten Verdächtigen erfolgt jedoch seit altersher nach bestimmten nach der Fallgestaltung unterschiedlichen Kriterien - neuerdings Raster genannt -, die zur Auffindung eines Verdächtigen oder eines Zeugen in einem bestimmten Personenkreis und damit zur Ermittlung des Täters führen sollen. Es ist in der Öffentlichkeit bekannt geworden, daß mit dieser Methode unter Benutzung der elektronischen Datenverarbeitung in Einzelfällen erhebliche Erfolge erzielt werden konnten.

Entspricht daher die Rasterfahndung im Prinzip der hergebrachten Tätigkeit der Polizei zur Ermittlung von Tätern, so ergibt sich aus der Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung die Möglichkeit, immer mehr Datensammlungen des öffentlichen und auch des privaten Bereiches zur Ermittlungszwecken zu benutzen. Die Chance, einen Täter zu fassen, wächst mit der Zahl der befragten Register und der im Raster enthaltenen Gesichtspunkte.

Die Frage, ob die durch Inanspruchnahme der elektronischen Datenverarbeitung entstandene Möglichkeit, größere Teile der Bevölkerung in die Fahndung einzubeziehen, eine neue Qualität polizeilichen Vorgehens darstellt, muß sorgsam erwogen werden. Die Gefahren dieser Methode könnten darin liegen, daß eine Rasterfahndung zu einer Umkehr der rechtsstaatlichen Beweislastprinzipien führt. An die Stelle der Unschuldsvermutung könnte auf Grund der Rasterfahndung die elektronisch erzeugte faktische Schuldvermutung treten. Es stehen sich somit zwei Prinzipien gegenüber: Das Interesse des Bürgers an der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, das der Staat für ihn auch mit wirksamen und modernsten Methoden wahrzunehmen hat, und das Schutzinteresse des einzelnen Bürgers, der zwar von der Fahndung betroffen sein kann, aber nicht unbedingt Verdächtiger oder Täter ist. Dieser Widerspruch ist bereits in den grundsätzlichen Wertungen des Artikel 2 Grundgesetz angelegt und muß in jedem einzelnen Fall gelöst werden. Allgemein gilt es, darauf zu achten, daß die rechtsstaatlichen Prinzipien, wie etwa die Unschuldsvermutung, durch die Verwendung von modernen Techniken nicht beeinträchtigt werden.

¹⁵⁾ § 13 Abs. 2 in Verbindung mit § 12 Abs. 2 Berliner Datenschutzgesetz.

Die Überprüfung der Rasterfahndung in Berlin

Unmittelbar nach Bekanntwerden der Rasterfahndungsmaßnahme „Energieprogramm“ habe ich die Maßnahmen des Polizeipräsidenten, der GASAG sowie der BEWAG - soweit sie GASAG-Daten verarbeitet - überprüft. So habe ich mich mehrfach über die Behandlung der Restdaten und den Stand ihrer Vernichtung unterrichtet. Bei einer Abschlußprüfung im April 1980 habe ich festgestellt, daß auch die letzten Daten vernichtet worden sind. In den Fällen, in denen ich von Bürgern angerufen worden bin, wurde in jedem Einzelfall zusätzlich geprüft, ob aus der Fahndungsmaßnahme Daten im Informationssystem für Verbrechensbekämpfung (IVBS) der Polizei enthalten waren. Dies war nicht der Fall.

Über meine datenschutzrechtliche Kontrolle habe ich einen gesonderten Bericht angefertigt. Er hatte insgesamt folgendes Ergebnis:

Der Polizeipräsident in Berlin hat nicht gegen Vorschriften des Berliner Datenschutzgesetzes oder andere Vorschriften über den Datenschutz verstoßen.

Meine Zweifel, die

- die Bestimmtheit der tatsächlichen Anhaltspunkte für die Einleitung der Maßnahme,
- die Anzahl der nach allen Selektionsvorgängen verbliebenen Daten Nichtverdächtiger,
- die lange Zeitdauer der auf diesen Daten fußenden Ermittlungen

betreffen, sind bei dieser Feststellung berücksichtigt worden, konnten aber im vorliegenden Fall nicht den Ausschlag geben.

Die Art der Durchführung der Maßnahme veranlaßte mich jedoch, im Hinblick auf die Verbesserung des Datenschutzes für künftige Fälle u. a. folgendes zu empfehlen:

- Im Rahmen der Ermittlungstätigkeit sollte die Zahl der zu speichernden personenbezogenen Daten auf ein Minimum beschränkt werden.
- Soweit mit dem Legalitätsprinzip vereinbar, ist eine Verwertung von Erkenntnissen zu anderen als den Fahndungszwecken auszuschließen; insbesondere sollte ein systematischer Abgleich mit Dateien unterbleiben, der notwendigerweise zu solchen Erkenntnissen führt (z. B. mit der Fahndungsdatei).
- Vor der Maßnahme sollte eine maximale zeitliche Erstreckung sowie eine Lösungsfrist für sämtliche in die Ermittlung einbezogenen Daten festgelegt werden.

Im Hinblick auf das Interesse der Allgemeinheit an der Verfolgung von Schwertkriminalität war auch die Herausgabe der Daten von Kunden durch die BEWAG zulässig. Allerdings stellte ich fest, daß zwischen BEWAG und GASAG ein intensiver Austausch einiger Kundendaten (z. B. im Rahmen der Anmeldung, der Kontenvergabe, der Zählerablesung, dem Gebühreneinzug) stattfindet. In einem solchen Fall erscheint es mir im Hinblick auf die Datensicherung geboten, daß eine Übermittlung der gemeinsam genutzten Daten an Dritte nur bei gegenseitigem Einverständnis stattfindet.

Ich habe aus diesem Grunde das Fehlen entsprechender Konsultationen zu Beginn der Fahndungsmaßnahme sowie das Fehlen entsprechender Vereinbarungen in den zwischen GASAG und BEWAG geschlossenen Verträgen beanstandet und Verbesserungen empfohlen.

Darüber hinaus gibt die Durchführung von Rasterfahndungen Anlaß, die gesetzlichen Grundlagen der polizeilichen Fahndungsarbeit neu zu überdenken. Insbesondere wird die rechtliche Beurteilung dadurch erschwert, daß weder die Strafprozeßordnung noch das Allgemeine Sicherheits- und Ordnungsgesetz eine Regelung enthalten, die die rechtlichen Grenzen der Rasterfahndung unter angemessener Berücksichtigung der schutzwürdigen Belange der Betroffenen definieren. Dieser Zustand ist unbefriedigend und sollte nach

dem Vorbild anderer Fahndungsmaßnahmen (z. B. Durchsuchung, Telefonüberwachung) beseitigt werden. Ich habe empfohlen, daß sich das Land Berlin in geeigneter Weise für eine Fortentwicklung der Strafprozeßordnung einsetzt und eine entsprechende Bestimmung in das Allgemeine Sicherheits- und Ordnungsgesetz aufnimmt.

Meine Empfehlungen entsprechen auch dem Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten zur Rasterfahndung.

Schulfragebogen

In mehreren Eingaben, u. a. vom Landesschulbeirat Berlin, wurde ich auf folgenden Sachverhalt aufmerksam gemacht:

Der Polizeipräsident in Berlin tritt im Rahmen von Ermittlungsverfahren, bei denen Schüler als Zeugen beteiligt sind, an die Schulen heran und bittet die jeweiligen Schulleitungen, vom Klassenlehrer oder Fachlehrer beobachtete Auffälligkeiten in einem Fragebogen mitzuteilen.

Der Fragebogen enthält 13 Punkte, u. a.:

- Wie ist der körperliche Entwicklungsstand (normal, zurückgeblieben, längere Krankheiten, Nervosität)?
- Wie ist die geistige Entwicklung (Begabung, Leistung, Beteiligung am Unterricht)?
- Ausdrucksfähigkeit (insbesondere mündlich: schweigsam, fähig, gewandt, geschwätzig)
- Beobachtungsgabe und Merkfähigkeit (genaue Beobachtung, Gedächtnis, Grad der Zuverlässigkeit in der Wiedergabe von Erlebnissen)
- Phantasietätigkeit und Produktivität (normal, düster, wuchernd)
- Auffälligkeiten in sexueller Richtung (frühreif, Sexualneugier, sexuelle Redereien, Schreibereien, Malereien)
- Allgemeine Haltung (Verhalten zum Lehrer und zu den Mitschülern, Betragen in und außerhalb der Schule, soweit bekannt -)
- Einzelheiten zur eigenen Person (Geltungsbedürfnis, Schüchternheit, eventuell Bereitwilligkeit, einen Fehler einzugestehen)
- Häusliche Verhältnisse (soweit in der Schule bekannt)
- Glaubwürdigkeit (wahrheitsliebend, leicht flunkern, vorlegen, zum Eingeständnis einer Lüge bereit, beeinflussbar)
 - a) nach Beobachtungen des Lehrers,
 - b) nach dem Verhalten der Schulkameraden.

In den Antworten soll zum Ausdruck kommen, ob die Feststellungen auf tatsächlichen Beobachtungen beruhen bzw. ob es sich um Vermutungen oder bloße Meinungen handelt. Eine Befragung des Kindes selbst soll unterbleiben, ebenso Hausbesuche und „irgendwelche Befragungen in dieser Angelegenheit“. Aus letzterem ist zu schließen, daß die Erziehungsberechtigten über die Befragung nicht informiert werden sollen.

Die Bitte um die Beantwortung der Fragen wird damit begründet, daß dem „Gericht die Beurteilung der Glaubwürdigkeit des Kindes erleichtert“ werden soll.

Nach meiner Überprüfung habe ich in einer ausführlichen Stellungnahme empfohlen, zur Verbesserung des Datenschutzes nach § 21 Abs. 1 Satz 2 Berliner Datenschutzgesetz die Befragung unter folgenden Gesichtspunkten zu modifizieren:

1. Die Angaben über die Glaubwürdigkeit sollten nicht bei der Schulverwaltung (z. B. aus dem sogenannten Schülerbogen) im Wege der Amtshilfe (§ 161 StPO) erhoben werden. Gegen Amtshilfe der Schule bestehen lediglich insoweit keine Bedenken als sie der Ermittlung derjenigen Lehrer dient, die über die Betroffenen zuverlässige Auskünfte geben können. Bedenken bestehen jedoch dagegen, die Auskünfte über die Schüler im Wege der Amtshilfe einzuholen.

2. Angaben über die Glaubwürdigkeit eines Schülers sollten bei den einzelnen Lehrern ermittelt werden, die auf Grund des Vertrauensverhältnisses mit dem Schüler ein sachgerechtes Urteil abgeben können. Die Lehrer sind insoweit Zeugen mit den gesetzlich vorgesehenen Rechten und Pflichten (keine Aussagepflicht gegenüber der Polizei, Notwendigkeit einer Aussagegenehmigung durch den Dienstherrn).
3. Die Befragung sollte mündlich oder schriftlich auf den individuellen Fall abgestellt werden. Die Befragung mit Hilfe des bisher verwendeten Fragebogens für eine Beurteilung der Glaubwürdigkeit im konkreten Einzelfall erscheint auch im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bedenklich.

Damit empfehle ich ein Verfahren, das auch in anderen Bundesländern bereits angewandt wird.

Behindert der Datenschutz die Tätigkeit des Sicherheitsbereichs?

In der Öffentlichkeit ist, u. a. von Berufsverbänden der Polizei, der Vorwurf erhoben worden, der Datenschutz würde die polizeiliche Tätigkeit behindern.

Hierzu ist zu bemerken, daß in einer Reihe von Fällen die Verbesserung des Datenschutzes (insbesondere der technischen und organisatorischen Maßnahmen) im unmittelbaren Interesse der Polizei liegt. So fand im Berichtsjahr ein Strafprozeß vor dem 4. Strafsenat des Kammergerichts statt, der den Versuch des Ministeriums für Staatssicherheit der DDR zum Gegenstand hatte, sich Daten aus dem Berliner Polizeicomputer zu beschaffen. Der Angeklagte wurde wegen geheimdienstlicher Agententätigkeit zu zwei Jahren Freiheitsstrafe verurteilt.

In einem weiteren Fall wurde ein Ehepaar zu drei Jahren Freiheitsstrafe verurteilt. Nach Überzeugung des Kammergerichts hat das Ehepaar u. a. Informationen über Vorstrafen von Bundesbürgern an einen Geheimdienst der DDR weitergeleitet. Die Besonderheit des Falles wird darin gesehen, daß die Ehefrau mehrere Jahre als Angestellte beim Bundeszentralregister in Berlin gearbeitet hat und dort gespeicherte Angaben über Vorstrafen von Bundesbürgern weitergegeben hat.

Mir wurde auch von einem Fall berichtet, daß ein Polizeibeamter dienstliche Erkenntnisse zu privaten Zwecken verwertete.

Die Notwendigkeit von Maßnahmen zum Schutz der Daten ist in diesen Fällen offenkundig.

Andererseits kann niemand leugnen, daß Datenschutz die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden eingrenzt. Diese Grenzziehung beruht allerdings vor allem darauf, daß Datenschutz moderne, konkretisierte Verfassung und vor allem Grundrechtsverwirklichung ist. Diesen Prinzipien unterliegt jede staatliche - übrigens auch jede private - Macht. Es wäre allerdings falsch, damit den Eindruck sinkender Effizienz der Sicherheitsverwaltung zu verbinden.

Die Informationslage der Sicherheitsbehörden hat sich seit Ende der 60er Jahre vielmehr erheblich verbessert. Die Verwertungsmöglichkeit von Daten hat sich - wie z. B. die Rasterfahndung zeigt - qualitativ und quantitativ wesentlich erhöht, seit an die Stelle manuell geführter Karteien elektronische Dateien getreten sind.

Dieser Qualitätssteigerung bei der polizeilichen Informationsverarbeitung muß eine Verbesserung der Schutzrechte des Bürgers entsprechen, oder wie es der Bundesinnenminister ausgedrückt hat: Ein schnelleres Auto braucht stärkere Bremsen.

2.3 Neue Medien

Überblick

Die künftige Gestaltung der deutschen „Informationslandschaft“, also der Art und Weise, wie und mit welchen technischen Mitteln künftig Informationen aller Art angeboten und ausgetauscht werden, erhielt im Berichtszeitraum entscheidende Impulse: Seit Juni 1980 wird in Berlin (und in Düsseldorf) ein Feldversuch mit dem System Bildschirmtext durchgeführt. Ein vorläufig begrenzter Kreis von Interessenten kann Informationen einer Vielzahl von Anbietern - u. a. auch öffentlichen Stellen - über das eigene Telefon auf den Fernsehschirm projizieren. Die Anbieter können ihr Angebot mit Hilfe einer Eingabetastatur frei gestalten und untereinander Nachrichten austauschen.

Der Senat von Berlin hat ferner einen umfangreichen Forschungsauftrag vergeben, in dem ein „Projekt-design“ für die - probeweise - Einführung eines Kabelkommunikationssystems entworfen werden soll. Mit Hilfe dieses Systems kann nicht nur eine Vielzahl von Rundfunk- und Fernsehprogrammen empfangen werden, sondern es ermöglicht auch weitere Dienstleistungen sowie den Versand von Mitteilungen (einschließlich Bildern) an die Zentrale oder andere Teilnehmer (Rückkanal). Über Formen dieser sogenannten Neuen Medien informiert das folgende Schaubild:

Übersicht über Stand der Planung und des Einsatzes neuer Medien in Berlin

Nr.	Neues Medium	Kurzbeschreibung	Stand in Berlin
1	Bildschirmtext	Der Benutzer kann aus einem oder mehreren Computern Informationen abrufen (zur Zeit keine laufenden Bilder) Erforderlich: Fernseher mit Zusatzausrüstung und Telefon	Berliner Bildschirmtexterprobungsgesetz vom 29. Mai 1980. Die Erprobung hat in Berlin im Juni 1980 begonnen
2	Videotext	Text und graphische Information können gegenüber dem Bildschirmtext in beschränktem Umfang in den Leerzeilen (sogenannte „Austastlücken“) über Fernsehsender übertragen werden. Erforderlich: Fernseher und Zusatzausrüstung	Seit 1. Juni in Erprobung als gemeinsamer Versuch von ARD und ZDF. Die Gemeinschaftsredaktion hat ihren Sitz in Berlin beim SFB
3	Kabelfernsehen oder Kabelkommunikation	Voraussetzung ist die Verkabelung des jeweiligen Empfangsgebietes. Empfang einer Vielzahl von Fernsehprogrammen und Möglichkeit des Dialogs Zuschauer-Sender auf sogenanntem „Rückkanal“	Vorarbeiten zu einem Gesetz haben begonnen. Auftrag zu einem Entwurf des Projekt-designs ist vom Senat 1980 vergeben worden. Das Projekt-design wird 1981 erwartet. Das Gesetzgebungsverfahren soll sich daran anschließen

Nr.	Neues Medium	Kurzbeschreibung	Stand in Berlin
4	Satellitenfernsehen	Empfang von Fernsehsendungen über Satellit entweder direkt vom Empfänger (umfangreiche und kostspielige Antennenausrüstung erforderlich) oder Einspeisung in das Kabelfernsehnetz	Zeitpunkt noch nicht festzulegen. Der erste Probesatellit soll 1983 gestartet werden. Nach dem Start ist mit einer Erprobungsphase von ca. 3 Jahren zu rechnen
5	Teletex	Elektronische Übertragung der Post	Im Versuchsstadium seit 1980 Betreiber: Post

Damit erfahren die bislang gebräuchlichen Medien Presse und Rundfunk eine Ergänzung, die in entscheidenden Merkmalen Neuerungen bringt. Insbesondere wird der bislang anonyme Gebrauch der Medien durch eine feste Verbindung zwischen Anbieter und Benutzer ersetzt, die jederzeit eine Speicherung von Nutzungsdaten und damit Aufzeichnungen über den Gebrauch des Mediums und den Inhalt der versandten Nachrichten erlaubt. Die Einführung der Neuen Medien wirft damit vordringlich die Frage des Datenschutzes auf.

Aufgabe des Datenschutzbeauftragten

Mit der Zielsetzung, möglichst frühzeitig eine Systemgestaltung zu ermöglichen, die diesen Belangen gerecht wird, habe ich mich - wie andere Datenschutzbeauftragte, in deren Zuständigkeitsbereich ähnliche Projekte anstehen - dieser Problematik angenommen.

Meine Zuständigkeit ergibt sich dabei aus folgenden Erwägungen: Die Neuen Medien weisen derart eigenständige Kriterien auf und werden möglicherweise derart einschneidende Veränderungen des Informationsverhaltens zur Folge haben, daß ihre Ausgestaltung nicht als Fortentwicklung der herkömmlichen Medien, sondern nur als eigenständige kulturelle Aufgabe verstanden werden kann. Daher hat auch der Senator für Kulturelle Angelegenheiten bei allen Projekten die Federführung, ungeachtet weiterer an den Projekten beteiligter Stellen (Bundespost, Rundfunkanstalten, Privatunternehmen). Seine Beratung zur Verbesserung des Datenschutzes gehört zu meinen gesetzlichen Aufgaben. Dem steht auch nicht das sogenannte „Medienprivileg“ entgegen, das Unternehmen des Rundfunks und der Presse von der Geltung der Datenschutzgesetze ausnimmt, soweit diese Daten zu publizistischen Zwecken verarbeiten. Das Medienprivileg schützt im Hinblick auf Meinungsfreiheit und -vielfalt Erstellung und Angebot von Nachrichten, will aber keinen Freiraum für Verletzungen der Persönlichkeitsrechte der Nutzer schaffen.

Im folgenden sollen einige grundsätzliche datenschutzrechtliche Erwägungen zum System Bildschirmtext vorgetragen werden. Sie sind als erster Schritt einer weitergehenden datenschutzrechtlichen Bewertung der Neuen Medien zu betrachten. Die anderen, in Diskussion befindlichen Systeme unterliegen entweder der Zuständigkeit anderer Datenschutzbeauftragter oder sind noch in einem zu frühen Stadium, als daß sie umfassend beurteilt werden könnten.

Videotext wird von mir zur Zeit als Annex des Rundfunks angesehen, da dieses System weder die Identifizierung des Teilnehmers noch die Rückmeldung von Nachrichten erlaubt. Soweit darüber hinaus Datenschutzprobleme auftauchen, ist in Berlin der Beauftragte des Senders Freies Berlin zuständig.

Der Teletex-Dienst, der von der Bundespost angeboten wird, unterliegt - als moderne Form des Telegramms - der Datenschutzkontrolle des Bundesbeauftragten.

Kabelkommunikation und Satellitenkommunikation sind als Projekte noch in einem Vorstadium, so daß ich das in Auftrag gegebene Projektdesign vor einer Stellungnahme abwarte.

Stand der Bildschirmtexterprobung

Berlin hat ebenso wie Nordrhein-Westfalen 1980 die rechtliche Grundlage für die Erprobung des Bildschirmtextes geschaffen¹⁶⁾.

Im Gesetzgebungsverfahren habe ich dem Ausschuß für Kulturelle Angelegenheiten eine schriftliche Stellungnahme vorgelegt, die Gegenstand einer Anhörung vor dem Ausschuß am 3. März 1980 war. Ferner bin ich vom Ausschuß für Verfassungs- und Geschäftsordnung in der Sitzung vom 14. Mai gehört worden. Zu meiner Stellungnahme liegen eine gutachtliche Äußerung zur Landeskompentenz für ein Bildschirmtexterprobungsgesetz des wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 17. April 1980 sowie eine Stellungnahme der Bundespost vom 11. April 1980 vor.

Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens konnte der eingebrachte Entwurf des Senats auch unter Datenschutzgesichtspunkten verbessert werden. Fortschritte sehe ich vor allem:

- in der klaren Regelung der Trägerschaft - und damit der Verantwortung - des Landes,
- in der Möglichkeit einer öffentlichen Nutzung des Bildschirmtextes in der Versuchsphase (verbesserte Transparenz),
- in der wissenschaftlichen Begleitung im Auftrag des Landes und der Erstreckung der wissenschaftlichen Untersuchung auf Fragen des Datenschutzes,
- in zusätzlichen Regelungen über den Datenschutz sowie weiterreichenden tatsächlichen Gewährleistungen des Datenschutzes, zu denen sich die Bundespost bereit erklärt hat.

Um die sich beim Betrieb von Bildschirmtextsystemen ergebenden Gefahren aus der Sicht des Datenschutzes realistisch einschätzen zu können, beteilige ich mich - seit September 1980 - an dem Versuch als Anbieter und als Benutzer.

Dabei sind mir auch Verstöße gegen das Bildschirmtextgesetz bekannt geworden, die zum Teil inzwischen abgestellt worden sind. Datenschutzrelevant ist z. B., daß in der Praxis Anbieter, ohne Vertragsschluß mit dem Teilnehmer, dessen Anschrift erfahren können, sofern dieser das angebotene Programm aufruft.

Mit Beginn der Verwirklichung der Neuen Medien haben die Datenschutzbeauftragten des Bundes und verschiedener Länder einen direkten Informationsaustausch vereinbart und die sich aus den Neuen Medien ergebenden Datenschutzprobleme gemeinsam erörtert. Als Ergebnis sind Leitsätze über den Datenschutz bei Neuen Medien formuliert worden, die im Frühjahr 1981 veröffentlicht werden.

¹⁶⁾ Gesetz über die Erprobung von Bildschirmtext in Berlin - Bildschirmtexterprobungsgesetz - BiTEG - vom 4. Juni 1980, GVBl. S. 1001 ff. und Gesetz über die Durchführung eines Feldversuchs mit Bildschirmtext - Bildschirmtextversuchsgesetz NW - vom 19. März 1980, GVBl. S. 153 ff.

Datenschutzempfindliche Bereiche beim Bildschirmtext

Bildschirmtext ist ein Kommunikationsmedium, welches in verschiedener Hinsicht datenschutzempfindliche Bereiche aufweist.

Personenbezogene Daten können in der bei der Post betriebenen Bildschirmtextzentrale gespeichert werden

- als Angebot;
- als Betriebsdaten;
 - zur Identifikation und Prüfung der Zugangsberechtigung;
 - zur Gebührenabrechnung für die Inanspruchnahme sowie zur Abrechnung des Entgelts für den Abruf des Angebots;
 - zur Registrierung des Inhalts des gespeicherten oder abgerufenen Angebots sowie des Zeitpunktes der Speicherung oder des Abrufs;
- als Äußerung der Teilnehmer dem System gegenüber (z. B. Meinungsumfragen, Bestellungen etc.).

Aus diesen Daten können bei fortlaufender Speicherung Teilnehmerprofile über Art und Umfang der Benutzung erstellt werden. Mit anderen Informationssystemen zusammengeführt, können sie wesentlich zur Erstellung verfassungsrechtlich nicht zulässiger Persönlichkeitsprofile beitragen. Insbesondere aus dem Inhalt der abgerufenen Informationen können darüber hinaus Schlüsse auf weitergehende Verhaltensweisen gezogen werden - z. B. Lektüregewohnheiten, Reisegewohnheiten, Bildungsstand, Hobbies -, die auch den verfassungsrechtlich absolut geschützten Intimbereich betreffen können. Wegen der großen Zahl der beteiligten Stellen, aber auch wegen der bedeutenden mit diesem Medium verbundenen ökonomischen Interessen tritt die Gefährdung nicht erst mit dem Zugriff durch Dritte bzw. der Übermittlung an Dritte ein. Ein Mißbrauch kann strikt nur dann verhindert werden, wenn bereits die Speicherung unterbunden bzw. auf das für den Betrieb unerläßliche Maß reduziert wird.

Zusätzliche Risiken sind dadurch entstanden, daß über den Computer in der Bildschirmtextzentrale bereits weitere - externe - Computer direkt („online“) angeschlossen worden sind mit der Wirkung, daß die Bildschirmtextzentrale Abfragen der dort gespeicherten Bestände „vermittelt“ und auch direkte Eingaben durch den Teilnehmer (Bestellungen etc.) ermöglicht¹⁷⁾. Hier ist sorgfältig zu prüfen, welche Maßnahmen zum Schutz der in diesen Computern gespeicherten Daten gegen unbefugten Abruf getroffen werden müssen. Ferner ist zu prüfen, wie Abfragen von diesen Computern registriert werden können und wie vom Teilnehmer eingegebene Daten gegen unbefugten Zugriff geschützt werden können. Schließlich kann die Privatsphäre des einzelnen Bürgers berührt werden, wenn die zum Teil sehr spezifizierten elektronisch geführten Pressearchive über die Bildschirmtextzentrale dem Zugriff jedes Bürgers eröffnet würden.

Rechtslage

Besteht über die Notwendigkeit, bei den Neuen Medien erhebliche Vorkehrungen für den Datenschutz zu treffen, kein Zweifel, so setzt die Frage, von wem und wie der Datenschutz auszugestaltet ist, die rechtliche Klärung der Situation voraus. Die Schwierigkeiten einer eindeutigen Standortbestimmung liegen darin, daß hier unterschiedliche Verwaltungszuständigkeiten und verschiedene sehr spezielle Rechtsgebiete, wie das Rundfunkrecht, das Fernmelderecht und das Datenschutzrecht, zusammentreffen. Ich habe mich mit diesen Fragen einschließlich der verfassungsrechtlichen Grundfragen beschäftigt, um zunächst als Vorfrage zu klären, welche Kontrollinstitution für den Datenschutz in welchen Fällen zuständig ist (der Bundesbeauftragte, der Landesbeauftragte oder die Aufsicht über Private, der Beauftragte des SFB, die Beauftragten der Kirchen).

¹⁷⁾ Die Firma Diebold schätzt, daß bis 1983 ca. 400 private Computer über die Bildschirmtextzentralen erreichbar sein werden.

Bei Medien, die sich zur Übermittlung der Fernmeldeanlagen bedienen und für die keine Bundeskompetenz besteht, ergibt sich auf Grund der Verfassungslage eine Bundes- und eine Landeszuständigkeit. Die Abgrenzung wird nach allgemein anerkannten Grundsätzen so vollzogen, daß das (Leitungs-) „Netz“ zur Bundeskompetenz und die „Nutzung“ zur Landeskompetenz gerechnet wird. Für die Nutzung als Kulturelle Angelegenheit ist das Land Berlin zuständig, so daß insoweit auch das Berliner Datenschutzgesetz Anwendung findet. Je nachdem, welche Bereiche man bei den Neuen Medien dem Netz oder der Nutzung zurechnet, wird die Kompetenz des Bundes- oder Landesgesetzgebers für etwaige datenschutzrechtliche Ergänzungen und dementsprechend auch die Kompetenz des Bundes- oder Landesbeauftragten für den Datenschutz begründet.

Im Gesetzgebungsverfahren sind zur Grenzziehung zwischen Netz und Nutzung, insbesondere zur Einordnung der Bildschirmtextzentrale, unterschiedliche Auffassungen vertreten worden:

Meine Auffassung, daß die Bildschirmtextzentrale mehr der Nutzungsseite zuzuordnen sei, beruht darauf, daß bei den Neuen Medien der Nutzungsseite die eigentliche Bedeutung zukommt. Es sollte nicht zugelassen werden, daß Entscheidungen, die die Nutzung betreffen - wie z. B. die Ausgestaltung des Suchbaums -, als technische Entscheidungen vom Netzbetreiber getroffen werden. Eine solche Sicht bewertet die mit derartigen Kommunikationsschaltstellen verbundenen Maklerfunktionen zu gering.

Juristisch stütze ich meine Auffassung zudem auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts¹⁸⁾, in dem es u. a. heißt:

„Die Bundespost selbst betreibt keine Datenfernverarbeitung für Dritte und hat, wie der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen in seiner Stellungnahme erklärt, diese Absicht auch nicht für die Zukunft. Ob die Bundespost rechtlich imstande wäre, diese Aufgabe im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu erfüllen, erscheint nach den Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts im Fernsehurteil (BundesverfassungsGE 12, 205, 226 f.) zweifelhaft ...“

Daß es sich beim Betrieb des Bildschirmtextes um eine besondere Form der Datenfernverarbeitung handelt, ist bisher von niemandem bezweifelt worden.

Empfehlungen

Es sollte daher bei einer endgültigen Regelung des Bildschirmtextes erwogen werden, ob nicht entsprechend der Trennung zwischen Studioteknik und Übermittlung, wie sie vom Bundesverfassungsgericht für den Fernsehbereich vorgenommen worden ist, auch die Trennung zwischen Post und Betrieb der Bildschirmtextzentrale erfolgen sollte.

Es sollte ferner geprüft werden, ob neben Datenschutzgründen, die eindeutig für eine derartige Trennung sprechen, nicht auch verfassungsrechtliche und medienpolitische Erwägungen eine solche Lösung als sinnvoll erscheinen lassen.

Schließlich sollte erwogen werden, ob es sich nicht mit der Entwicklung einer Institution für das Kabelfernsehen - wie sie in Berlin geplant ist - als zweckmäßig erweist, die Nutzungsaufgaben des Bildschirmtextes mit dieser Institution zu verbinden.

Abgesehen von dieser Grundsatzfrage sind bei der Bildschirmtexterprobung und bei der Konzeption eines endgültigen Bildschirmtextgesetzes aus heutiger Sicht folgende Punkte zu berücksichtigen, um die speziellen, sich aus dem Bildschirmtext ergebenden Datenschutzgefährdungen auszuschließen.

Dazu gehören

- die Verpflichtung, Gebühren und Entgelte mit neutralen Werteinheiten zu berechnen,

¹⁸⁾ Vom 12. Oktober 1977, Neue Juristische Wochenschrift 1978, S. 316.

- das Verbot der Erstellung von Teilnehmerprofilen,
- die Beschränkung der Datenverarbeitung auf das unumgängliche Ausmaß, wenn nicht eine ausdrückliche Einwilligung der Teilnehmer vorliegt,
- die Verpflichtung zur Anonymisierung des Betriebes im übrigen.

2.4 Personaldaten

Allgemeines

Bereits zu Beginn meiner Tätigkeit war aufgefallen, daß die Verarbeitung personenbezogener Daten von Mitarbeitern und Bewerbern des öffentlichen Dienstes eine Reihe datenschutzrechtlicher Probleme aufwirft. Dies wurde im Berichtszeitraum durch die relativ große Anzahl von Eingaben bestätigt, die sich auf diesen Problembereich bezogen. Im Vordergrund stand dabei nicht die automatische Verarbeitung personenbezogener Daten – z. B. im Rahmen der Berechnung der Bezüge –, sondern die Erhebung, Speicherung und Offenbarung von Daten in herkömmlichen Verfahren.

Da diese Daten nur zum Teil in Dateien verarbeitet werden – z. B. Personalkarteien bei den Büroleitern –, sind bei der Beurteilung neben den Vorschriften des Berliner Datenschutzgesetzes auch andere Vorschriften über den Datenschutz heranzuziehen.

Neben den (wenigen) gesetzlichen Bestimmungen zur Verarbeitung von Personaldaten im öffentlichen Bereich zählen hierzu insbesondere die Verfassungsgrundsätze des Vorbehalts des Gesetzes sowie des Übermaßverbots.

Die Erkenntnis, daß die Verarbeitung personenbezogener Daten einen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen darstellt, wird gerade am Beispiel der Personaldatenverarbeitung deutlich. Daraus folgt, daß die Datenverarbeitung nur auf einer gesetzlichen Grundlage vorgenommen werden kann. Eine solche allgemeine Rechtsgrundlage für die Sammlung personenbezogener Daten von öffentlichen Bediensteten fehlt in Berlin. Geregelt sind lediglich in einer Vielzahl von Gesetzen enthaltene Details. Diese Situation ist unbefriedigend. Dem Vorbehalt des Gesetzes wird auf Dauer nur Genüge zu leisten sein, wenn das Landesbeamtengesetz zumindest eine Bestimmung erhält, in der die Grundzüge der Verarbeitung von Personaldaten festgelegt werden. In einer derartigen Vorschrift sehe ich nicht nur die Erfüllung einer Formalie, sie wäre meines Erachtens vielmehr ein deutliches Zeichen für das gewandelte Verhältnis zwischen den Mitarbeitern im öffentlichen Dienst und dem Arbeitgeber.

Für die im öffentlichen Dienst beschäftigten Angestellten und Arbeiter sollte eine entsprechende Regelung auf Bundesebene angestrebt werden. Für die im privaten Bereich tätigen Arbeitnehmer erhebt ein vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung herausgegebener Forschungsbericht¹⁹⁾ eine entsprechende Forderung.

Die in Form von Rechtsvorschriften zu erlassenden Regelungen werden dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die Persönlichkeitsrechte des Mitarbeiters im öffentlichen Dienst erhöhte Aufmerksamkeit schenken müssen. Auch in der Rechtsprechung bisher kaum in Frage gestellte Grundsätze wie z. B. die sogenannte „Vollständigkeit der Personalakte“ werden dabei neu zu überdenken sein. Die derzeit herangezogenen Grundsätze beruhen noch auf überholten und vom Bundesverfassungsgericht auch verworfenen Vorstellungen über das sogenannte „besondere Gewaltverhältnis“ des öffentlichen Bediensteten, die dessen Persönlichkeitsrechten gegenüber den Beherrschungsanforderungen des Staates wenig Bedeutung zumaßen. Hinzu kommt, daß z. B. das Verbot der Löschung von Personaldaten erst 1938 in das Beamtenrecht eingeführt worden ist²⁰⁾.

Erhebung und Speicherung von Personaldaten

Bereits die Erhebung personenbezogener Daten von Bewerbern im öffentlichen Dienst bedarf der Erörterung. Mehrere Petenten wandten sich insbesondere gegen die die Verwandtschaft umfassenden Fragen über gesundheitliche Verhältnisse im Rahmen der Einstellungsuntersuchung bei denen gelegentlich nicht unterschieden wird zwischen kurzzeitiger und auf Dauer angelegter Beschäftigung. Reduzierung des Fragenkatalogs (z. B. um die Frage nach Geschlechtskrankheiten bei Familienangehörigen), die der Senator für Gesundheit und Umweltschutz vorgenommen wurde, sollte auch in den anderen Geschäftsbereichen nachvollzogen werden. Problematisch ist auch die Aufforderung an den Bewerber, die Einsicht in sämtliche medizinischen Unterlagen uneingeschränkt zuzulassen.

In besonderem Maße unverhältnismäßig erscheint die Übermittlung einiger Behörden, bei den verschiedensten Einstellungsverfahren – wie auch bei anderen eher nebenrangigen Verwaltungsakten – auf dem Wege über die zuständige oberste Landesbehörde eine unbeschränkte Auskunft aus dem Bundeszentralregister einzuholen. Dies führt dazu, daß Angaben über bestimmte Straftaten, die im Hinblick auf die Resozialisierungsgedanken im Führungszeugnis nicht mehr aufgenommen werden und auch im Rechtsverkehr nicht mehr verwertet werden sollten, zur Kenntnis der Behörden gelangen. Dies erscheint nur beim Vorliegen besonderer Sicherheitsinteressen, nicht aber im Regelfall angemessen. Ich habe daher Leitsätze entwickelt, die genehmigt sind, dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechende Rechnung zu tragen. Diese Leitsätze werden zur Zeit mit dem Senator für Inneres erörtert.

Ebenfalls nicht unproblematisch erscheint in dieser Hinsicht die Führung sogenannter „Warnkarteien“ durch die Bezirksämter, in die ohne Vorkehrungen für Berichtigung und Löschung Personen aufgenommen werden, die im Hinblick auf eine künftige Verwendung in der öffentlichen Verwaltung eventuell Bedenken begegnen würden. Hierüber werden Gespräche mit den zuständigen Personalwirtschaftsstellen führen sein.

Die Speicherung personenbezogener Daten, insbesondere in Form der Aufnahme von Angaben in die Personalakte, wird vom Grundsatz der „Vollständigkeit der Personalakte“ beherrscht. Danach sind alle Unterlagen und Angaben, die den Bediensteten in seinem Dienstverhältnis betreffen, in den Personalakten zu nehmen. Dort sollen sie ohne zeitliche Begrenzung verbleiben, selbst dann, wenn sie unrichtig Sachverhalte wiedergaben oder auf rechtswidrige Weise erhoben wurden. Lediglich bei Disziplinarvorgängen ist die Tilgung vorgesehen. Im Hinblick auf den Datenschutz kann dieses Prinzip nicht unbeschränkt aufrechterhalten bleiben. Auch der öffentliche Bedienstete kann sich auf das Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit berufen, das die Aufbewahrung rechtswidrig erhobener oder unrichtiger Angaben verbietet und die Chance gewährt, daß gegebenenfalls hinreichend weit zurückliegende Vorkommnisse nicht mehr zu seinen Ungunsten verwertet werden können. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die im übrigen dem Bediensteten nur einen Anspruch auf Löschung verleiht, die Zulässigkeit der Löschung aber nicht behandelt, sollte eine gesetzliche Regelung erfahren, die sich an dem Verwertungsverbot des Bundeszentralregisters orientiert.

Anlaß, die Problematik der Löschung von Angaben in Personalunterlagen zu überdenken, gab die Frage, ob Angaben über eingestellte Bagatelldelikte in Personalakten aufgenommen werden dürfen und gegebenenfalls darin verbleiben müssen. Hiermit im Zusammenhang steht die in Zusammenarbeit mit den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der anderen Länder durchgeführte Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra). Auf der Grundlage dieser Verwaltungsvorschrift werden in einer Vielzahl von Fällen von den Justizbehörden Angaben über die Einleitung eines Strafverfahrens, die Erhebung der öffentlichen Klage oder den Ausgang des Verfahrens an den Dienstherrn übermittelt. Nach Ansicht

¹⁹⁾ Forschungsbericht Humanisierung des Arbeitslebens Nr. 31.

²⁰⁾ Runderlaß des Reichsministers des Innern vom 16. Juni 1938 (MBH IV S. 933).

der Datenschutzbeauftragten fehlt dieser Anordnung eine hinreichende Rechtsgrundlage. Zudem greift eine Reihe von Mitteilungspflichten erheblich in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen ein, ohne daß dies durch den Grundsatz der Erforderlichkeit gedeckt wäre. Die MiStra befindet sich derzeit noch im Stadium der Erörterung zwischen den Justizbehörden einerseits sowie den Datenschutzbeauftragten andererseits.

Übermittlung und Offenbarung

Neben der Frage, welche Personaldaten erhoben und gespeichert werden dürfen, steht die Frage, ob und an wen Angaben übermittelt oder sonst offenbart werden können. Hier ist auch zu prüfen, inwieweit personenbezogene Daten von Mitarbeitern anderen Mitarbeitern bekannt gemacht werden dürfen. So verbietet z. B. der Grundsatz der Erforderlichkeit, die Geburtsdaten sämtlicher Mitarbeiter einer Behörde auf Behördenrundschriften (z. B. zur Feststellung der Urlaubswünsche) allen anderen Mitarbeitern bekanntzumachen. Auf die Bedenklichkeit einer entsprechenden Übung habe ich gegenüber allen meiner Kontrolle unterliegenden Stellen in einem Rundschreiben hingewiesen. Das gleiche gilt auch für die Aufnahme dieser Daten in Personalverzeichnisse von Berufsverbänden.

In mehreren Fällen war die Frage zu diskutieren, welche Daten von Mitarbeitern im Rahmen wissenschaftlicher Untersuchungen übermittelt werden dürfen und wie mit diesen Daten zu verfahren ist. Hier wurden auch private Forschungsinstitute in die Beratung einbezogen, soweit sie Daten öffentlicher Bediensteter verwerten wollten.

Wegen ihres unter Umständen existenzvernichtenden Charakters haben psychiatrische Gutachten, die im Rahmen von Dienstverhältnissen oder entsprechenden Rechtsstreitigkeiten erstellt werden, einer besonderen Geheimhaltung zu unterliegen. Die Praxis wird dem nicht immer im gebotenen Umfang gerecht. So hat mich ein Petent u. a. wegen folgender Angelegenheit angerufen: Eine Justizverwaltung hatte - ohne ärztliche Untersuchung des Betroffenen - ein sogenanntes psychiatrisches Ferngutachten, das im Rahmen eines Zuruhesetzungsverfahrens erstellt worden war, entgegen der Zweckbestimmung des Gutachtens in andere Verwaltungsverfahren eingebracht - u. a. in eine Dienstaufsichtsbeschwerde - und auf diesem Wege auch anderen Justizbehörden bekanntgemacht. Gerade psychiatrische Gutachten geben einen derart intensiven Einblick in die Persönlichkeit eines Menschen, daß Erstellung, Verwertung und Offenbarung nur bei überragenden Gemeinschaftswerten und nur im Rahmen jeweils eines konkreten Zweckes dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen können.

Ich werde anregen, Regelungen über den Umgang mit derartigen Gutachten zu entwickeln, die den Datenschutz hinreichend gewährleisten. Eine entsprechende Forderung wurde auch schon in der sogenannten „Psychiatrie-Enquete“ erhoben, die eine Sachverständigenkommission der Bundesregierung im Jahre 1976 erstellt hat.

Empfehlungen

Die angeführten Gesichtspunkte, die im wesentlichen aus der Bearbeitung der bei mir eingegangenen Eingaben resultieren, decken den Gesamtbereich der Verarbeitung von Personaldaten im öffentlichen Dienst naturgemäß nicht vollständig ab, sie zeigen aber einige wesentliche Defizite in Gesetzgebung und Verwaltungspraxis auf. Mit dem schrittweisen Abbau dieser Defizite sollte alsbald begonnen werden.

Die von mir bisher empfohlenen Maßnahmen, insbesondere meine Leitsätze über die Behandlung von Auskünften aus dem Bundeszentralregister, sehen kurzfristig eine Verbesserung der Verwaltungspraxis vor.

Mittelfristig empfehle ich eine Verbesserung der Rechtsgrundlagen, insbesondere was die MiStra und das Landesbeamten-gesetz - grundsätzliche Regelung der Behandlung der Personaldaten - angeht.

2.5 Schülerdaten

Allgemeines

Durchaus vergleichbare Probleme wirft die Verarbeitung personenbezogener Daten von Schülern in der Schule auf. Auch hier ist der Übergang von der Annahme eines „besonderen Gewaltverhältnisses“ zur vollen Wirkung der Grundrechte des Schülers gegenüber der Schule nachzuvollziehen. Dies ist für die Verarbeitung personenbezogener Daten des Schülers von besonderer Bedeutung. In der Schule werden über einen entscheidenden Lebensabschnitt hinweg Daten gesammelt, die die Persönlichkeit des jungen Menschen in einer in anderen Sammlungen nicht vorliegenden Dichte beschreiben. Dem umfassenden Erziehungsauftrag der modernen Schule entspricht, daß neben den für die Schulverwaltung erforderlichen Daten sowie Angaben über die Leistungen des Schülers auch Daten über seine gesundheitlichen Verhältnisse, seine psychische Entwicklung, sein soziales Umfeld usw. erhoben und gespeichert werden.

In der Berliner Schule werden personenbezogene Daten der Schüler - u. a. abhängig von der Schulart - in unterschiedlichen Datensammlungen aufbewahrt. Teilweise handelt es sich dabei um Dateien (Schülerkarteien, Schülerbogen), teilweise um andere Datensammlungen, die nicht am Berliner Datenschutzgesetz, wohl aber an anderen Datenschutzbestimmungen zu messen sind. Außer bei vereinzelt Versuchen werden Schülerdaten noch nicht automatisiert verarbeitet, für bestimmte Aufgaben der Schule ist die Automation jedoch in Vorbereitung.

Hauptproblem bei der Erhebung und Speicherung personenbezogener Daten der Schüler ist die Vielfalt der Aufgaben, die die moderne Schule wahrnimmt. Sie können nicht auf eine Funktion reduziert werden mit der Folge, daß der Zugriff auf die Daten sämtlichen am Auftrag der Schule beteiligten Personen im gleichen Umfang zusteht. Speicherung der Daten und Zugriff müssen zum Schutz der Schüler eine funktionsgerechte Zuteilung erfahren. Schulverwaltung, die ordnungsgemäße Durchführung des Unterrichts und die Bewältigung besonderer Konfliktslagen in der Schule (Verhaltensstörungen im Einzelfall) stellen jeweils gesonderte Anforderungen, die in einer differenzierten Datenhaltung ihren Ausdruck finden müssen.

Schülerbogen

Dem Schülerbogen als dem bedeutendsten Datenträger käme dabei die Funktion zu, Arbeitsgrundlage für die Durchführung eines geordneten Unterrichts zu bieten. Er steht (nur) den Lehrern als Arbeitsmittel in der Klasse zur Verfügung. Die Aufnahme von Daten, die Art der Aufbewahrung, aber auch die Löschung von Angaben ist auf dem Hintergrund dieser Zweckbestimmung zu sehen. Bedenklich erscheinen hier pauschalisierte Beurteilungen, die ohne Bezug zur aktuellen Unterrichtssituation über Jahre und verschiedene Entwicklungsphasen des Schülers hinweg aufbewahrt werden (z. B. sogenannte Beobachtungsbogen zur Ausgangslage von Schulanfängern). Die derzeitige Lage ist davon gekennzeichnet, daß Aufnahme, Aufbewahrung und Löschung von Angaben nach Ermessen der Schule und nach sehr unterschiedlichen Maßstäben gehandhabt werden. Ungleichheiten bei der Behandlung einzelner Schüler (z. B. wegen der fehlenden Verschulspflicht) können nicht ausbleiben und sind in ihrem Einfluß auf den Pädagogen nicht kalkulierbar.

Einsichtsrecht

Besondere Erörterung bedarf das Einsichtsrecht in die personenbezogenen Sammlungen der Schule. Die derzeit zwar nicht mehr gültigen, aber noch angewandten Ausführungsvorschriften sehen kein Einsichtsrecht des minderjährigen Schülers, sondern nur des Erziehungsberechtigten vor. Die nicht bezweifelbare Grundrechtsmündigkeit zumindest des heranwachsenden Schülers in bezug auf das Schulverhältnis gebietet hier, dem Schüler auch ohne Erziehungsberechtigten das Einsichtsrecht und - entsprechend den beamtenrechtlichen Bestimmungen - ein Gegendarstellungsrecht zu gewähren.

Hiervon ausgeschlossen sollten auch nicht die sogenannten sonderpädagogischen Beobachtungsbogen bleiben, in die an den Sonderschulen besondere auf die Behinderung der Schüler bezogene Unterlagen aufgenommen werden. Die bisherige Übung, die Eltern durch Vorenthaltung des Einsichtsrechts – u. a. in Unterlagen, die sie selbst gefertigt haben – in ihrem Erziehungsrecht (Art. 6 Grundgesetz) sowie dem von ihnen geltend zu machenden Recht auf freie Persönlichkeitsentfaltung des Schülers (Art. 2 Grundgesetz) zu beschränken, widerspricht den Intentionen des Datenschutzes.

Ebensowenig kann das Einsichtsrecht durch eine besondere Aufbewahrungsart (z. B. in Protokollakten, Prozeßakten u. ä.) beschränkt werden.

Folgerungen

Informationsbesuche in Schulen verschiedener Schulzweige sowie verschiedener Bezirke haben mir Anhaltspunkte für die Verbesserung des Datenschutzes in der Berliner Schule an die Hand gegeben. Ich habe diese Gesichtspunkte zusammengefaßt und dem Senator für Schulwesen als Grundlage für die Erarbeitung neuer, den Datenschutz in besonderem Maße berücksichtigender Ausführungsvorschriften übersandt. Ich gehe davon aus, daß meine Überlegungen in die vom Senator für Schulwesen zu erstellenden Ausführungsvorschriften Eingang finden werden.

2.6. Verwaltungsvereinfachung

Die Verwaltung soll sich bei der Informationsverarbeitung solcher Verwaltungsmittel bedienen, die einen möglichst wirtschaftlichen Einsatz der Arbeitskraft und der Sachmittel gestatten. Dennoch steht die Verwendung von Rationalisierungsmitteln in einem gewissen Gegensatz zu den Erfordernissen eines umfassenden Datenschutzes.

Im folgenden habe ich Fälle zusammengefaßt, bei denen ich vor allem rationalisierungsbedingte datenschutzrechtliche Mängel festgestellt und beanstandet habe.

Vordrucke

Ein beherrschendes Arbeitsmittel bei der Informationsverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung ist der Vordruck: Er gestattet die Erhebung, aber auch die Übermittlung (mit Hilfe von Durchschlägen oder Ablichtungen) von Daten in vereinfachter Form. Die Art der zu erhebenden und zu übermittelnden Daten ist im Vordruck vorgegeben, häufig entfällt das Ausschreiben einzelner Angaben zugunsten bestimmter Markierungen. Die Kehrseite ist die notwendigerweise mit der Verwendung von Vordrucken verbundene Standardisierung und Pauschalierung. Insbesondere dann, wenn gleiche Vordrucke für verschiedene Zwecke verwendet werden, kann dies dazu führen, daß Daten erhoben, gespeichert und auch übermittelt werden, die für den individuellen Fall nicht erforderlich sind. Die Vorgabe fester Antwortmöglichkeiten wirft mitunter die Frage auf, ob die Antworten tatsächlich für den angestrebten Verwaltungszweck geeignet sind und damit in Übereinstimmung mit dem verfassungsrechtlichen Übermaßverbot stehen.

Das Berliner Datenschutzgesetz, das die Erhebung von personenbezogenen Daten nur unvollständig regelt, enthält zumindest zwei Anforderungen:

Nach § 9 Abs. 2 Berliner Datenschutzgesetz ist bei der Erhebung von Daten beim Betroffenen dieser entweder auf die zugrunde gelegte Rechtsvorschrift oder auf die Freiwilligkeit der Angabe hinzuweisen. Dieser Anforderung werden viele Vordrucke nicht gerecht; nach der für alte Vordrucke noch hingenommenen Übergangszeit wird nunmehr verstärkt auf die Einhaltung dieser Bestimmung zu achten sein.

Wird mit der Erhebung von Daten gleichzeitig die Einwilligung in die Übermittlung der Daten an Dritte oder in die Offenbarung personenbezogener Daten durch Dritte an die erhebende Stelle erteilt, so ist hierauf gesondert hinzuweisen²¹⁾. Grundsätzlich ist sie so zu formulieren, daß ihre Reich-

weite dem Betroffenen klar wird. Pauschale, gar unwiderrufliche Einwilligungen ohne Zweckbindung sind unzulässig. Auf Grund meines Hinweises im Bericht über die Aufnahme meiner Tätigkeit wird z. B. der Vordruck zur Beantragung Sozialhilfe entsprechend geändert.

Inhaltlich besonders problematisch sind Fragebögen, denen Personen mittels standardisierter Fragen beantwortet werden (z. B. im Personalbereich, in der Schule).

Es darf nicht übersehen werden, daß mit der (oft nur vermeintlichen) Erhöhung der Objektivität ein Verlust an Information über die individuelle Situation verbunden ist. Zudem setzen bei dieser Methode Erhebung und Auswertung eine besondere Schulung voraus, die nicht immer vorliegt. Selbst wenn die Verwendung von Fragebögen zur Beurteilung von Personen wissenschaftlich begründet werden kann, ist sie im Hinblick auf die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen stets kritisch zu prüfen. Das Bundesverfassungsgericht hat betont, daß der Staat nicht das Recht für sich in Anspruch nehmen darf, den Menschen wie eine Sache zu behandeln, die einer Bestandsaufnahme in jeder Beziehung zugänglich ist.

Ablichtung von Personalausweisen

In mehreren Fällen wurde mir vorgetragen, daß öffentliche Stellen die Vorlage des Personalausweises zur Identifizierung dazu nutzen, eine Ablichtung zu fertigen, die in die Unterlagen der Stelle genommen wird. Auf diese Weise wird eine Reihe personenbezogener Daten einschließlich der Abbildung der Betroffenen gespeichert, ohne daß dies für die Verwaltungszwecke erforderlich ist. Dies gilt auch für Strafvollzugsanstalten, wo die Verwaltungsvorschriften nur die Notierung von Name und Adresse der Besucher, nicht aber weitere Daten für erforderlich halten. Rationalisierungsgründe können es auch hier nicht rechtfertigen, Daten über das erforderliche Maß hinaus zu speichern.

Verwendung von Telefon und Funk

Problematisch ist die Weitergabe personenbezogener Daten über Telefon oder Funk. Sie ist nur zulässig, wenn die Identität und Berechtigung des Empfängers zweifelsfrei feststeht und nicht ausgeschlossen ist, daß unbeteiligte Dritte die übermittelten Daten zur Kenntnis nehmen können.

Aufsehen erregte im Berichtszeitraum folgender Vorfall: Die Redaktion einer Studentenzeitung versuchte, sensible Personaldaten von den Universitäten zu erfragen unter dem Vorwand, der Anrufer sei eine amtliche Stelle. Ein Mitarbeiter der Zeitschrift meldete sich telefonisch mit „14. Kommissariat, Bunte“. Von dieser Aktion waren zahlreiche Universitäten im Bundesgebiet betroffen, jedoch keine Berliner Universität. Ich habe den Vorgang zum Anlaß genommen, mich über das Auskunftsverfahren bei den Berliner Universitäten zu informieren und diese auf die Risiken, die mit fernmündlichen Auskünften verbunden sind, aufmerksam zu machen.

Ferner ist ein Fall bekannt geworden, in dem ein Funkspruch der von der Zentrale an eine Polizeistreife gerichtet war und der im Computer der Polizei gespeicherte persönliche Daten zum Gegenstand hatte, von Dritten abgehört worden sein soll. Der Sachverhalt konnte nicht mehr genau geklärt werden, er muß jedoch zum Anlaß genommen werden, auch in derartigen Fällen einer Übermittlung besonders darauf zu achten, daß keine unbefugten Personen Gelegenheit erhalten, mitzuhören.

Versand und Zustellung von Schriftstücken

Datenschutzprobleme können in ähnlicher Weise entstehen, wenn sich Behörden der Schriftform bedienen. Denn Fälle, in denen zusätzliche Daten unbefugten Dritten zur Kenntnis gelangen, sind auch dort wesentlich häufiger als bisher angenommen.

²¹⁾ § 6 S. 2 Berliner Datenschutzgesetz.

Die Praxis zeigt, daß insbesondere auf Grund von Fehlzustellungen Dritte von persönlichen Daten des Adressaten - etwa von einer Behinderung - Kenntnis erlangen können. Dies führt zu einer - mitunter erheblichen - Belastung des Betroffenen und stellt einen Verstoß gegen das Datenschutzrecht dar.

Im Bundesgebiet sind immer mehr Kommunen dazu übergegangen, die Lohnsteuerkarten verschlossen zuzustellen. Nur dieses Verfahren entspricht der Rechtslage, da die Verwaltungen bei der Ausstellung der Lohnsteuerkarten als örtliche Finanzbehörde²²⁾ tätig werden und insoweit dem Steuergeheimnis²³⁾ unterliegen. Auf Grund der eindeutigen Rechtslage müssen auch in Berlin die Lohnsteuerkarten so zugestellt werden, daß eine Kenntnisnahme durch Dritte ausgeschlossen ist. Mir bekanntgewordene Fälle von Fehlzustellungen habe ich beanstandet. Ich gehe davon aus, daß vor dem Versand der Lohnsteuerkarten 1982 eine befriedigende Lösung gefunden wird. Die bisher getroffenen Maßnahmen reichen nicht aus.

Vor allem bei mit Computern gedruckten und maschinell kuvertierten Bescheiden - z. B. Bußgeldbescheiden - kommt es vor, daß im Anschriftenfeld eines Fensterbriefumschlages zusätzliche Daten erkennbar werden. Dies ist von Ausnahmen abgesehen - wie bei der Zustellung durch die Post mit Zustellungsurkunde, für die nach der Postordnung die Angabe eines Aktenzeichens erforderlich ist - unzulässig. Die Verwaltungen müssen bei der Konzeption des Druckbildes darauf achten, daß andere Daten in einem Sicherheitsabstand zum Adressfeld platziert werden. Denn nach der Erfahrung mit dem Einsatz automatischer Anlagen und Kuvertiermaschinen muß die Verwaltung damit rechnen, daß sich das Anschriftenfeld leicht verschiebt²⁴⁾. Soweit dies bisher nicht gewährleistet ist - wie z. B. bei der Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten - müssen die Druckbilder entsprechend umgestellt oder andere Maßnahmen getroffen werden.

Ähnliche Probleme tauchen auch bei der Verwendung von Postkarten auf, soweit sie wesentliche personenbezogene Daten enthalten. Auch auf Postzustellungsurkunden wurden personenbezogene Daten beobachtet, die über die Anschrift hinausgehen.

3. Information über die Datenverarbeitung in der Berliner Verwaltung

3.1 Dateienregister

Das im Berliner Datenschutzgesetz vorgesehene Dateienregister (§ 22) soll die automatische Datenverarbeitung in der Berliner Verwaltung vor allem für den Bürger überschaubar machen. Registerführende Stelle ist der Berliner Datenschutzbeauftragte.

Die für den Aufbau des Dateienregisters erforderliche Rechtsverordnung liegt im Entwurf vor. Mit den Vorarbeiten habe ich begonnen. Es wird damit gerechnet, daß das Register - abhängig vom Inkrafttreten der Verordnung und dem Eingang der Meldungen der Verwaltungen - bis Ende 1981 erstellt ist.

3.2 Information des Datenschutzbeauftragten durch die Verwaltung

Das Dateienregister soll auch meine Arbeit erleichtern. Um den meiner Zuständigkeit unterliegenden Berliner Stellen zu ermöglichen, mich in dem erforderlichen Umfang zu unterrichten, habe ich in einem Rundschreiben Aufgaben und Gegenstände genannt, über die ich rechtzeitig informiert werden sollte. Hierzu zählen vor allem

- Gesetz-, Verordnungsentwürfe, Entwürfe von Verwaltungsvorschriften, die die (manuelle oder maschinelle) Verarbeitung personenbezogener Daten zum Gegenstand haben;

- die Stellungnahme zu Entwürfen von Bundesgesetzen, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, die die Verarbeitung personenbezogener Daten zum Gegenstand haben;
- die Konzeption neuer Verfahren zur Verarbeitung personenbezogener Daten und die Änderung bestehender Verfahren.

4. Zusammenarbeit mit anderen Stellen

Allgemeines

Durch die Zusammenarbeit mit anderen Stellen, die ebenfalls Kontrollaufgaben wahrnehmen, soll u. a. erreicht werden, daß ein und derselbe Vorgang nach Möglichkeit nicht durch mehrere Stellen behandelt wird.

Zu diesem Zweck habe ich mit der Vorsitzenden des Petitionsausschusses, ihrem Stellvertreter sowie mit dem Präsidenten des Rechnungshofes über Berührungspunkte und das Verfahren der Zusammenarbeit gesprochen. So wird z. B. sichergestellt, daß Rechnungshof und Datenschutzbeauftragter nicht dasselbe EDV-Verfahren im gleichen Zeitraum prüfen.

Soweit bei Anrufungen zugleich Gerichtsverfahren anhängig sind, wird im Regelfall empfohlen, datenschutzrechtliche Bedenken direkt im Verfahren vorzubringen.

4.1 Beauftragte des Bundes und der Länder

Die Zusammenarbeit der Datenschutzbeauftragten bezweckt den Erfahrungsaustausch, die Klärung zweifelhafter Fragen, die Erhöhung der Effizienz durch Arbeitsteilung und die Heranbildung einer einheitlichen Auffassung zu grundlegenden Datenschutzproblemen.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten, zu der sich die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder seit 1979 zusammengeschlossen haben, hat im Berichtsjahr in vier Sitzungen beraten. Dabei fällt auf, daß sie sich in zahlreichen Fällen mit Gesetzesvorhaben beschäftigt hat, um bereits im Vorfeld auf eine Verbesserung des Datenschutzes in den geplanten Gesetzen hinzuwirken. Dies ist geeignet, auch bei den am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten das Bewußtsein für Datenschutzprobleme zu fördern.

Im folgenden werden einige Beratungsgegenstände hervorgehoben:

Rasterfahndung

Hierzu haben die Datenschutzbeauftragten im Februar 1980 einmütig folgendes festgestellt:

Bei den bisher in der Zuständigkeit des jeweiligen Datenschutzbeauftragten geprüften Fällen haben sich keine Anlässe zu Beanstandungen ergeben.

Die beteiligten Stellen konnten sich u. a. auf § 24 BDSG sowie auf Bestimmungen der StPO stützen.

Die Datenschutzbeauftragten werden ihre Prüfungen fortsetzen. Sie sind darüber hinaus der Meinung, daß die genannten, sehr allgemein gefaßten Bestimmungen den mit der Rasterfahndung verbundenen Problemen nicht gerecht werden. Die große Zahl der einbezogenen Personen, die Menge der verarbeiteten Daten und die dank der veränderten Informationsmethoden gegebenen vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten zwingen zu präzisen bereichsspezifischen Regelungen.

Das Ziel muß sein, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz stärker zur Geltung zu bringen und insbesondere die Interessen Unverdächtigter zu schützen, soweit diese von den Fahndungsmaßnahmen betroffen werden.

Richtlinien für die Führung Kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen (KpS)

Ein wesentlicher Gegenstand der gemeinsamen Beratung der Datenschutzbeauftragten im Arbeitskreis „Sicherheit“ der Konferenz der Datenschutzbeauftragten waren die Daten-

²²⁾ § 39 Abs. 6 Einkommensteuergesetz.

²³⁾ § 30 Abgabenordnung.

²⁴⁾ Vgl. dazu auch DIN 676, insbesondere Nr. 3.3 DIN 678 und 680.

sammlungen der Kriminalpolizei. Dabei wurde u.a. eine Stellungnahme zu Vorschriften über kriminalpolizeiliche personenbezogene Sammlungen (KpS) erarbeitet. Sie hat das Ziel, klar zu regeln, unter welchen Voraussetzungen, für welche Zeiträume und für welche Personengruppen (z.B. Kinder und Jugendliche) Vorgänge wie lange geführt werden können. Nachdem die Zielvorstellungen vorliegen, wird darauf hingearbeitet, daß sie von der Innenministerkonferenz beschlossen und in den Bundesländern inkraftgesetzt werden.

Fortentwicklung des INPOL-Systems Konzept für Aufbau und Führung des Kriminalaktennachweises (KAN)

Im Zusammenhang mit der Frage der Neukonzeption des Informations- und Auskunftssystems der Polizei INPOL hat das Bundeskriminalamt vorgesehen, das System auch auf Daten über nur regional in Erscheinung getretene Täter und Verdächtige auszudehnen. Gegen eine solche Ausdehnung haben die Datenschutzbeauftragten Bedenken erhoben, weil sie für die Strafverfolgung nur regional in Erscheinung getretener Straftäter nicht erforderlich ist.

Weiter erscheint die zentrale Registrierung aller in den Ländern kriminalpolizeilich verzeichneter Personen im zentralen Personenindex des Bundeskriminalamtes vom Gesetz über die Errichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes nicht gedeckt.

Zwischenzeitlich sind diese Bestrebungen des BKA mehrfach neu formuliert worden, mit dem Ziel, nunmehr an Stelle eines zentralen polizeilichen Personenindex den Aufbau eines bundeseinheitlichen Kriminalaktennachweises (KAN) zu setzen.

Die gegen INPOL geäußerten Bedenken bestehen nach Ansicht der Datenschutzbeauftragten fort. Ein Urteil kann aber erst abgegeben werden, wenn ein endgültiges Konzept vorliegt.

Mitteilungen in Strafsachen - MiStra²⁵⁾ -

Die praktischen Erfahrungen mehrerer Datenschutzbeauftragter haben ergeben, daß die Anwendung der „MiStra“ in Einzelfällen zur globalen und schematischen Übermittlung sensibler Daten führen kann. Da für die „MiStra“ keine allgemeine Rechtsgrundlage besteht, wurde eine Stellungnahme erarbeitet, mit dem Ziel, die Justizminister zu einer Überarbeitung zu veranlassen.

Personalausweisgesetz

Die Datenschutzbeauftragten haben sich mehrfach mit dem Personalausweisgesetz beschäftigt. Zuerst haben sie sich um die Aufnahme von Datenschutzbestimmungen bemüht. Der Gesetzentwurf konnte so erheblich beeinflusst werden. Schließlich stellte sich nach Verabschiedung des Gesetzes heraus, daß möglicherweise zwischen dem in der Bundesdruckerei geplanten Herstellungs- und Speicherungsverfahren und dem Wortlaut des Gesetzes Diskrepanzen auftreten könnten. Insoweit wurde auch auf das Herstellungsverfahren Einfluß genommen.

Berlin, für das auf Grund der Rechtslage das Bundespersonalausweisgesetz nicht gilt, soll voraussichtlich einen entsprechenden scheckkartenähnlichen Personalausweis erhalten.

Melderechtsrahmengesetz

Die Datenschutzbeauftragten haben sich mit dem Entwurf des Melderechtsrahmengesetzes, speziell mit den vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen auseinandergesetzt und Verbesserungsvorschläge unterbreitet, die teilweise in das Gesetz eingeflossen sind.

Im Anschluß daran wurde die Arbeit an einer Problemliste für die neu zu schaffenden Landesmeldegesetze begonnen.

Mit ihrer Hilfe soll sichergestellt werden, daß verbliebene datenschutzrechtliche Fragen in den Ländergesetzen eindeutig geregelt werden.

Sozialgesetzbuch - Verwaltungsverfahren - X. Buch

Die Konferenz hat sich eingehend mit dem - was das Gefährdungspotential angeht mindestens dem Sicherheitsbereich vergleichbaren - Sozialbereich beschäftigt.

So wurde der Entwurf zum Sozialgesetzbuch Buch X, der wesentliche Datenschutzbestimmungen beinhaltet, in einer Sondersitzung gründlich beraten. Die Beauftragten haben zu den einzelnen Vorschriften Alternativen erarbeitet und in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht, um den Datenschutz zu verbessern. Einige Verbesserungen konnten noch in das Gesetz einfließen. Vor einer endgültigen Beurteilung des Gesetzgebungswerkes unter Datenschutzgesichtspunkten sollte man die Erfahrungen abwarten. Gegenwärtig überwiegen jedoch meine Bedenken.

Nicht nur, daß die endlich erreichte Einheit des Verwaltungsverfahrenrechts durch eigene Vorschriften aufgegeben (und damit die Zahl der Verfahrensvorschriften grob gerechnet verdoppelt) worden ist, so ist nun auch die einheitliche Rechtsanwendung im Datenschutzbereich dadurch aufgegeben worden, daß für die Länder entgegen § 7 Bundesdatenschutzgesetz für die im Sozialgesetzbuch geregelten Bereiche das Bundesdatenschutzgesetz gilt. Hier wird Bürgern und Verwaltung ein verwirrendes Nebeneinander von Bundes- und Landesrecht zugemutet.

Prüfung von Stellen, die Aufgaben mehrerer Länder und des Bundes wahrnehmen

Eine enge Zusammenarbeit zwischen den Datenschutzbeauftragten wird insbesondere in jenen Fällen erforderlich, in denen Stellen geprüft werden sollen, die Aufgaben mehrerer Länder und des Bundes wahrnehmen.

In zunehmendem Maße sind - gefördert durch die technischen Möglichkeiten zentraler Datenverarbeitung - „Mischverwaltungen“, „Gemeinschaftsstellen“, „Clearingstellen“ zu beobachten, die oft zum Ziel haben, Schwächen unserer föderalen Struktur auszugleichen.

Als Beispiele sind hier

- Zentrale Bund-/Länderregister (z.B. NADIS - das Nachrichtendienstliche Informationssystem -)
 - Vereinigungen öffentlicher Stellen, wie der VDR (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger)
 - ZVS (Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen)
- zu nennen.

Im Einzelfall können daher bis zu 12 Beauftragte für die Prüfung einer Stelle zuständig sein. Die Behandlung derartiger Fälle ist für die Datenschutzbeauftragten nicht, wohl aber für die Rechnungshöfe geregelt. Nach § 93 der Landeshaushaltsordnung kann der Rechnungshof durch Vereinbarung Prüfungsaufgaben auf andere Rechnungshöfe übertragen. Der Rechnungshof kann durch Vereinbarung auch Prüfungsaufgaben von anderen Rechnungshöfen übernehmen. Diese Regelung beschreibt den Fall einer „Organ-“ oder „Institutionsleihe“, die unter engen Voraussetzungen allgemein für rechtlich zulässig erachtet wird - das Grundgesetz enthält entsprechende Fälle (z.B. Artikel 99 GG).

Im Interesse einer sachgerechten Prüfung derartiger Mischverwaltungen und eines wirtschaftlichen Personaleinsatzes werde ich auf dieses Verfahren hinwirken.

Insgesamt hat die Zusammenarbeit in der Konferenz der Datenschutzbeauftragten dazu geführt, daß sich auf dem genannten Gebiet weitgehend übereinstimmende Auffassungen herausgebildet haben. Soweit dies nicht der Fall war, liegen dem zum Teil rechtliche und tatsächliche Besonderheiten in einzelnen Ländern oder beim Bund zugrunde.

Ab 1. Oktober 1980 hat Berlin turnusmäßig für ein Jahr den Vorsitz der Konferenz übernommen.

²⁵⁾ in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1977 Bundesanzeiger Nr. 215.

4.2 Aufsichtsbehörde für nicht-öffentliche Stellen und sonstige Stellen

Der Schnittpunkt zwischen Datenschutz im öffentlichen und privaten Bereich entsteht - außer für den generellen Fall, daß beide Stellen dasselbe Recht anzuwenden haben -, wenn

- Daten von einer öffentlichen Stelle an Private übermittelt werden (dies ist für die öffentliche Stelle nur in den sehr engen Grenzen des § 11 Berliner Datenschutzgesetz erlaubt, kann jedoch in der Regel nur bei Privaten festgestellt werden);
- eine öffentliche Stelle Private zur Abgabe von Daten aufgefordert hat. Hier taucht die Frage auf, ob diese Aufforderung den Datenschutzgesetzen entspricht;
- bei Wettbewerbsunternehmen, die das Bundesdatenschutzgesetz in ihren privatrechtlichen Teilen anzuwenden haben, aber der Kontrolle des Berliner Datenschutzbeauftragten unterliegen.

Mit der Aufsichtsbehörde besteht daher ständiger Kontakt. In den turnusmäßigen Sitzungen wurden neben grundsätzlichen Problemen Einzelfragen erörtert, die sich aus den Schnittstellen ergeben (z. B. Datenschutzkontrolle bei der Rasterfahndung, Übermittlung von Daten an Adreßbuchverlage, Rechtscharakter der Datenverarbeitung in Krankenhäusern).

Darüber hinaus habe ich Kontakte zur IHK Berlin aufgenommen. In einem Grundsatzgespräch wurden zahlreiche Fragen erörtert und zum Teil gelöst. Als Erschwernis hat sich herausgestellt, daß zwar für Auskünfte über Einwohnerdaten eine im Melderecht detaillierte Regelung vorliegt, entsprechende Regelungen für Auskünfte über Gewerbetreibende jedoch fehlen. Dies hat zur Folge, daß eine komplizierte Ersatzlösung für Berlin getroffen werden mußte.

Weiter habe ich Kontakt mit dem Beauftragten für den Datenschutz des Senders Freies Berlin (§ 27 Berliner Datenschutzgesetz) aufgenommen. In dem Gespräch wurden insbesondere die Neuen Medien und die damit verbundenen Datenschutzprobleme erörtert.

Schließlich sind erste Kontaktgespräche mit den Datenschutzbeauftragten der Religionsgemeinschaften vereinbart. Dabei sollen ebenfalls gemeinsame Probleme erörtert werden.

5. Ausblick

5.1 Voraussichtliche Schwerpunkte der künftigen Arbeit des Berliner Datenschutzbeauftragten

Auf Grund der einjährigen Erfahrung ergeben sich die Schwerpunkte der künftigen Arbeit in folgender Rangfolge:

- a) Nach wie vor sollen vor allem die von den Bürgern mit ihren Eingaben verfolgten Anliegen befriedigend gelöst werden.
Die in dieser Aufgabe liegende Integrationsfunktion zwischen Bürger und öffentlicher Verwaltung ist ein wesentliches Element meiner Arbeit.
Wie die Praxis des letzten Jahres zeigt, können auf diese Weise auch wirksame Maßnahmen getroffen werden, die verhindern, daß sich im Einzelfall festgestellte Beeinträchtigungen wiederholen.
- b) Weiter fortzusetzen ist die Unterrichtung der Bürger und der Verwaltung über die Datenschutzrechte und -pflichten. Die diesem Bericht beigelegte Schrift dient dem Informationsbedürfnis der interessierten Bürger.
Für die Verwaltung ist eine spezielle Information über Datenschutz bei Umfragen in Vorbereitung.
- c) Die Arbeiten an folgenden bisherigen Schwerpunktthemen sollen fortgesetzt werden:

Neue Medien

- Für 1981/82 ist eine Stellungnahme zum Datenschutz bei der Kabelkommunikation geplant
- Der Bildschirmtextversuch wird weiter begleitet

Personaldaten

- Entwicklung weiterer Vorschläge in Zusammenarbeit mit der Verwaltung zur Verbesserung der Rechtslage und der Verwaltungspraxis

Öffentliche Sicherheit und Strafverfolgung

- Zum Beispiel Begleitung der Einführung von Vorschriften über kriminalpolizeiliche personenbezogene Sammlungen

Mein Ziel ist, eine im wesentlichen einheitliche Handhabung der Erhebung, Speicherung, Übermittlung, Sperrung und Löschung von auf Straftaten bezogenen Daten in allen damit befaßten Verwaltungen zu erreichen. Dies gilt vor allem für Polizei, Staatsanwaltschaften, Gerichte, Strafvollzug und Bundeszentralregister.

d) Begonnen werden sollen schrittweise folgende Bereiche:

- Überprüfung von Rechenzentren und Rechenstellen
- Überprüfungen im Gesundheitsbereich
- u. a. ist eine Stellungnahme zum Datenschutz bei der Sammlung von Gesundheitsdaten in speziellen Registern geplant

Weiter muß geprüft werden, was im Hinblick auf das notwendige Informationsgleichgewicht (§ 21 Abs. 2 Satz 1) zwischen Verwaltung und Parlament veranlaßt werden kann, um zu verhindern, daß mit dem Einsatz der Datenverarbeitung im Verwaltungsbereich eine Verschlechterung der Informationssituation des Parlaments verbunden ist. Das Parlament muß vielmehr an den Vorteilen der neuen Technologie teilhaben.

Meine Anregung, die Ausgaben für die Datenverarbeitung im Haushaltsplan besonders hervorzuheben und die Summe auszuweisen, so daß man von Jahr zu Jahr wenigstens die finanzielle Seite der Entwicklung dokumentiert, hat sich zur Zeit wegen des damit verbundenen hohen Erfassungsaufwandes nach Aussagen des Finanzsenators als undurchführbar erwiesen.

5.2 Absehbare Entwicklungen

Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes

In der abgelaufenen Legislaturperiode führten die Initiativen zur Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes nicht mehr zum Erfolg. Die Vorschläge sollen aber dem neuen Bundestag wieder vorgelegt werden. Die Koalitionsparteien haben die Novellierung des Datenschutzgesetzes in den Katalog der Koalitionsvereinbarungen aufgenommen. Es ist davon auszugehen, daß inhaltlich an die von allen drei Bundestagsparteien vorgelegten Vorschläge angeknüpft werden wird. Dabei ist darauf hinzuwirken, daß sich die Novellierung nicht in der Perfektion formeller Bestimmungen erschöpft, sondern im Hinblick auf den Geltungsbereich und die Wirksamkeit des Gesetzes auch materielle Fortschritte bringt und die allgemeinen Prinzipien des Datenschutzes verdeutlicht. Das Ergebnis der neuen gesetzgeberischen Bemühungen wird nicht ohne Einfluß auf das Berliner Datenschutzgesetz bleiben.

Bereichsspezifischer Datenschutz

Nach der Verabschiedung der beiden ersten Kapitel des Sozialgesetzbuches X (Verwaltungsverfahren) stehen in den Gesetzgebungsgremien die Beratungen über das dritte Kapitel an, das die Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihre Beziehungen zu Dritten regeln soll. Hierunter fallen insbesondere Auskunftspflichten des Arbeitgebers, von Angehörigen und Unterhaltspflichtigen sowie von Ärzten. In Zusammenarbeit mit anderen Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder wird hier noch eine datenschutzrechtliche Beurteilung vorzunehmen sein.

Das im Sommer 1980 in Kraft getretene Melderechtsrahmengesetz macht es erforderlich, das Landesmelderecht von Grund auf neu zu konzipieren. Die Vorarbeiten zum Entwurf eines neuen Berliner Meldegesetzes sind im Gange. Zum geeigneten Zeitpunkt werde ich die Gelegenheit nehmen, zu

den datenschutzrechtlichen Belangen im künftigen Melde-recht Stellung zu nehmen.

Aufmerksamkeit wird den Initiativen des Gesetzgebers auf dem kulturellen Sektor zu widmen sein. Insbesondere wird das Projektdesign zum Kabelfernsehen zum Entwurf eines Gesetzes führen müssen, das die probeweise Einführung auch dieses Neuen Mediums gestattet.

Große Probleme wirft die Archivierung personenbezogener Daten in öffentlichen und privaten Archiven auf. Bemühungen um eine datenschutzrechtlich befriedigende Regelung der Aufbewahrung und Verwertung von Daten in öffentlichen Archiven (insbesondere auch zu Zwecken der historischen Forschung) müssen ergänzt werden um Überlegungen, wie dem Datenschutz auch in privaten Unternehmen (etwa der Presseunternehmen) Rechnung getragen werden kann. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten hat einen Arbeitskreis eingerichtet, der sich mit diesem Problemkreis befaßt.

Im übrigen werde ich soweit wie möglich bei allen anstehenden Gesetzgebungsvorhaben überprüfen, ob die Einfügung spezieller Datenschutzregelungen geboten ist und meine Vorstellungen gegenüber dem federführenden Ressort bzw. dem Abgeordnetenhaus zum Ausdruck bringen.

Entwicklung im zwischenstaatlichen Bereich

Das „Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten“ des Europarates ist im vergangenen Jahr abschließend beraten worden. Nach der Annahme durch den Ministerrat im September 1980 können jetzt Unterzeichnung und Ratifikationsverfahren durchgeführt werden.

Aus dem Übereinkommen können die Bürger keine unmittelbaren Rechte herleiten. Die Unterzeichner übernehmen vielmehr die Verpflichtung, den Datenschutz in Übereinstimmung mit einigen in der Konvention niedergelegten Prinzipien zu bringen. Sie sind im Bund und in den Ländern im

wesentlichen bereits verwirklicht, wenn auch im Rahmen der anstehenden Novellierungsbemühungen dies im einzelnen überprüft werden muß. So erscheint überlegenswert, ob nicht auch in der deutschen Gesetzgebung ein erhöhter Schutz für Daten über die rassische Herkunft, politische oder religiöse Anschauungen, gesundheitliche Verhältnisse oder das Sexualleben verankert werden sollte.

Auch die „Leitlinien für den Schutz der Privatsphäre und den grenzüberschreitenden Verkehr personenbezogener Daten“ der OECD sind verabschiedet. Die Leitlinien, die sich ebenfalls an den Gesetzgeber richten, wollen unbeschadet der Forderung nach hinreichenden Datenschutzregelungen einerseits die Entstehung von „Datenschutzinseln“ verhindern, andererseits aber auch den Datenaustausch zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten gewährleisten.

Im Hinblick auf den Einsatz Neuer Medien werden künftig (insbesondere wenn sie, wie bei der Satellitenübertragung, nicht an nationale Grenzen gebunden sind) die Beratungen der UNESCO über eine neue Informationsordnung sorgfältig beobachtet werden müssen. Große Bedeutung wird dabei der Frage zukommen, wie Informationsfreiheit einerseits sowie Datenschutz andererseits in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden können.

Richtungweisend könnte dabei ein seit Sommer 1980 diskutierter kanadischer Gesetzesentwurf sein: In einem einheitlichen Gesetz (information bill) soll sowohl der Zugang zu Informationen als auch der Datenschutz eine angemessene und jeweils beide Belange berücksichtigende Regelung erfahren. Dabei wird auch diskutiert, die Kontrolle des Informationszuganges und des Datenschutzes einer Stelle zu übertragen, um eine angemessene Abwägung zwischen beiden Belangen zu gewährleisten.

Berlin, den 29. Dezember 1980

Der Berliner Datenschutzbeauftragte
Dr. Kerkau