

Unterrichtung

Der Niedersächsische Datenschutzbeauftragte
— 1 — 11/8 —

Hannover, den 6. 2. 1987

An den
Herrn Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Betr.: Achter Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident!

Hiermit erstatte ich gemäß § 18 Abs. 2 Satz 2 des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes den achten Tätigkeitsbericht für die Zeit vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 1986.

Mit vorzüglicher Hochachtung
Te Barth

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Vorbemerkung	9
2. Zur Situation	9
3. Der Landesbeauftragte	14
3.1 Status	14
3.2 Kompetenzen	14
3.3 Beratung von Fraktionen und Abgeordneten	15
3.4 Eingaben	16
3.5 Akteneinsicht	16
3.6 Geschäftsstelle	17
3.7 Außenprüfungen und Beratung	17
3.8 Dateienregister	17
3.9 Öffentlichkeitsarbeit	18
3.10 Zusammenarbeit mit anderen Kontrollorganen	19
4. Entwicklung der automatisierten Datenverarbeitung bei den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen in Niedersachsen	19
4.1 Stand der Datenverarbeitung	19
4.2 Informations- und Kommunikationstechnik-Grundsätze	21
4.3 Grundsätze für den Betrieb und die Nutzung von Mehrzweckrechenzentren	22
4.4 Automation in der Landesverwaltung	22
4.5 Automation in der Kommunalverwaltung	28
5. Allgemeine technische, organisatorische und rechtliche Hinweise zum Datenschutz	30
5.1 Innerbehördliche Datenflüsse	30
5.2 Einwilligungserklärungen	32
5.3 Formulare	33
5.4 Schutz des Adoptionsgeheimnisses	33
5.5 Verwaltungsvollzug und Strafverfolgung	33
5.6 Auftragsdatenverarbeitung	34
5.7 Datenschutzgerechter Postversand	34
5.8 Service für Briefmarkensammler?	35
6. Wahlen	35
6.1 Wählerverzeichnis	35
6.2 Wahlvorstände	36
6.3 Wahlhelferdatei	36
6.4 Wahlwerbung	37
6.5 Sozialwahlen	38
6.6 Wahlen zu den Landwirtschaftskammern	38
6.7 Wahlen zu den Handwerkskammern	38
6.8 Personalratswahlen	39
7. Statistik	39
7.1 Handels- und Gaststättenzählung	39
7.2 Mikrozensus	40
7.3 Volkszählung	40
7.4 Bundesstatistikgesetz	44
7.5 Landesstatistikgesetz	45
7.6 Hochschulstatistik	46
7.7 Wanderungsstatistik	46

7.8	Todesursachenstatistik	47
7.9	Strafverfolgungsstatistik	47
7.10	Bewährungshilfe- und Führungsaufsichtsstatistik	47
7.11	Sozialhilfestatistik	48
7.12	Tuberkulosestatistik	48
7.13	Diagnosestatistik	49
8.	Archivwesen	50
8.1	Niedersächsisches Archivgesetz	51
8.2	Bundesarchivgesetz	51
8.3	Archivierung und Auswertung von Entnazifizierungsakten	51
8.4	Archivierung und Auswertung historischer Meldeunterlagen	52
8.5	Elektronisches Findbuch	52
8.6	Zwischenarchiv	53
8.7	Abgabe kommunaler Aktenbestände an die Staatsarchive	53
8.8	Kommunale Archive	54
9.	Neue Medien	54
9.1	Bildschirmtext	54
9.2	Telefon-Fernwirkssystem TEMEX	55
9.3	Telekommunikationsordnung	55
10.	Personenstandsfragen	57
10.1	Novellierung des Personenstandsgesetzes	58
10.2	Dienstanweisung für die Standesbeamten	58
10.3	Heiratsurkunden	59
10.4	Scheinehen von Ausländern	60
10.5	Fortführung des Familienbuchs bei Ehescheidungen	60
10.6	Auswertung von Personenstandsunterlagen zu wissenschaftlichen Zwecken	60
10.7	Auswertung von Personenstandsunterlagen zu Zwecken der Familienforschung	61
10.8	„Totenlisten“ für das Finanzamt	61
10.9	Ablichtungen aus Personenstandsbüchern, -registern und -karteien	62
10.10	Adoptionsprobleme	62
11.	Ausweis- und Meldewesen	63
11.1	Der neue Personalausweis	63
11.2	Erkennungsdienstliche Behandlung bei der Ausstellung von Personalausweisen	63
11.3	Personalausweis, Paß und Melderegister	63
11.4	Feststellung der Hauptwohnung durch die Meldebehörde	64
11.5	Widerspruchsrecht und Auskunftssperren	64
11.6	Schutz des Adoptionsgeheimnisses bei der Meldebehörde	65
11.7	Gruppenauskünfte aus dem Melderegister	66
11.8	Melddatenübermittlungsverordnung	66
12.	Polizei	69
12.1	Europarats-Initiative „Polizei und Datenschutz“	70
12.2	Erkennungsdienstliche Behandlung	71
12.3	Spurendokumentationssysteme	71
12.4	Auskünfte aus Spurendokumentationssystemen	72
12.5	Verfassungswidrigkeit des § 13 Abs. 2 NDSG?	72
12.6	Arbeitsdatei PIOS - Innere Sicherheit (APIS)	73
12.7	Einholung von Auskünften bei Dritten	73
12.8	Vermeidung von Diskriminierungen	74
12.9	Kriminalakten	74

12.10	Personenbezogene Hinweise in Kriminalakten	76
12.11	Rückmeldung durch die Staatsanwaltschaft an die Polizei	77
12.12	Lichtbildnachweis	77
12.13	Zweckbindung von KpS-Unterlagen	78
12.14	Polizeiliche Zeugenvernehmung	78
12.15	Datenübermittlungen der Polizei bei Rauschgiftdelikten	78
12.16	Präventionsprogramm Polizei/Sozialarbeiter (PPS)	79
13.	Ausländerangelegenheiten	79
13.1	Neukonzeption des Ausländerzentralregisters	79
13.2	Deutsche mit mehrfacher Staatsangehörigkeit	80
14.	Verfassungsschutz	80
15.	Personalangelegenheiten	81
15.1	Arbeitnehmerdatenschutz	81
15.2	Mitwirkung der Personalvertretung an Personalverwaltungssystemen	81
15.3	Bewerbung	81
15.4	Einstellungsuntersuchung	82
15.5	Empfängernummer	82
15.6	Personalakten	83
15.7	Arbeitsplatzuntersuchung	83
15.8	Disziplinarmaßnahmen	84
15.9	Nebentätigkeiten	85
15.10	Urlaubsantrag	85
15.11	Beihilfe	85
15.12	Kindergeld	86
15.13	Sicherheitsüberprüfung	86
15.14	Telefondatenerfassung	87
16.	Kommunalverwaltung	88
16.1	Rat, Kreistag und Verwaltung	88
16.2	Organisation der Verwaltung	90
16.3	Leitende Kommunalbeamte	90
16.4	Kommunale Datenschutzbeauftragte	91
16.5	Kommunale Büchereien	91
16.6	Dorferneuerung	91
17.	Umweltschutz	92
17.1	Einsichtsrecht in Umweltakten	92
17.2	Immissionsschutz	92
18.	Vermessungswesen	93
18.1	Benutzung des Liegenschaftskatasters	93
18.2	Online-Zugriff auf Daten des automatisierten Liegenschaftskatasters	93
18.3	Gutachterausschuß für Grundstückswerte	94
18.4	Organisationsuntersuchung bei den Katasterämtern	94
19.	Finanzverwaltung	94
19.1	Kontrollmitteilungen	94
19.2	Anfragen der Finanzämter bei Dritten	95
19.3	Weitergabe von Daten durch die Finanzämter	95
19.4	Angabe der Steuernummer auf Schriftstücken der Finanzämter	95

20.	Sozialwesen	96
20.1	Sozialdatenschutz	96
20.2	Mitwirkungspflichten von Sozialleistungsempfängern	97
20.3	Wahrung des Sozialgeheimnisses bei Betriebskrankenkassen	98
20.4	Innerbetrieblicher Datenschutz bei Allgemeinen Ortskrankenkassen	98
20.5	Werbemaßnahmen der Allgemeinen Ortskrankenkassen	98
20.6	Rentenversicherungsnummer	99
20.7	Ausgleichsverfahren nach dem Lohnfortzahlungsgesetz	99
21.	Gesundheitswesen	99
21.1	Gesundheitsämter	100
21.2	Sozialpsychiatrischer Dienst	101
21.3	Schulgesundheitspflege	101
21.4	Krankenhäuser	103
21.5	Krankheitenregister	104
21.6	AIDS	105
21.7	Malaria-Erkrankungen	105
21.8	Arztgeheimnis	105
21.9	Schutz des Arztgeheimnisses und des informationellen Selbstbestimmungsrechts bei psychischen Erkrankungen	105
21.10	Angabe des „Arbeitgebers“ im Krankheitsfall	107
21.11	Krankentransporte	107
21.12	Rettungswesen	108
22.	Jugendhilfe	108
22.1	Auskunftsersuchen der Jugendämter	108
22.2	Ambulante sozialpädagogische Betreuung junger Straffälliger	108
22.3	Elternbriefe	109
23.	Kulturgut- und Denkmalschutz	109
23.1	Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt	109
23.2	Beauftragte für die Denkmalpflege	110
23.3	Verzeichnis der schutzwürdigen Kulturdenkmale	110
23.4	Erhaltung alter Ortsbilder	110
24.	Forschung	111
25.	Hochschulen	112
25.1	Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen und dem Landesbeauftragten	112
25.2	Datenschutzbeauftragte der Universitäten	113
25.3	Erhebung und Verarbeitung von Studentendaten	113
25.4	Weitergabe von Studentendaten an die Fachschaften	114
25.5	BAföG	114
26.	Volkshochschulen	114
26.1	Übermittlung von Dozentendaten	115
26.2	Übermittlung von Hörerdaten	115
27.	Schulen	115
27.1	Datenschutz im Unterricht	117
27.2	Übermittlung von Schülerdaten an die Kreiswehrrersatzämter	118
27.3	Sonderschulen	118
27.4	Schülertransporte	118
27.5	Werbung in Schulen	118

28.	Landwirtschaft und Forsten	119
28.1	Zweckbindung landwirtschaftlicher Daten	119
28.2	Gasölbetriebsbeihilfe	119
28.3	Landwirtschaftskammern	120
28.4	Datenübermittlungen an den Landesschafzuchtverband	120
29.	Wirtschaft	120
29.1	Datenübermittlungen durch die Industrie- und Handelskammern	120
29.2	Aufbau eines IHK-Informationssystems	121
29.3	Datenübermittlungen durch die Handwerkskammern	121
29.4	Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse	121
29.5	Auskünfte aus dem Gewerberegister	122
29.6	Erlaß einer Reisebüro-Verordnung	122
29.7	Beteiligung der Gesellenausschüsse der Schornsteinfegerinnungen bei der Neueinteilung von Kehrbezirken	122
29.8	Verstöße von Gastwirten gegen das Jugendschutzgesetz	123
29.9	Datenschutz bei Banken, Sparkassen und Schufa	123
30.	Verkehr	124
30.1	Zentrales Verkehrsinformationssystem	124
30.2	Führerschein auf Probe	126
30.3	Führungszeugnis bei Fahrerlaubnisantrag	126
30.4	Ungültigkeitserklärung verlorener Führerscheine	126
30.5	INPOL-Ausschreibung verlorengangener Führerscheine	127
30.6	Erhebung von Beruf und Gewerbe bei der Kraftfahrzeugzulassung	127
30.7	Datenübermittlungen an Automobilhersteller und -importeure	127
30.8	Genehmigung nach dem Personenbeförderungsgesetz	128
30.9	Verkehrsordnungswidrigkeiten	128
30.10	Freiwillige Kraftfahrzeug-Überwachung des Technischen Überwachungsvereins	129
30.11	Fragebogen der Straßenbauverwaltung	129
31.	Rechtspflege	130
31.1	Novellierung der Strafprozeßordnung	130
31.2	Verbesserung der Stellung des Verletzten im Strafverfahren	131
31.3	Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren	131
31.4	Justizmitteilungsgesetz	131
31.5	Prozeßkostenhilfe	132
31.6	Zwangsversteigerungsverfahren	132
31.7	Eintragung eines Zwangsversteigerungsvermerks ins Grundbuch	133
31.8	Grundbucheinsicht	133
31.9	Öffentliche Bekanntmachung von Entmündigungsentscheidungen	134
31.10	Beachtung des Adoptionsheimnisses durch die Gerichte	134
31.11	Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Justiz	134
31.12	Notariatskarteien	135
32.	Strafvollzug	135
32.1	Schriftverkehr des Landesbeauftragten mit Strafgefangenen	135
32.2	Meldepflicht für Gefangene	136
32.3	Übermittlung personenbezogener Daten Gefangener an ehrenamtliche Mitarbeiter	136
32.4	AIDS-Test in Strafvollzugsanstalten	136
32.5	Weitergabe personenbezogener Daten der Opfer von Straftaten	137

33.	Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften	137
33.1	Kirchenaustritte	138
33.2	Schutz des Adoptionsheimnisses bei kirchlichen Stellen	138
33.3	Krankenhauseelsorge	139
33.4	Gottesdienste für Schulanfänger	139
34.	Ausblick	139

Anlagen

1	Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 27. Januar 1986 zu den „Sicherheits- und Datenschutzgesetzen“	141
2	Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 14. März 1986 zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes	143
3	Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 18. April 1986 zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes	147
4	Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 14. März 1986 zum Datenschutz im Krankenhaus	150

	Stichwortverzeichnis	153
--	----------------------	-----

Verweisungen

Verweisungen auf frühere Tätigkeitsberichte des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten erfolgen durch Bezeichnung des Berichts mit römischer Ziffer (z. B. VI für Sechster Tätigkeitsbericht) und der Fundstelle nach der Gliederung des genannten Berichts mit arabischen Ziffern. Hinweise ohne vorausgestellte römische Ziffer beziehen sich auf Abschnitte dieses VIII. Tätigkeitsberichts.

Erklärung verwendeter Abkürzungen

ADV	— Automatisierte Datenverarbeitung
AO	— Abgabenordnung
BDSG	— Bundesdatenschutzgesetz
BGB	— Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	— Bundesgesetzblatt
BND	— Bundesnachrichtendienst
BSHG	— Bundessozialhilfegesetz
Btx	— Bildschirmtext
BVerfG	— Bundesverfassungsgericht
BVerwG	— Bundesverwaltungsgericht
ED	— Erkennungsdienst
EDV	— Elektronische Datenverarbeitung
GG	— Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GVBl.	— Gesetz- und Verordnungsblatt
i.d.F.	— in der Fassung
i.V.m.	— in Verbindung mit
INPOL	— Informationssystem der Polizei
KAI	— Kriminalaktenindex
KAN	— Kriminalaktennachweis
KBA	— Kraftfahrt-Bundesamt
KpS	— Kriminalpolizeiliche personenbezogene Sammlung
MAD	— Militärischer Abschirmdienst
MBI.	— Ministerialblatt
MRRG	— Melderechtsrahmengesetz
NDSG	— Niedersächsisches Datenschutzgesetz
Nds. SOG	— Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
NGO	— Niedersächsische Gemeindeordnung
NMG	— Niedersächsisches Meldegesetz
OWiG	— Ordnungswidrigkeitengesetz
PC	— Personal Computer
PStG	— Personenstandsgesetz
PVS	— Personalverwaltungssystem
Schufa	— Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung
SGB	— Sozialgesetzbuch
SPUDOK	— Spurendokumentation
StGB	— Strafgesetzbuch
StPO	— Strafprozeßordnung
StVG	— Straßenverkehrsgesetz
StVZO	— Straßenverkehrszulassungsordnung
TEMEX	— Telemetry Exchange
VO	— Verordnung
ZEVIS	— Zentrales Verkehrsinformationssystem
ZPO	— Zivilprozeßordnung

1. Vorbemerkung

Der vorliegende VIII. Tätigkeitsbericht soll dem Niedersächsischen Landtag Rechenschaft über die Arbeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten im abgelaufenen Jahr ablegen, stellt aber, wie schon die vorausgegangenen Berichte, diese Unterrichtung in den größeren Zusammenhang des datenschutzrechtlichen Geschehens im Bund und in den anderen Ländern unter Einbeziehung der für die Weiterentwicklung des Datenschutzrechts bedeutsamen Rechtsprechung. Auf diese Weise soll dem Parlament zu Anfang der Legislaturperiode ein möglichst vollständiger Überblick über die in den kommenden Jahren zu lösenden Fragen des Datenschutzrechts gegeben und zugleich deutlich gemacht werden, daß andere Bundesländer, zumindest in Teilbereichen, schon weiter fortgeschritten sind. Wie in allen vorausgegangenen Berichten werden auch wieder Einzelfälle geschildert, allerdings nur insoweit, als sie zur Verdeutlichung der Probleme und möglichen Problemlösungen beitragen oder dem Bedürfnis entsprechen, grundsätzliche Erörterungen durch ein lebendiges Beispiel aufzulockern. Auch dies gehört zum Tätigkeitsbericht eines Datenschutzbeauftragten, der ja nach dem Gesetz nicht nur das Parlament, die Landesregierung und die Verwaltung zu beraten, sondern auch den an ihn gerichteten Beschwerden der Bürger nachzugehen hat. Überdies sind die Tätigkeitsberichte über ihre eigentliche Funktion hinaus, die Unterrichtung des Niedersächsischen Landtags, längst zum Leitfaden für den Verwaltungspraktiker, zur Informationsquelle für die Gerichte und zur Orientierungshilfe für den Bürger geworden. Der Landesbeauftragte geht davon aus, daß der Landtag dies nicht nur hinnimmt, sondern begrüßt, weil auch auf diese Weise der ständige Dialog zwischen Parlament, Regierung, Verwaltung, Kontrollinstanzen und Bürger gepflegt wird.

2. Zur Situation

Die Elektronische Datenverarbeitung setzt ihren Siegeszug auch in der öffentlichen Verwaltung Niedersachsens fort. Alle Prognosen deuten darauf hin, daß sich die Entwicklung in den nächsten Jahren noch beschleunigen wird. Mit der verbesserten Kompatibilität bei gleichzeitigem Preisverfall der Hardware, mit immer besseren und schnelleren Übertragungstechniken, aber auch mit der zunehmenden Einführung gleichartiger Ordnungsmerkmale in unterschiedlichen Dateien sind die technischen Voraussetzungen für die Verknüpfung von Datenbeständen geschaffen, die die Herstellung allgemeiner Persönlichkeitsprofile in den Bereich des Machbaren rücken. Der „gläserne Mensch“, bislang noch ins Utopische verwiesen, wird vorstellbar.

Mit den technischen Trends geht ein ständig wachsender Datenhunger einher. Es sind nicht nur die Sicherheitsbehörden, die unter Hinweis auf die Kriminalitätsentwicklung auf die Erschließung immer neuer Erkenntnisquellen dringen. Auch die Leistungsverwaltung erkennt und nutzt zunehmend die Möglichkeit, mittels der EDV lückenlose Kontrollen auszuüben. In der Personalverwaltung sind die ersten Schritte in Richtung auf elektronische Personalverwaltungssysteme längst getan. Selbst in die Schulen hat der Computer mittlerweile Einzug gehalten, zu Zwecken, die den Schülern, Lehrern und Eltern durchaus nicht immer einsichtig sind.

Unbestreitbar löst diese Entwicklung bei den Bürgern wachsende Betroffenheit, um nicht zu sagen: Angst aus. Nicht von ungefähr haben die beiden gro-

ßen christlichen Kirchen in Niedersachsen unlängst in einer gemeinsamen Veranstaltung die Frage aufgeworfen, ob sich die vehemente Einführung und Ausbeutung der Neuen Technologien noch mit den ethischen Normen verträgt, denen sich Gesellschaft und Staat bislang gemeinsam verpflichtet fühlten.

Unter diesen Umständen muß es verwundern, daß die Beseitigung der inzwischen allgemein anerkannten datenschutzrechtlichen Regelungsdefizite mehr als drei Jahre nach dem richtungweisenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts immer noch keine greifbaren Formen angenommen hat. Seit Jahren fordert der Landesbeauftragte Verbesserungen des Datenschutzes durch den Gesetzgeber. Selbst jene, die den Datenschutz — seine ethische Dimension wie seinen Verfassungsrang verkennend — eher als eine das reibungslose Funktionieren des Staatsapparates hemmende Erscheinung empfinden, räumen inzwischen ein, daß es beachtliche Gesetzeslücken zu schließen gilt. An Absichtserklärungen fehlt es nicht. Nur bleibt es leider meist dabei.

Im letzten Tätigkeitsbericht sind die datenschutzrechtlichen Aktivitäten des Niedersächsischen Landtages als erfreuliches Zeichen wachsenden Bewußtseins gegenüber dem Verfassungsgebot, das informationelle Selbstbestimmungsrecht zu achten und zu schützen, positiv hervorgehoben worden. Eine Auflistung der bis zum Ende der Legislaturperiode unerledigten Vorlagen zeigt heute, daß von den zahlreichen Initiativen so gut wie keine über die Einbringung ins Parlament, die Ausschußverweisung oder bestenfalls die „Anberatung“ in den Fachausschüssen hinaus gediehen ist. Ob und wann sich die Erwartung erfüllt, daß das Versäumte in der neuen Legislaturperiode nachgeholt wird, hängt nicht zuletzt von der Bereitschaft der Landesregierung und der sie tragenden Fraktionen ab, sich intensiver als bisher mit den Empfehlungen des Landesbeauftragten, der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und nicht zuletzt auch mit den deutlichen Hinweisen des Bundesverfassungsgerichts zu befassen. In der Regierungserklärung heißt es:

„Die CDU/F.D.P.-Koalition hat die Absicht, das Polizeigesetz sowie verfassungsschutzrechtliche und datenschutzrechtliche Bestimmungen zu novellieren bzw. an deren Novellierung durch den Bund mitzuwirken. Wir werden uns dabei von dem Grundsatz leiten lassen, daß der einzelne Bürger in seinen Persönlichkeitsrechten nur tangiert werden darf, wenn dies im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit erforderlich ist. Soweit in diesem Zusammenhang Daten erhoben werden müssen, ist sicherzustellen, daß sie nur für den gesetzlich vorgesehenen Zweck Verwendung finden können.“

Auch wenn sich diese Erklärung vorrangig auf den Sicherheitsbereich bezieht, wertet der Landesbeauftragte sie als die generelle Zielvorgabe der Landesregierung, durch gesetzliche Neuregelungen der Datenerhebung und -verarbeitung in allen Verwaltungsbereichen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wirksam zu gewährleisten. Schließlich steht nicht nur die Novellierung des Polizeigesetzes, des Verfassungsschutzgesetzes und des Datenschutzgesetzes an, sondern auch die Erarbeitung oder Überarbeitung landesgesetzlicher Bestimmungen auf den Gebieten der Statistik, des Archivwesens, der Gesundheitsverwaltung, der Krankenhausverwaltung, der Schulen, der Hochschulen, der Forschung, des Beamtenrechts und der Erhebung und Nutzung von Arbeitnehmerdaten, um nur einige zu nennen.

Der in diesem Zusammenhang ständig wiederholte Hinweis der Landesregierung — auch in dem zitierten Auszug aus der Regierungserklärung — auf die Vorreiterrolle des Bundes ist nur in wenigen Fällen gerechtfertigt, im übrigen nicht ausschlaggebend. Bei allem Verständnis für das Ziel einer harmonisierten Gesetzgebung muß die Frage erlaubt sein, wie lange der Landesgesetzgeber sich noch der Verantwortung für eine eigenständige Anpassung der Lan-

desgesetzes an die Verfassung — gemäß der Interpretation des hierzu berufenen Bundesverfassungsgerichts — entziehen kann, wie lange noch der vom Bundesverfassungsgericht eingeräumte „Übergangsbonus“ in Anspruch genommen werden soll und kann.

Diese Fragen stellen sich um so mehr, als die seit Jahren beschworene Gesetzgebung des Bundes bislang so gut wie keine Fortschritte erzielt hat, solche wohl auch in absehbarer Zeit nicht zu erwarten sind. Dies gilt vor allem im Sicherheitsbereich. Von dem vom Bund geschnürten „Sicherheits- und Datenschutzpaket“ sind letztlich nur der maschinenlesbare Personalausweis, die Schleppnetzfehndung und der Direktanschluß der Polizei an die Zentraldatei beim Flensburger Kraftfahrt-Bundesamt (ZEVIS) übrig geblieben. Den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts haben die Entwürfe der Bundesregierung nach Auffassung der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder ohnehin nur unzulänglich Rechnung getragen (vgl. Anlagen 1 bis 3 zu diesem Bericht).

Allerdings hatten die Aktivitäten der Datenschutzbeauftragten zeitweilig zu Verbesserungen der Entwürfe geführt — nicht ohne auch massive Kritik auszulösen. An das ständige Gerede vom „überzogenen Datenschutz“ und an die Warnung, „Datenschutz dürfe nicht zum Tatenschutz werden“, hat man sich mittlerweile gewöhnt. Neu war der Vorwurf, die Datenschutzbeauftragten hätten sich in den politischen Tageskampf eingemischt. Neu war die Feststellung, die Datenschutzbeauftragten nähmen den Grundsatz der wehrhaften Demokratie nicht ernst. Wenn schließlich im Zusammenhang mit terroristischen Anschlägen in einer Tageszeitung die Forderung zu lesen steht, „die heilige Kuh Datenschutz müsse endlich geschlachtet werden“, so ist es an der Zeit, sich zur Wehr zu setzen.

Der Landesbeauftragte verschließt sich keineswegs der Notwendigkeit, die Befugnisse der Sicherheitsbehörden und ihre Informationstechnik den Erfordernissen einer effektiven Verbrechensbekämpfung anzupassen. Auch bei der Terrorismusbekämpfung sind jedoch die Anforderungen zu beachten, die das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gestellt hat. Hierzu gehören

- normenklare, für den Bürger verständliche Gesetze, die im richtigen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen,
- strenge Beachtung des Zweckbindungsgebotes,
- größtmöglicher Schutz Unbeteiligter,
- ausreichende Kontrollierbarkeit der Datenverarbeitung.

Das Bemühen der Datenschutzbeauftragten, die Belange der Sicherheitsbehörden mit den Grundsätzen der Verfassung in Einklang zu bringen, sollte eigentlich oberflächliche Polemik verbieten. Die gegenwärtige Situation verlangt nicht Polemik, sondern differenzierte Lösungsansätze, die die Bekämpfung des Terrorismus verbessern, ohne wesentliche Elemente des freiheitlichen Rechtsstaates in Frage zu stellen.

An solchen Lösungen wird der Landesbeauftragte wie bisher mitwirken. Nachdem die Entwürfe der Bundesregierung mit Ablauf der Legislaturperiode des Deutschen Bundestages der Diskontinuität anheimgefallen sind, sollte die damit verbundene Zwangspause jedoch zunächst einmal dazu genutzt werden, die bundes- und landesrechtlichen Vorhaben im Sinne der von den Datenschutzbeauftragten erhobenen Forderungen grundlegend zu überdenken.

Eines sollte hierbei nicht außer acht gelassen werden: Nicht die Datenschutzbeauftragten oder deren Stellungnahmen sind es, die zur Überarbeitung des

den Umgang mit personenbezogenen Daten regelnden Rechts nötigen, sondern eine Entscheidung des höchsten deutschen Gerichts. Die vom Bundesverfassungsgericht im Dezember 1983 herausgearbeiteten Grundsätze für den Umgang mit personenbezogenen Daten und deren Schutz gegen Mißbrauch können nicht oft genug in die Erinnerung zurückgerufen werden:

1. Im Mittelpunkt der grundgesetzlichen Ordnung stehen Wert und Würde der Person, die in freier Selbstbestimmung als Glied einer freien Gesellschaft wirkt. Ihrem Schutz dient — neben speziellen Freiheitsverbürgungen — das in Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland gewährleistete allgemeine Persönlichkeitsrecht. Es umfaßt auch die aus dem Gedanken der Selbstbestimmung folgende Befugnis des einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden.
2. Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wären eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß.
3. Hieraus folgt: Freie Entfaltung der Persönlichkeit setzt unter den modernen Bedingungen der Datenverarbeitung den Schutz des einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten voraus. Dieser Schutz ist daher von dem Grundrecht des Artikels 2 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 GG umfaßt. Das Grundrecht gewährleistet die Befugnis des einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.
4. Beschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben und die damit dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht.
5. Bei entsprechenden Regelungen hat der Gesetzgeber den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Zwang zur Abgabe personenbezogener Daten setzt voraus, daß der Gesetzgeber den Verwendungszweck der Daten bereichsspezifisch und präzise bestimmt, und daß die Angaben für diesen Zweck geeignet und erforderlich sind.
6. Alle Stellen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben personenbezogene Daten sammeln, müssen sich auf das zum Erreichen des angegebenen Zieles erforderliche Minimum beschränken. Die Verwendung der Daten ist auf den gesetzlich bestimmten Zweck begrenzt.

Diese Grundsätze sind klar und präzise. Ihre Umsetzung in die Gesetzgebung wird keineswegs, wie bisweilen zu hören ist, zu einer unüberschaubaren „Normenflut“ führen, zumal es nach dem Volkszählungsurteil von Art, Umfang und denkbarer Verwendung der Daten sowie von der Gefahr ihres Mißbrauchs abhängt, inwieweit Regelungen in einem Gesetz selbst erforderlich sind. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben längst eingräumt, daß die Regelungstiefe der gesetzgeberischen Maßnahmen sich jeweils an den vorgenannten Gegebenheiten orientieren muß. Damit bleibt dem Gesetzgeber ein breiter Spielraum erhalten, bestimmte Bereiche der Datenverarbeitung auch durch Generalklauseln zu regeln und die Ausfüllung einer Verordnung, letztlich sogar einem Erlaß zu überlassen. Dieser Spielraum findet allerdings seine Grenzen dort, wo es sich um besonders tiefgreifende Eingriffe

in das informationelle Selbstbestimmungsrecht handelt. Unverzichtbar erscheinen präzise bereichsspezifische Regelungen im Gesetz jedenfalls dann,

- wenn der Bürger unter staatlichem Zwang verpflichtet wird, Auskünfte zu erteilen,
- wenn es zu den Obliegenheiten des Bürgers gehört, Auskünfte im Zusammenhang mit der Gewährung von Leistungen zu erteilen, von denen er abhängig ist,
- wenn Daten ohne Wissen und Wollen des Betroffenen erhoben werden,
- wenn besonders sensitive personenbezogene Daten, wie Angaben über Gesundheitszustand oder politische oder religiöse Anschauungen, erhoben und verarbeitet werden,
- wenn erhobene personenbezogene Daten für andere als die bei der Erhebung angegebenen Zwecke verwendet werden sollen,
- wenn Daten im Wege der Datenfernverarbeitung (Online-Anschlüsse) übermittelt werden sollen.

Soweit Einzelheiten der Datenerhebung und -verarbeitung sowie, einer weiteren Forderung des Bundesverfassungsgerichts folgend, organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zur Wahrung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Regelung in einer Verordnung überlassen bleiben, muß sich diese allerdings auf eine präzise Ermächtigungsgrundlage im Gesetz stützen.

Nur am Rande sei vermerkt, daß sich ein großer Teil der im Volkszählungsurteil betonten Prinzipien auf eine langjährige Rechtsprechungs- und Verwaltungstradition gründet. So trifft es die Verwaltung keineswegs überraschend, daß sie auch künftig das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, das Übermaßverbot, die Achtung vor der Verfassung und andere für den Verwaltungsbeamten selbstverständliche Richtlinien staatlichen Handelns beachten soll. Demgemäß dürften die Vorarbeiten zur Verwirklichung der Forderungen des Bundesverfassungsgerichts in vielen Bereichen bereits weiter gediehen und unproblematischer sein, als dem Parlament bekannt ist. Wenn — Pressemeldungen zufolge — eine „Arbeitsgruppe für Rechtsvereinfachung“ bei der Staatskanzlei zu dem Ergebnis gelangt ist, die „nicht mehr zu bewältigende unüberschaubare Gesetzesflut“, die „Überfrachtung der Gesetze mit Datenschutzregelungen“ und die „Einschränkung des Handlungsspielraums der Verwaltung bei der Datenverarbeitung in einem letztlich für den Bürger schädlichen Maße“ könne nur durch weitgehenden Verzicht auf bereichsspezifische Vorschriften zu Gunsten sogenannter „allgemeiner Querschnittsregelungen“ verhindert werden, so geht dies nicht nur an den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts (und — wie dieser Bericht zeigen wird — an der dem Bundesverfassungsgericht überwiegend folgenden Rechtsprechung und Verwaltungspraxis) vorbei, sondern beweist einmal mehr, wieviel unnütze Arbeit vermieden werden könnte, wenn rechtzeitig das Gespräch mit dem Landesbeauftragten gesucht werden würde. Der Landesbeauftragte bedauert, daß ihm das Papier der Arbeitsgruppe trotz mehrfacher Bitte von der Staatskanzlei nicht zugänglich gemacht worden ist, so daß er von seinem gesetzlichen Auftrag, das Landesministerium in Fragen des Datenschutzes zu beraten, insoweit keinen Gebrauch machen konnte. Ein kurzes Gespräch hätte schnell deutlich machen können, daß die von der Arbeitsgruppe entworfene Vision einer „eingemauerten Verwaltung“ mit den vom Landesbeauftragten — und seinen Amtskollegen — entwickelten Vorstellungen nichts gemein hat.

Es bleibt die Sorge, daß die dem Landesbeauftragten zugesagte Beteiligung an den Konzepten für die kommende Gesetzgebung wieder einmal erst dann erfolgt, wenn die Weichen längst gestellt sind.

3. Der Landesbeauftragte

3.1 Status

In der jüngsten Regierungserklärung wird auf eine Koalitionsabsprache hingewiesen, wonach der Datenschutzbeauftragte künftig vom Parlament auf Zeit gewählt werden, jedoch weiterhin der Dienstaufsicht des Ministers des Innern unterstehen soll. Dem Landesbeauftragten sind die Beweggründe für eine solche Statusänderung nicht bekannt. Er hält an seiner Auffassung fest, daß seine gegenwärtige Stellung als Beamter auf Lebenszeit die beste Gewähr für eine unabhängige Amtsführung bietet. Dabei geht er davon aus, daß er nur unter den gleichen Voraussetzungen wie ein Richter abberufen oder versetzt werden kann. Er hat den Minister des Innern um Bestätigung dieser Rechtsauffassung gebeten.

3.2 Kompetenzen

In der leidigen Frage des Umfangs der Kontrollbefugnisse des Landesbeauftragten konnten endlich Fortschritte erzielt werden. Seit dem Inkrafttreten des NDSG streiten Landesregierung und Landesbeauftragter darüber, ob das Tätigwerden des Landesbeauftragten eine dateimäßige Datenverarbeitung voraussetzt, ob die Kontrolle sich auch auf die Rechtmäßigkeit der Datenerhebung erstreckt und was unter Kontrolle der „Einhaltung der Vorschriften des NDSG sowie anderer Vorschriften über den Datenschutz“ zu verstehen ist. Auf der Grundlage eingehender Gespräche hat der Minister des Innern nunmehr dem Landesbeauftragten in Abstimmung mit den übrigen Ressorts folgendes mitgeteilt:

„Die in der Vergangenheit aufgetretenen Zweifelsfragen zu Ihrem Aufgabenbereich und zu Ihren Befugnissen können erst durch eine Novelle zum Niedersächsischen Datenschutzgesetz geklärt werden. Ich halte es aber, auch im Interesse einer guten Zusammenarbeit, für wünschenswert, für die Übergangszeit eine Beschreibung Ihrer Aufgaben und Befugnisse zu finden, die aufgetretene Differenzen in der Gesetzesauslegung de facto ausgleicht, ohne daß dabei die gegenseitigen Rechtsstandpunkte aufgegeben werden.

Aus der Sicht der Landesregierung wäre ich mit folgender Aufgabenbeschreibung einverstanden:

- 1a) Die Landesregierung ist der Auffassung, daß nach dem NDSG ein Tätigwerden des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten die Verarbeitung personenbezogener Daten in einer Datei voraussetzt.
- b) Die Landesregierung ist aber damit einverstanden, daß der Niedersächsische Datenschutzbeauftragte Eingaben von Bürgern entsprechend § 20 NDSG auch dann nachgeht, wenn sie die Verarbeitung personenbezogener Informationen außerhalb von Dateien betreffen. In solchen Fällen steht ihm nach Auffassung der Landesregierung das Recht auf Zutritt zu den Diensträumen sowie zu förmlichen Beanstandungen nicht zu, die Behörden werden ihn jedoch, soweit erforderlich, durch Auskünfte und durch die Gewährung von Akteneinsicht unterstützen. Gemäß § 10 Abs. 3 Niedersächsisches Verfassungsschutzgesetz obliegt es dem Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten nicht, die Durchführung des Gesetzes zu Artikel 10 GG zu kontrollieren.

- c) Die Landesregierung ist ferner damit einverstanden, daß der Niedersächsische Datenschutzbeauftragte auch dann, wenn kein Dateibezug vorliegt, die Behörden in Fragen des Datenschutzes berät und Empfehlungen zur Verbesserung des Datenschutzes gibt. Buchstabe b Satz 2 gilt sinngemäß.
2. Im Rahmen der Tätigkeit nach Nr. 1 kontrolliert der Niedersächsische Datenschutzbeauftragte die Einhaltung „anderer Vorschriften über den Datenschutz“ (§ 18 Abs. 1 Satz 1 NDSG) nur insoweit, als diese nach ihrem Normzweck der Beeinträchtigung des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Betroffenen entgegenwirken sollen. Das gleiche gilt, wenn der Niedersächsische Datenschutzbeauftragte prüft, ob Vorschriften über die Erhebung eingehalten sind.
3. Nach Auffassung der Landesregierung ist es mit dem Zweck der Datenschutzkontrolle nicht vereinbar, wenn alle mit einem Informationsvorgang zusammenhängenden Verwaltungsentscheidungen, insbesondere auch solche wertenden Inhalts, in vollem Umfang nachgeprüft werden. Daher ist die Kontrolle des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten, soweit eine Behörde Ermessen ausübt oder unbestimmte Rechtsbegriffe anwendet, auf die Feststellung einer offensichtlich unvertretbaren Rechtsanwendung beschränkt.
4. Bei der Vorbereitung allgemeiner Regelungen des Landes (Gesetze, Verordnungen, Runderlasse), die den Umgang mit personenbezogenen Informationen bei den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen in Dateien regeln oder der Beeinträchtigung des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Betroffenen entgegenwirken sollen, ist dem Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Über bedeutsame Automationsvorhaben des Landes, bei denen personenbezogene Daten verarbeitet werden sollen, sowie über grundlegende Änderungen solcher Verfahren ist der Niedersächsische Datenschutzbeauftragte frühzeitig zu unterrichten.“

Der Landesbeauftragte hält das vorstehende Verfahren für geeignet, Übergangsweise bis zu einer gesetzlichen Klärung die bestehenden Meinungsverschiedenheiten de facto weitgehend auszugleichen. Er hält jedoch an seiner Auffassung fest (vgl. VII 3.1), wonach seine Kontrollbefugnis die volle rechtliche Nachprüfung jeglichen Umgangs der Verwaltung mit personenbezogenen Daten umfaßt, wie dies für seinen hessischen Kollegen erst jüngst im neuen Hessischen Datenschutzgesetz festgeschrieben worden ist. Für Niedersachsen muß derzeit davon ausgegangen werden, daß Landesregierung und Landtagsmehrheit die Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes abwarten wollen, um die dort getroffene Kompetenzregelung zu übernehmen. Diese bringt allerdings — soweit bislang erkennbar — entgegen allen öffentlichen Bekundungen ihrer Urheber insgesamt keine Verbesserung der Stellung des Datenschutzbeauftragten (vgl. Anlage 2 zu diesem Bericht), sondern bleibt in einigen Punkten sogar hinter der bisherigen Kontrollpraxis zurück.

3.3 Beratung von Fraktionen und Abgeordneten

Bisweilen sind Landtagsfraktionen oder einzelne Abgeordnete daran interessiert, die Auffassung des Landesbeauftragten zu bestimmten datenschutzrechtlichen Fragen kennenzulernen. Soweit derartige Ersuchen sich auf eine allgemeine Beratung beschränken, kommt der Landesbeauftragte ihnen gern nach. Zur Abgabe offizieller Stellungnahmen gemäß § 18 Abs. 2 NDSG sieht er sich jedoch nur dann befugt, wenn ihn der Landtag in seiner Gesamtheit hierum ersucht. So mußte eine Fraktion, die die Auffassung des Landesbeauftragten zum Gegenstand einer Kleinen Anfrage erfahren wollte, auf die Mög-

lichkeit hingewiesen werden, ein entsprechendes Ersuchen des Parlaments herbeizuführen oder aber die Landesregierung zu bitten, in ihre Äußerung die Stellungnahme des Landesbeauftragten einzubeziehen. Letzteres hält der Minister des Innern nicht für wünschenswert. Er meint, das Instrument „Kleine Anfrage“ diene in erster Linie der Klärung von Sachverhalten und erscheine schon wegen der gebotenen Beschleunigung nicht zur Erläuterung komplizierter Rechtsfragen geeignet, die womöglich noch zwischen Landesregierung und Datenschutzbeauftragtem streitig seien. Auch bestünde die Gefahr, daß die Stellungnahme des Landesbeauftragten für die parlamentarische Auseinandersetzung mit der Landesregierung instrumentalisiert werden könnte, was langfristig seine Unabhängigkeit und damit seine Wirksamkeit schmälern würde. Der Landesbeauftragte teilt diese Auffassung nicht.

3.4 Eingaben

Der Landesbeauftragte erhält häufig Bürgereingaben gem. § 20 NDSG, die besondere Probleme aufwerfen. Hierzu gehören zum einen solche, die einen durch Geheimhaltungsvorschriften (Arztgeheimnis, Sozialgeheimnis, Steuergeheimnis) besonders geschützten Bereich betreffen, zum anderen solche, die — in oft begrifflicher Erregung geschrieben — beleidigende Äußerungen über Personen, Behörden oder andere Stellen enthalten. Da der Landesbeauftragte Eingaben grundsätzlich der Stelle zur Gegenäußerung vorlegt, über die sich der Bürger beschwert, könnte diese Kenntnis von besonders schutzwürdigen Geheimnissen erhalten bzw. sich veranlaßt sehen, gegen den Petenten strafrechtlich vorzugehen. Dieselbe Problematik tritt bei Eingaben an den Niedersächsischen Landtag auf. Mit der Landtagsverwaltung geht der Landesbeauftragte davon aus, daß der Grundsatz, daß „auch die andere Seite gehört werden muß“, allgemein bekannt und anerkannt ist und daher eine Eingabe jedenfalls in der Regel auch konkludent die Zustimmung zur Weitergabe an den Betroffenen enthält, daß jedoch die hieraus möglicherweise folgende Erstattung einer Strafanzeige oder (bei Beamten) Einleitung eines Disziplinarverfahrens nicht geeignet ist, das Vertrauensverhältnis zwischen Petent und Petitionsempfänger zu stärken. Kann daher die Beschwerde nicht in allgemeiner, anonymisierter Form zur Stellungnahme weitergeleitet oder ausnahmsweise ohne Stellungnahme erledigt werden, so weist der Landesbeauftragte den Einsender auf die möglichen Folgen seiner Äußerungen bzw. die mögliche Beeinträchtigung der durch besondere Vorschriften geschützten Vertrauenssphäre hin und bittet ihn ausdrücklich um Einwilligung.

Im übrigen ist der Landesbeauftragte der Auffassung, daß das Recht jedes Bürgers, sich im Rahmen des § 20 NDSG an den Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten zu wenden, nicht dadurch ausgehöhlt werden darf, daß die von einer Kontrolle betroffene staatliche Stelle ihrerseits staatliche Sanktionen gegen den Petenten einleitet. Die Einleitung solcher Maßnahmen, etwa im Hinblick auf § 164 StGB, kann nur in besonders gelagerten Fällen in Betracht kommen.

3.5 Akteneinsicht

Erstmals hat ein Petent Einsicht in den aus Anlaß seiner Eingabe beim Landesbeauftragten entstandenen Vorgang beantragt. Da das Verfahren nach § 20 NDSG kein Verwaltungsverfahren im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes ist, finden dessen Vorschriften über das Recht auf Akteneinsicht keine Anwendung. Gleichwohl wird der Landesbeauftragte derartigen Ersuchen im Rahmen des Vertretbaren stattgeben, zumal die Datenschutzbeauftragten stets für Transparenz beim Umgang mit personenbezogenen Daten eingetre-

ten sind und das Vertrauensverhältnis, das die Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Landesbeauftragtem bisher geprägt hat, gefördert werden sollte. Selbstverständlich dürfen jedoch bei einer Akteneinsicht personenbezogene Daten Dritter nicht offenbart werden. Zu beachten ist auch, daß die Vorgänge in aller Regel Stellungnahmen von Behörden enthalten, in denen diese dem Landesbeauftragten auch vertrauliche Informationen geben. Diese Behörden werden deshalb vor Gewährung der Akteneinsicht um ihr Einverständnis zu bitten sein.

3.6 Geschäftsstelle

Die Arbeitsbelastung der Geschäftsstelle war im Berichtsjahr unvermindert stark. Die Wahrnehmung der laufenden Geschäfte der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder (vgl. 3.10) brachte zusätzliche Aufgaben. Die Häufung von Jahresschlußarbeiten, Konferenzarbeit und anderen vordringlichen Tätigkeiten führte zu Jahresanfang dazu, daß einige Bürgerengaben nicht — wie gewohnt — zügig bearbeitet werden konnten, was auch zu einer einzelnen Dienstaufsichtsbeschwerde über den Landesbeauftragten beim Minister des Innern führte. Sie wurde allerdings zurückgewiesen. Personelle Engpässe traten auch auf, als — wie in anderen Ländern längst üblich — mehrere Mitarbeiter der Geschäftsstelle gleichzeitig an der Prüfung einer größeren Institution beteiligt wurden. Während die Personalausstattung der Geschäftsstellen der Datenschutzbeauftragten in den meisten anderen Bundesländern inzwischen im Vergleich zum Ausgangsstand erheblich angehoben worden ist, ist die der Geschäftsstelle des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten seit 1979 lediglich um eine A 16-Stelle verstärkt worden. Auch die bisher einzige Schreibkraft der Geschäftsstelle, die im übrigen auch Sekretariats- und Vorzimmertätigkeiten wahrzunehmen hat, bedarf der Entlastung.

3.7 Außenprüfungen und Beratung

Die bereits im Vorjahr zu beobachtende Tendenz, daß der Landesbeauftragte vermehrt um technische und organisatorische Beratung gebeten wird, hat sich im Berichtszeitraum fortgesetzt. Darüber hinaus wurden 1986 mehrere große Rechenzentren auf Einhaltung der Vorschriften des NDSG, insbesondere der technischen und organisatorischen Datensicherungsmaßnahmen nach § 6 NDSG, kontrolliert. Auch wurden zahlreiche Gespräche mit Stellen geführt, die in den Vorjahren geprüft worden waren, um mit diesen die seinerzeit ausgesprochenen Empfehlungen nochmals zu erörtern und alternative Lösungen zu diskutieren.

3.8 Dateienregister

Die unter VII 3.6 gegebene Anregung, wonach von der in § 3 Abs. 2 Satz 2 der Niedersächsischen Datenschutzregisterordnung vorgesehenen Möglichkeit der Abgabe von zusammengefaßten Meldungen der Dateien gleichartigen Inhalts Gebrauch gemacht werden sollte, wird zunehmend aufgegriffen. Hierdurch werden einerseits eine größere Aktualität und Vollständigkeit des Registers erreicht, andererseits Verwaltungskosten bei den speichernden Stellen eingespart.

Kontrollen bei Universitäten haben ergeben, daß Forschungsvorhaben, bei denen personenbezogene Daten automatisiert verarbeitet werden, bisher weder zum Dateienregister beim Landesbeauftragten gemeldet noch im Niedersäch-

sischen Ministerialblatt veröffentlicht worden sind. Der Landesbeauftragte hat die Auffassung vertreten, daß Forschungsdateien von der im NDSG bestimmten Register- und Veröffentlichungspflicht nicht ausgenommen sind. Der Minister für Wissenschaft und Kunst hat sich dieser Auffassung angeschlossen und die Hochschulen auf ihre Melde- und Veröffentlichungspflicht hingewiesen. Registermeldung und Veröffentlichung brauchen lediglich dann nicht zu erfolgen, wenn eine Anonymisierung der personenbezogenen Daten erfolgt ist.

Auch die Notariate in Niedersachsen sind inzwischen zur Einhaltung ihrer gesetzlichen Meldepflicht zum Dateienregister angehalten worden (vgl. 31.12.).

Die unter VI 3.4 angekündigte Beschaffung eines Kleinrechners für die automatisierte Führung des Dateienregisters in der Geschäftsstelle des Landesbeauftragten ist erfolgt. Von der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz wurde das dort entwickelte Verfahren übernommen; es wird derzeit getestet und soll danach um landesspezifische Teile erweitert werden. Für die anschließende Ersterfassung der Dateien wird die zeitgebundene Einstellung einer Fachkraft unumgänglich sein.

3.9 Öffentlichkeitsarbeit

Auch im Berichtsjahr sind zahlreiche Wünsche nach Teilnahme und Mitwirkung an Fortbildungsveranstaltungen, Seminaren und Diskussionsveranstaltungen über Fragen des Datenschutzes an den Landesbeauftragten herangetragen worden. Zusammen mit seinen Mitarbeitern hat er diesen Wünschen im Rahmen des Möglichen entsprochen. Erstmals mußten aber auch Einladungen abschlägig beschieden werden, weil die Grenze des dienstlich Vertretbaren und zeitlich und personell Darstellbaren überschritten war. Der Landesbeauftragte wiederholt seinen Hinweis, daß auch andere Stellen — vor allem oberste Landesbehörden — sich angesprochen fühlen sollten, zur besseren Information der Bürger und der nachgeordneten Stellen beizutragen. Dies gilt nicht zuletzt für den Kultusbereich, nachdem die Behandlung der Neuen Technologien im Unterricht und der Einzug des Personal Computers in die Schulen (vgl. 15.2 und 27) einen großen informationellen Nachholbedarf deutlich gemacht haben.

Die Nachfrage nach den „Handausgaben“ der Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten stieg weiter. Während die Berichte I bis VI nunmehr vergriffen sind und aus Kostengründen nicht wieder aufgelegt werden sollen, war ein Nachdruck des VII. Tätigkeitsberichts unumgänglich. Die Auflage des vorgenannten Berichts stieg damit auf 9 000 Exemplare, die Auflage des vorliegenden VIII. Tätigkeitsberichts wird 10 000 Exemplare betragen. Wie bereits im Vorjahr bemerkt, gehören zu den Interessenten mittlerweile nicht nur Bürger und Behörden, sondern auch sämtliche obersten Bundesgerichte, die niedersächsischen Gerichte und Justizbehörden, Universitäts- und Parlamentsbibliotheken und zahlreiche Universitätsprofessoren. Darüber hinaus werden die Berichte in zunehmendem Maße zu Ausbildungs- und Unterrichtszwecken, zur Auswertung in wissenschaftlichen Arbeiten, zur Information von Personal- und Betriebsräten, von Personalabteilungen, Krankenanstalten, Rechtsanwälten und anderen Einrichtungen und Personen angefordert, die mit personenbezogenen Daten umgehen. Auch hierin kommt das große allgemeine Informationsbedürfnis zum Ausdruck. Obwohl die „Handausgaben“, wie vom Landesrechnungshof bestätigt, sparsam hergestellt und abgegeben werden, beispielsweise die Abgabe von Klassensätzen an Schulen nur gegen Verpflichtung zur Aufbewahrung in der Schulbibliothek und zum Wiedereinsatz im Unterricht erfolgt, sind der Sparsamkeit dadurch Grenzen gesetzt, daß der Landesbeauftragte hier offenkundig stellvertretend für die Landesregierung in

Anspruch genommen wird. Einen ersten Versuch, die Ressorts der Landesregierung in die Öffentlichkeitsarbeit zum Datenschutzrecht einzubeziehen, stellt die gemeinsam mit dem Minister für Wissenschaft und Kunst geplante Herausgabe eines Faltblattes „Forschung und Datenschutz“ dar (vgl. 25.1).

Außer den Tätigkeitsberichten wurden im Berichtsjahr auch wieder die vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz in Abstimmung mit den Landesbeauftragten herausgegebenen Broschüren „Der Bürger und seine Daten“ und „Der Bürger und seine Daten im Netz der sozialen Sicherung“ sowie weitere Materialien wie die Entschlüsse der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder auf besondere, begründete Anforderung zur Verfügung gestellt.

3.10 Zusammenarbeit mit anderen Kontrollorganen

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder ist im Berichtsjahr unter Vorsitz des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten, dessen Geschäftsstelle turnusgemäß die Angelegenheiten der Konferenz betreute, zu zwei Sitzungen in Bonn und drei Sitzungen in Hannover zusammengetreten. Gegenstand der Beratungen waren u.a.:

- Volkszählung 1987
- „Sicherheits- und Datenschutzgesetze“ der Bundesregierung (Anlage 1)
- Bundesdatenschutzgesetz (Anlage 2)
- Bundesverfassungsschutzgesetz (Anlage 3)
- Strafprozeßordnung
- Justizmitteilungsgesetz
- Datenschutz im Krankenhaus (Anlage 4)
- Telekommunikationsordnung.

Im kommenden Jahr geht der Vorsitz der Konferenz turnusgemäß an Nordrhein-Westfalen.

4. Entwicklung der automatisierten Datenverarbeitung bei den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen in Niedersachsen

4.1 Stand der Datenverarbeitung

Der Trend der Verlagerung von Rechnerleistung an den Arbeitsplatz hat auch in der öffentlichen Verwaltung zugenommen. Die Stapelverarbeitung angesammelter Vorgänge ist weitgehend der Dialogverarbeitung einzelner Vorgänge gewichen. Dies bietet den Vorteil, daß Arbeitsteilungen wieder abgebaut werden können. Wie bereits in den letzten Jahren aufgezeigt, steigt die Zahl der dabei eingesetzten Personal Computer sprunghaft an. Dies belegen die dem Landesbeauftragten im Berichtsjahr angezeigten ADV-Anwendungen oder Planungen:

- Bewerberauswahl für den gehobenen Dienst durch den Minister des Innern
- Bewerbungen für den mittleren und gehobenen Justizdienst
- Durchführung der ersten Staatsprüfung für das Lehramt an berufsbildenden Schulen
- Einsatz von Personal Computern bei Landtags- und Kommunalwahlen
- Einsatz von Personal Computern bei den Erhebungsstellen zur Volkszählung 1987
- Personal Computer beim Landesbeauftragten für Forschung und Technologie
- Grundbuchautomation mit Personal Computern
- Automation von Verwaltungsaufgaben im Strafvollzug.

Diese Anwendungen sind Insellösungen zur Teilautomatisierung von Verwaltungsaufgaben und in ihrer Ablauforganisation der traditionellen Datenverarbeitung nachgebildet. Auf die besondere Problematik des Einsatzes von Personal Computern hat der Landesbeauftragte im Vorjahr hingewiesen (vgl. VII 4.3).

Neu sind Überlegungen und Versuche, die sog. „neue Informationstechnik“ in der öffentlichen Verwaltung einzusetzen. Für diese Technik hat sich der Ausdruck „Bürokommunikation“ eingebürgert. Man versteht hierunter alle Geräte und Verfahren, die zur computergestützten Speicherung, Veränderung, Löschung, Darstellung und Übermittlung von Daten, Texten, Bildern und Sprache eingesetzt werden können. Die angebotenen informationstechnischen Unterstützungsfunktionen berühren nunmehr sämtliche Verrichtungen im Büro. Betroffen sind sowohl die Führungsebene und die Sachbearbeiter als auch Unterstützungskräfte. Die neue Informationstechnik bietet die Chance, die öffentlichen Verwaltungen in ihrer Organisation und ihren Aufgaben neu zu durchdenken. Die Landesregierung hat hiermit begonnen. In ihrer Antwort auf eine Entschließung des Niedersächsischen Landtages hat sie ihr Konzept „Neue Informations- und Kommunikationstechniken in der öffentlichen Verwaltung“ vorgestellt (Landtags-Drs. 10/5820). Die wichtigsten Grundaussagen sind:

1. Die öffentliche Verwaltung kann auf den Einsatz neuer Techniken nicht verzichten, wenn dadurch die Leistungsfähigkeit im Interesse der Bürger und der Angehörigen des öffentlichen Dienstes gesteigert werden kann. Die Verwaltung muß weiterhin kommunikationsfähig gegenüber den Bürgern und der Wirtschaft bleiben.
2. Die Landesregierung hält eine angemessene Beteiligung der Personalvertretung bei der Einführung neuer Bürotechniken für erforderlich. Sie wird vorab im Wege der vertrauensvollen Zusammenarbeit über alle Maßnahmen unterrichten, die die Einführung neuer Informations- und Kommunikationstechniken zum Ziel haben.
3. Die allgemeinen Verfahrensgesetze und die Datenschutzgesetze werden nach ihrer Überarbeitung aufgrund des Volkszählungsurteils auch künftig ausreichen, um den datenschutzrechtlichen Risiken des Einsatzes der neuen Informations- und Kommunikationstechnik zu begegnen. An den technischen Datenschutz sind ähnliche Anforderungen zu stellen, wie beim Einsatz von Großrechnern. Pilotinstallationen zur Erprobung der neuen Technik sind dazu zu benutzen, die Sicherheit der einzelnen Systeme zu prüfen und Forderungen nach organisatorischen, hardware- und softwaretechnischen Maßnahmen zu formulieren.

4. Die Landesregierung hält es für geboten, die neuen Techniken schrittweise einzuführen. Zur Vorbereitung der Einführung der neuen Techniken setzt die Landesregierung deshalb eine Vorbereitungs- und Planungsphase in Gang, die die Jahre 1986 bis 1988 umfaßt.

Mit drei Pilotprojekten zur Erprobung der wichtigsten Informations- und Kommunikationstechniken wurde inzwischen begonnen. Das erste Projekt „Elektronisches Büro-ELBÜ“ soll die Verwendbarkeit moderner Bürosysteme erkunden und dem Schlagwort vom „papierlosen Büro“ nachgehen (vgl. 4.4 l). Das zweite Projekt gilt der Erprobung der technikgestützten Kommunikation mit Hilfe einer ISDN-fähigen Nebenstellenanlage innerhalb einer Behörde (DINAN). Als Untersuchungsfeld hat der Minister des Innern das Katasteramt Hannover ausgewählt (vgl. 4.4 m). Das dritte Projekt geht der Frage nach, welche mehrplatzfähigen Kleinrechner es auf dem Markt gibt und wie benutzerfreundlich ihre Hard- und Software ist. Für diese Untersuchung hat der Sozialminister Referate seines Hauses als Anwendungsfeld zur Verfügung gestellt.

Der Landesbeauftragte warnt vor allzu euphorischen Vorstellungen von „fließenden Daten“. Alle Datenflüsse finden ihre Grenzen im Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Der Landesbeauftragte sieht in den neuen Informationstechniken eine besondere Herausforderung an den technischen Datenschutz. Er ist bereit, an der Erprobung der neuen Techniken mit dem Ziel, Sicherheitsstandards zu entwickeln, mitzuarbeiten.

4.2 Informations- und Kommunikationstechnik-Grundsätze

Der Minister des Innern hat entsprechend einem Auftrag der Landesregierung den Entwurf für „Grundsätze zur Koordinierung des Einsatzes der Informations- und Kommunikationstechnik in der Landesverwaltung (IuK-Technik-Grundsätze)“ erarbeitet. Sie sollen die „Verfahrensgrundsätze für die Automatisierung von Aufgaben der Landesverwaltung“ vom 2. August 1972 sowie das „Anzeigeverfahren für die Beschaffung von DV-Geräten und -programmen“ vom 1. Februar 1983 ablösen.

Der Landesbeauftragte sieht in dem Entwurf eine bedeutsame Regelung des Umgangs mit personenbezogenen Informationen bei den Behörden und begrüßt den erkennbaren Versuch, den Datenschutzaspekt in die Verfahrensentwicklung einzubeziehen und die verfassungsgerichtliche Forderung nach frühzeitiger Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter im Interesse eines vorgezogenen Rechtsschutzes zu erfüllen. Er schlägt folgende datenschutzrechtlichen Verbesserungen vor:

1. Für alle neuen Automationsvorhaben mit personenbezogenen Datenspeicherungen sollte eine Datei-Errichtungsanordnung als prägnante Dokumentation aller datenschutzrelevanten Fakten verpflichtend eingeführt werden. Die Errichtungsanordnung ist insbesondere geeignet zur Selbstkontrolle der speichernden Stellen, zur Vorbereitung von Kontrollen des Landesbeauftragten, zur Aufklärung der betroffenen Personen und zur Unterrichtung der Mitarbeiter, der Personalvertretungen und der Öffentlichkeit. Diese Form der Dokumentation ist für alle personenbezogenen Sammlungen und Dateien bei der Polizei bereits seit 1981 vorgeschrieben und hat sich bewährt. Der Empfehlung, bei allen übrigen Neuentwicklungen entsprechend zu verfahren, sind angesprochene Projektträger in aller Regel gefolgt.
2. Die Verpflichtung zur frühzeitigen Unterrichtung des Landesbeauftragten sollte ausdrücklich festgelegt werden.

3. Das besondere Risiko beim Einsatz von Personal Computern (vgl. Abschnitt II 7.2 des Berichts der Landesregierung über neue Informations- und Kommunikationstechniken der öffentlichen Verwaltung, Landtags-Drs 10/5820) sollte den Minister des Innern veranlassen, wenigstens datenschutzrechtliche Mindestanforderungen in den Richtlinien festzuschreiben.

4.3 Grundsätze für den Betrieb und die Nutzung von Mehrzweckrechenzentren

Es ist eine langjährige Forderung des Landesbeauftragten, die Gewährleistung des Datenschutzes und die Sicherung einer störungsfreien und gegen Sabotage gesicherten Datenverarbeitung durch den Erlass von Dienstanweisungen für alle bei der Datenverarbeitung beschäftigten und verantwortlichen Personen transparent und verbindlich zu gestalten. Die Forderung nach eindeutiger Festlegung von Zuständigkeit und Verantwortung — die aus § 6 NDSG folgt — gilt um so mehr, wenn eine öffentliche Stelle eine andere Person oder Stelle ganz oder teilweise mit der Durchführung der Datenverarbeitung beauftragt. Hierfür schreibt § 8 NDSG dem Auftraggeber eine sorgfältige Auswahl unter besonderer Berücksichtigung der Eignung der vom Auftragnehmer getroffenen technischen und organisatorischen Maßnahmen sowie die Auftrags erledigung nach Weisung des Auftraggebers vor. Die Mehrzweckrechenzentren der Landesverwaltung haben diesen Forderungen bisher nicht hinreichend entsprochen. Der Minister des Innern hat nunmehr Grundsätze für den Betrieb und die Nutzung von Mehrzweckrechenzentren erlassen und den Erlass von Dienstanweisungen und Benutzerordnungen vorgeschrieben.

Der Landesbeauftragte, dem der Erlaßentwurf lediglich zur Kenntnisnahme übersandt wurde, hat bemängelt, daß

1. die unterschiedlichen Aufgaben und Verantwortungsbereiche der speichernden Stellen (Benutzer) und der Auftragnehmer (Mehrzweckrechenzentren) nicht klar genug abgegrenzt und beschrieben werden,
2. das Abschottungsgebot der unterschiedlichen Funktionsbereiche der Mehrzweckrechenzentren nur die personelle Trennung und nicht auch die organisatorische und, soweit möglich, auch die räumliche Trennung umfaßt,
3. das Abschottungsgebot nicht die Funktionsbereiche der sicherheitsempfindlichen Datenträgerverwaltung und Datenerfassung einbezieht.

Solche Forderungen entsprechen dem heutigen Standard der Sicherheitsvorkehrungen in Mehrzweckrechenzentren der öffentlichen Verwaltung. Der Minister des Innern hat die Änderungsvorschläge des Landesbeauftragten gleichwohl nicht aufgegriffen, sondern den Erlass inzwischen unverändert veröffentlicht.

4.4 Automation in der Landesverwaltung

a) Automatisierte Stellenbewirtschaftung (ASTEB)

Vor seiner Einrichtung und Inbetriebnahme steht das Verfahren „Automatisierte Stellenbewirtschaftung (ASTEB)“ in den Schulabteilungen aller vier Bezirksregierungen (vgl. V 4.2.1, VI 4.1 und VII 15.3). Der Kultusminister hat hierfür eine Dateierrichtungsanordnung entworfen, an deren Erarbeitung der Landesbeauftragte in vorbildlicher Weise beteiligt worden ist. Seine Änderungs- und Ergänzungsvorschläge sind weitgehend berück-

sichtigt worden. Verbindungen und Abhängigkeiten von ASTEB bestehen zu den ADV-Verfahren der Zentralen Schulverwaltung und der Amtlichen Schulstatistik. Aus diesen Verfahren sollen Schülerzahlen für Funktionsstellen mit schülerzahlabhängiger Einstufung und Lehrerdaten zur Vollständigkeits- und Richtigkeitskontrolle mit ASTEB herangezogen werden. Eine darüber hinausgehende Verknüpfung ist nicht vorgesehen. Eine automatische Weiterverarbeitung von ASTEB-Daten in der „Programmieren Textverarbeitung im Personalbereich“ wird von den eingesetzten Programmen nicht ermöglicht. Auf den Einsatz multifunktionaler Bildschirmarbeitsplätze als ASTEB-Terminals wird bewußt verzichtet, um Mißverständnisse bei den Betroffenen zu vermeiden.

Bei Übermittlung von ASTEB-Auswertungen an oberste Landesbehörden im Rahmen der Haushaltsaufstellung und -bewirtschaftung wird auf Individualangaben verzichtet. Dies gilt auch für Online-Zugriffe. Alle im Praxisversuch erprobten und bewährten technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Gewährleistung des Datenschutzes sollen beibehalten werden.

Die Beteiligung der Personalvertretung entsprechend § 80 a Personalvertretungsgesetz ist eingeleitet. Auch bei späteren Änderungen und Ergänzungen der Standardauswertungen, die Inhalt und Umfang der zu speichernden personenbezogenen Daten oder die geplanten Nutzungen betreffen, soll eine entsprechende Beteiligung erfolgen. Eine frühzeitige und umfassende Information der betroffenen Mitarbeiter über die beabsichtigten organisatorischen, technischen und fachlich-inhaltlichen Maßnahmen ist vorgesehen.

b) Automatisierung der Planstellendatei der Finanzverwaltung

Der Finanzminister beabsichtigt, die bei manueller Führung personalintensive Planstellen- und Personalkartei (rd. 15 000 Planstellen sowie rd. 17 000 Personalkarteien) zu automatisieren. Soweit möglich, soll hierbei auf Programme des Verfahrens ASTEB zurückgegriffen werden. Das ADV-Verfahren soll auf dem Großrechner des Finanzrechenzentrums durchgeführt werden. Bestandspflege und -auswertung sollen im Dialog über dezentrale Bildschirmgeräte erfolgen.

Der Landesbeauftragte hat empfohlen, analog der ASTEB-Entwicklung alle datenschutz-relevanten Festlegungen in einer Dateierrichtungsanordnung darzustellen, die ihm und der Personalvertretung zur Verfügung gestellt werden sollte. Er hält auch dieses ADV-Vorhaben für einen Anwendungsfall des § 80 a des Personalvertretungsgesetzes. Der Landesbeauftragte bekräftigt seine schon mehrfach vorgetragene Auffassung, daß die landesweite Einführung von Personalverwaltungssystemen einer bereichsspezifischen Rechtsgrundlage für die automatisierte Verarbeitung von Arbeitnehmerdaten bedarf.

c) Einstellung von Lehrkräften an allgemeinbildenden Schulen

Durch Hinweise der Personalvertretung wurde der Landesbeauftragte auf Änderungen des automatisierten Verfahrens „Einstellung von Lehrkräften an allgemeinbildenden Schulen“ aufmerksam gemacht. Der Kultusminister hat unverzüglich eine überarbeitete Dateientregisternmeldung vorgelegt und auf Anfrage bestätigt, daß das ADV-Verfahren unter § 80 a des Niedersächsischen Personalvertretungsgesetzes fällt. Das Beteiligungsverfahren ist inzwischen eingeleitet.

d) Auswahl der Bewerber für den gehobenen Verwaltungsdienst

Der Minister des Innern hat mit der Erprobung eines ADV-Verfahrens zur „Auswahl der Bewerber für den gehobenen Verwaltungsdienst“ begonnen. Die beteiligten Bezirksregierungen, das Landesverwaltungsamt und der Minister des Innern wurden für diese Aufgabe mit mehrplatzfähigen Personal Computern ausgestattet. Ein geplanter Teletex-Verbund der angeschlossenen Stellen mit dem Minister des Innern soll dem zentralen Abgleich der Mehrfachbewerbungen, der Organisation einer Eignungsprüfung und der dezentralisierten Sachbearbeitung dienen. Der Landesbeauftragte ist frühzeitig über den Praxistest unterrichtet worden. Seiner Empfehlung, alle datenschutzrelevanten Festlegungen in einer Errichtungsanordnung darzustellen, beabsichtigt der Minister des Innern bei der endgültigen Einführung des Verfahrens nachzukommen. In einer Dienstanweisung sollen Zweckbindung, Speicherung, Verarbeitung und Löschung der Bewerberdaten verbindlich festgelegt werden. Noch keine abschließende Festlegung besteht beim Minister des Innern darüber, ob dieses Bewerberauswahlverfahren ein Verfahren zur Vorbereitung oder zum Vollzug personalrechtlicher Maßnahmen im Sinne des § 80 a des Personalvertretungsgesetzes ist. Er hat auf Anfrage lediglich mitgeteilt, daß der Hauptpersonalrat beteiligt worden sei.

e) Finanzielles öffentliches Dienstrecht

Seit 1985 wird für den Besoldungs- und Vergütungs-/Lohn-Bereich ein einheitliches ADV-Verfahren verwendet (vgl. IV 4.2.1, VII 15.7). Der Finanzminister plant, die Sachbearbeitung durch einen Dialogverkehr zu rationalisieren und das Verfahren auf die regionalen Mehrzweckrechenzentren zu verteilen. Der Verhinderung einer unzulässigen Datennutzung kommt besondere Bedeutung zu (vgl. 15.5). Wegen der besonderen Gefährdung schließt der Finanzminister den Einsatz „intelligenter“ Datenstationen aus. Der Zugriff auf Grunddaten (Name, Empfängernummer, zuständige Bezugsstelle) aller Zahlungsfälle soll jedoch auch nicht-sachbearbeitenden Bezugsstellen ermöglicht werden, um fehlgeleiteten Schriftverkehr an die zuständigen Bezugsstellen weiterleiten zu können. Die erforderlichen personenbezogenen Daten (Umfang und Zweckbestimmung) und deren Nutzungen (Auswertungen und Auskünfte) sollen in Kürze in einer Datenanordnung festgelegt werden. Der Landesbeauftragte ist frühzeitig über die Erweiterung des Verfahrens unterrichtet und um Stellungnahme gebeten worden. Er hat Empfehlungen zur Gewährleistung des Datenschutzes gegeben.

f) Automatisierung des Schuldnerverzeichnisses

Im Amtsgericht Hannover wird seit einem Jahr in einer Pilotanwendung die geschäftsmäßige Bearbeitung der Offenbarungsverfahren automationsunterstützt durchgeführt. Die bisherigen Register und Verzeichnisse wurden in drei Datenbankabschnitte „Namensverzeichnis“, „Schuldnerverzeichnis“ und „Terminverzeichnis“ überführt. Das Namensverzeichnis faßt das bisherige Vollstreckungsregister (§ 14 der Aktenordnung) und das bisherige Namensverzeichnis (§ 2 Abs. 7 Satz 3 der Aktenordnung) zusammen. Es enthält Personendaten von Gläubigern, Verfahrensbevollmächtigten und Schuldnern sowie verfahrensbezogene Sachdaten (Aktenzeichen, Verfahrensergebnisse). In das Schuldnerverzeichnis werden unter den Voraussetzungen des § 915 Abs. 1 ZPO die Personendaten des Schuldners und die verfahrensbezogenen Daten übernommen. Aufgenommen werden au-

ßerdem die Personendaten der Schuldner, über deren Vermögen die Eröffnung des Konkursverfahrens mangels Masse abgelehnt worden ist (§ 107 Abs. 2 der Konkursordnung).

Das Auskunftsverfahren (§ 915 Abs. 3 ZPO) wird durch ein Dialogverfahren über Bildschirm unterstützt. Auskunftswünsche müssen sich stets auf eine bestimmte Eintragung beziehen. Eine Prüfung des berechtigten Interesses erfolgt nicht. Schriftliche Anfragen werden unschriftlich beantwortet. Die Auskunft wird in der Regel mündlich, auf Wunsch auch mittels Ausdrucks des Bildschirminhalts erteilt. Einzelauskünfte werden nicht protokolliert. Regelmäßige Abschriften aus dem Schuldnerverzeichnis (§ 915 Abs. 4 ZPO) werden derzeit der Schufa, der Industrie- und Handelskammer und dem Verein für Creditreform in Hannover einmal monatlich erteilt. Eintragungen des Schuldnerverzeichnisses werden entweder auf Anordnung des Rechtspflegers durch manuelle Eingabe gelöscht (§ 915 Abs. 2 ZPO) oder automatisch nach Ablauf von 5 Jahren. Das Problem der unzureichenden Einhaltung der Löschungspflichten durch die Empfänger der Abschriften (§ 915 Abs. 4 Satz 1 i.V.m. Abs. 2 ZPO) wird durch die Automatisierung bei den Amtsgerichten nicht gelöst (vgl. III 5.8.2). Die Chance einer grundlegenden Neuregelung wurde nicht genutzt. Diese ist jedoch dringlicher als zuvor. Der Landesbeauftragte hat bei einem Informationsbesuch Ergänzungen der technischen und organisatorischen Datenschutzmaßnahmen empfohlen. Seiner Empfehlung zum Erlaß einer Errichtungsanordnung ist der Präsident des Amtsgerichts mit der „Arbeitsanweisung zur geschäftsmäßigen Behandlung der Offenbarungsverfahren“ nachgekommen.

g) Grundbuchautomation

Bei der Landesjustizverwaltung laufen erste Versuche mit einem automationsunterstützten Grundbucheintragungsverfahren. Die ursprüngliche Zielvorstellung einer Grundstücksdatenbank mit datentechnischer Integration von Liegenschaftskataster und Grundbuch ist damit endgültig aufgegeben. Eingesetzt wird nunmehr ein Programmsystem SOLUM, das durch ein Softwarehaus gemeinsam mit der bayerischen Justiz entwickelt worden ist. Im Gegensatz zum Konzept der Grundstücksdatenbank, das unter Wegfall des auf Papier geführten Grundbuches die elektronische Führung der Grundbuchdaten vorsah, bleibt bei SOLUM das Papiergrundbuch erhalten. Das Verfahren ermöglicht,

- Texte für Eintragungen in das Grundbuch durch den Rechtspfleger durch Textverarbeitungskomponenten unterstützt zu erstellen,
- sie ohne nochmalige Nacharbeitung in Grundbuch und Handbuch einzudrucken,
- die hierbei anfallenden Nebenarbeiten (insbesondere Grundpfandrechtsbrief-Erstellung, Mitteilungen) zu erledigen. Eigentümer- und Grundstücksverzeichnisse werden elektronisch geführt. Sie dienen dem schnelleren Auffinden der Grundbücher.

SOLUM wird mit einem mehrplatzfähigen Personal Computer verarbeitet. Für die Benutzergruppen Rechtspfleger, Urkundsbeamter, Textverwalter und Maschinenbediener bestehen jeweils eigene Menues, bei denen die Zugriffsberechtigungen durch Benutzerklassen und Benutzerkennworte geprüft werden. Prüfungsergebnisse und Erfahrungen liegen dem Landesbeauftragten bisher noch nicht vor.

h) Staatsanwaltschaftliches Informationssystem Sisy

Die Justizverwaltungen sind der Auffassung, daß die in einigen Ländern — so auch in Niedersachsen — bereits eingeleitete Umstellung der bei den Staatsanwaltschaften geführten Namensverzeichnisse auf die elektronische Datenverarbeitung alsbald auf sämtliche Staatsanwaltschaften erstreckt werden sollte. Sie halten den Aufbau eines überregionalen elektronisch gestützten Informationssystems der Staatsanwaltschaften für wünschenswert. Mit der umfassenden Prüfung der rechtlichen Grundlagen unter besonderer Berücksichtigung des Datenschutzrechts ist ein Unterausschuß „Organisation der Staatsanwaltschaft“ betraut worden. Der Justizminister hat dem Landesbeauftragten auf Anfrage mitgeteilt, daß er an den Entwurfsarbeiten teilnehme. Organisatorische oder technische Vorbereitungen für den Aufbau eines länderübergreifenden staatsanwaltschaftlichen Informationssystems sind noch nicht begonnen worden. Die Umstellung der zentralen Namenskarteien der Staatsanwaltschaften auf elektronische Datenverarbeitung wurde fortgesetzt.

i) Automation von Verwaltungsaufgaben im Strafvollzug

Unter V 4.2.1 war über das Buchhaltungs- und Abrechnungssystem im Strafvollzug berichtet worden. Nunmehr beabsichtigt die Landesjustizverwaltung, das bisherige System durch einen modernen mehrplatzfähigen Personal Computer abzulösen und den Automationsumfang über die bisherigen Arbeitsbereiche Zahlstelle und Lohnbuchhaltung hinaus auf die Arbeits- und Wirtschaftsverwaltung auszudehnen. Der Personal Computer wurde inzwischen beschafft, um mit Tests in einer Vollzugsanstalt beginnen zu können. Registermeldungen, Errichtungsanordnungen und Programmfreigaben stehen noch aus.

j) ELVIS für die Kriminalpolizei

Mit dem „Elektronischen Vorgangs-Verwaltungs- und Informationssystem (ELVIS)“ werden die polizeiliche Tagebuchführung, die polizeiliche Kriminalstatistik und der polizeiliche Meldedienst automatisiert und die bisher in konventionellen Techniken (Buchform, Karteien und Formulare) nachgewiesenen Daten elektronisch gespeichert, verarbeitet und übermittelt. Zielsetzung von ELVIS ist es,

- alle Ermittlungsvorgänge nachzuweisen und zu steuern,
- durch universelle Recherchen Erkenntnisse für polizei- und ermittlungstaktisches Vorgehen zu gewinnen sowie
- den kriminalpolizeilichen Meldedienst durch elektronische Übermittlung zu beschleunigen.

ELVIS wird als Pilotprojekt bei zwei Kriminalpolizeiinspektionen unter Einbeziehung der von der Schutzpolizei bearbeiteten Straftaten erprobt. Die Speicherung und Verarbeitung der Daten erfolgt zentral. Online-Eingaben, -Recherchen und -Auftragserteilungen erfolgen über unintelligente Datensichtstationen der Kriminalpolizeiinspektionen. Ein Zugriff ist auch Sachbearbeitern des Landeskriminalamtes möglich. War das abgelöste manuelle Tagebuch lediglich ein Hinweissystem zum Wiederauffinden von Strafanzeigen, so gewinnt ELVIS durch seine universellen Recherchemöglichkeiten eine neue, datenschutzrelevante Qualität. Das ursprüngliche Konzept der regionalen Speicherung mit Weitergabebeschränkungen der Daten, die nicht für andere Stellen erforderlich sind, sollte schnellstmöglich an die Stelle der jetzigen Versuchslösung treten.

k) DISKUS für die Schutzpolizei

Bei DISKUS handelt es sich um einen dreijährigen Pilotversuch, mit dessen Hilfe unter Verwendung eines Mehrplatzsystems die Unfallsachbearbeitung automationsunterstützt durchgeführt wird. DISKUS steht für „Dezentrales Integriertes System zur komplexen Unfallsachbearbeitung bei der Schutzpolizei“. Es soll den Sachbearbeiter am Arbeitsplatz bei der Vorgangsbearbeitung unterstützen. Gespeichert werden personenbezogene Daten von Beteiligten (Beschuldigten, Betroffenen, Verursachern, Geschädigten, Zeugen oder Vertretern). Eine Statusangabe der Beteiligten steuert die Speicherung der Personalien und die einzuhaltenden Löschungsfristen. Ein direkter elektronischer Datenaustausch mit anderen polizeilichen Dienststellen (z.B. der Zugriff auf zentral gespeicherte POLAS-Daten) ist für eine spätere Testphase geplant. Der Landesbeauftragte hat anlässlich eines Informationsbesuches Erweiterungen der technischen und organisatorischen Datenschutzvorkehrungen vorgeschlagen.

l) Elektronisches Büro (ELBÜ)

Über ELBÜ hatte der Landesbeauftragte bereits unter der Überschrift „Büro der Zukunft“ unter VII 4.4 eingehend berichtet. Anlässlich einer Kontrolle hat er nunmehr die ADV-Anwendung und die getroffenen technischen und organisatorischen Datenschutzmaßnahmen überprüft und Empfehlungen zur Verbesserung dieser Maßnahmen ausgesprochen. Darüber hinaus hat er Testfelder zur Untersuchung technischer Manipulationsmöglichkeiten und die Erarbeitung von Maßnahmen zur Verhinderung von Manipulationen vorgeschlagen. Die Empfehlungen wurden aufgegriffen. Über Ergebnisse wird im nächsten Tätigkeitsbericht berichtet.

m) Digitale Nebenstellenanlage (DINAN)

In einem Pilotprojekt sollen Möglichkeiten, Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit ISDN-fähiger Nebenstellenanlagen innerhalb einer Behörde erprobt werden. Zu den Projektzielen gehört es auch, die Akzeptanz durch die Bediensteten und ihre Personalvertretungen zu beobachten, Aufschluß über rechtliche und organisatorische Randbedingungen zu erhalten und Anforderungen an den technischen Datenschutz zu formulieren. Das Projekt wird durch einen informellen Lenkungsausschuß begleitet, dem auch der Landesbeauftragte angehört. Über Ergebnisse und Erfahrungen kann noch nicht berichtet werden.

n) Automatisierung des Rechnungswesens einer Universitätsbibliothek

Über das Anzeigeverfahren für die Beschaffung von Datenverarbeitungsgeräten und -programmen ist dem Landesbeauftragten das Bemühen um Automatisierung des Rechnungswesens einer Universitätsbibliothek mit starkem auswärtigem Ausleihverkehr (5 000 ständige Entleiher, jährlich 200 neue Entleiher, 10 000 Rechnungen im Jahr) bekanntgeworden. Mit dem Automationsvorhaben sollen das Erstellen von Rechnungen für Leistungen, das Führen von Vorauszahlungsverwahrkonten, das Überwachen der Zahlungen und das Mahnverfahren automatisiert werden. Registermeldungen, Verfahrensbeschreibungen, Errichtungsanordnungen und Programmfreigaben mußte der Landesbeauftragte anmahnen.

o) Datenverarbeitung in der Landesforstverwaltung

Nachdem die Datenverarbeitung in der Landesforstverwaltung teilweise dezentralisiert und auf die Forstämter verlagert worden ist, hat der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten die in § 6 NDSG geforderten technischen und organisatorischen Maßnahmen zum Datenschutz und zur Datensicherung in einer Dienstanweisung geregelt. Vor Erlass dieser Dienstanweisung ist der Landesbeauftragte gehört worden. Seine Anregungen sind übernommen worden.

4.5 Automation in der Kommunalverwaltung

a) Datenverarbeitung im Auftrag

Eine Gemeinde bat den Landesbeauftragten um datenschutzrechtliche Beratung bei der Vorbereitung des Auftrags zur Verarbeitung personenbezogener Daten in einem Technologie-Park durch einen privaten Auftragnehmer. Der Auftrag sollte neben den Bereichen Meldewesen, Personalwesen, Haushalt, Grundsteuer und Gewerbesteuer auch den Bereich Sozialhilfe umfassen. Für dieses besondere Auftragsverhältnis gelten § 8 NDSG sowie § 80 SGB X in Verbindung mit § 8 Abs. 1 und 3 BDSG. Hiernach ist die auftraggebende Gemeinde speichernde Stelle. Sie bleibt zuständig und verantwortlich. Der Auftragnehmer wird lediglich als Hilfsorgan tätig. Große Bedeutung kam der Beachtung der besonderen Datenschutzvorschriften des § 80 Abs. 2 bis 5 SGB X zu. In einem Vergabevertrag — nach Vorschlägen des Landesbeauftragten modifiziert — wurden die unterschiedlichen Aufgaben und Verantwortungsbereiche der speichernden Stelle und des Auftragnehmers festgelegt. Die mit dem Landesbeauftragten abgestimmte Dienstanweisung für die Datenverarbeitung und die Sicherung von Programmen und Daten wurde verbindlicher Vertragsbestandteil. Nach einem Informationsbesuch hat der Landesbeauftragte weitere detaillierte Empfehlungen zur Ergänzung der beim Auftragnehmer vorhandenen technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Gewährleistung des Datenschutzes gegeben. Mittlerweile hat eine Überwachungsüberprüfung nach § 40 BDSG durch die zuständige Bezirksregierung nach Produktionsaufnahme ergeben, daß die Datenschutzvorschriften vom Auftragnehmer eingehalten werden.

b) Übermittlung von Kfz-Daten für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten

Eine Ordnungsbehörde plante, Halterdaten für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten automatisiert aus den Kfz-Zulassungsdateien der gemeinsam mit anderen Zulassungsstellen benutzten kommunalen Datenzentrale in die Ordnungswidrigkeiten-Datei zu übertragen. Der Landesbeauftragte wurde um Beratung gebeten. In Abstimmung mit dem Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr wurde folgender Ablauf vereinbart:

1. Das Programm zur Abwicklung der Ordnungswidrigkeiten arbeitet im Batch-Modus. Es stellt sicher, daß ein Zugriff auf Kfz-Daten erst dann erfolgt, wenn die Identifizierungsdaten des Ordnungswidrigkeitenfalles gespeichert sind.
2. Darüber hinaus werden Kurzauskünfte im Dialog zugelassen. Sie werden gesondert protokolliert. Hierbei werden festgehalten: Datum der

Abfrage, Zeitpunkt der Abfrage, Kennung des Endgerätes und abgefragtes Kennzeichen.

3. Es werden nur die für die Fallbearbeitung erforderlichen Daten zur Verfügung gestellt.
4. Unbedenklichkeitsbescheinigungen und Freigabeerklärungen aller Beteiligten und verantwortlichen Stellen müssen vor Produktionsbeginn vorliegen.

Das Verfahren wurde inzwischen realisiert. Es kann auch nach Inkrafttreten des novellierten Straßenverkehrsgesetzes unverändert weitergeführt werden.

c) Online-Verbindung des Einwohnerwesens mit dem Kfz-Zulassungswesen

Eine kommunale Datenzentrale prüfte den „Einwohnerdatenanschluß“ an das automatisierte Kfz-Zulassungsverfahren vor Inkrafttreten des neuen niedersächsischen Melderechts und des im Entwurfstadium befindlichen neuen Straßenverkehrsgesetzes. Der Landesbeauftragte wurde um Beratung gebeten. In Abstimmung mit dem Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr wurde das folgende Verfahrenskonzept vorgeschlagen:

1. Voraussetzung für die Benutzung des Systems ist das Vorliegen eines Antrages auf Neu- oder Wiederzulassung eines Kraftfahrzeugs. Dem Antrag werden die technischen und persönlichen Daten entnommen.
2. Der Zugriff auf die in der Einwohnerdatei gespeicherten Daten des Halters kann erst erfolgen, wenn die übrigen Daten aus dem Antrag eingegeben und gespeichert sind.
3. Aus der Einwohnerdatei können nur die zur Antragsbearbeitung erforderlichen Daten (Familiename, Vorname, Geburtsname, Geburtsort, Geburtsdatum, Anschrift) entnommen werden. Liegt für einen Einwohnerdatensatz eine Auskunft- oder Übermittlungssperre vor, so werden keine Daten übermittelt.
4. Kommt es im Verlauf des Bildschirmdialogs aus irgendwelchen Gründen nicht zu einer Fahrzeugzulassung, so werden sämtliche in der Bildschirmmaske erfaßten Daten (auch die vom Einwohnerwesen übermittelten Daten) von den Verfahrensprogrammen gelöscht.
5. Programmfreigabeerklärungen aller Beteiligten und verantwortlichen Stellen müssen vor Produktionsbeginn vorliegen.

Das Verfahren wird inzwischen mit Erfolg eingesetzt. Es ist auch nach Inkrafttreten des neuen niedersächsischen Melderechts unverändert zulässig.

d) Tele-Verwaltungsstellen

Der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund und der Minister des Innern haben gemeinsam Überlegungen angestellt, wie die negativen Folgen des langfristigen Bevölkerungsrückganges im ländlichen Raum durch ein bürgernahes Dienstleistungsangebot kompensiert werden können. Nach ersten Überlegungen glaubte man in dezentralen Tele-Verwaltungsstellen vor Ort, die mit Hilfe moderner Informations- und Kommunikationstechnik an die Verwaltungszentralen angeschlossen werden, Verwaltungs- und

Dienstleistungsaufgaben für verschiedene Träger übernehmen zu können. Ein Konzeptpapier des Ministers des Innern nannte als Einsatzgebiete

aus dem Bereich der kommunalen Verwaltung

- Gemeindeverwaltung
- Kreisverwaltung

aus dem Bereich der staatlichen Verwaltung

- Finanzamt
- Katasteramt
- Arbeitsamt

aus dem Bereich der Bundespost

- Übertragung von Texten und Graphiken (Telebriefe, Telefax)
- Postgirodienste
- Postsparbücher
- Rentenzahlung

aus dem Bereich der Bundesbahn

- Fahrplanauskünfte (einschließlich regionaler Verkehrsträger)
- Fahrkartenverkauf
- Reservierungen

aus dem Bereich der Banken und Sparkassen

- Girodienste
- Sparbücher.

Diese geplante multifunktionale Nutzung der Televerwaltungsstellen setzt ein digitales Kommunikationsnetz, eine vollständige digitale Vermittlung und eine Anpassung aller Teledienste auf gleiche Gerätetypen für Ein- und Ausgabe voraus. Diese technischen Voraussetzungen werden in absehbarer Zeit zwar nicht erfüllt sein, Lösungsmöglichkeiten sind jedoch erkennbar. Ungleich schwieriger erscheinen die datenschutzrechtlichen Probleme. Sie bedürften einer gründlichen Prüfung und Lösung schon vor Beginn von Pilotversuchen. Der Minister des Innern beabsichtigt gegenwärtig jedoch nicht, das Gedankenmodell konkret weiterzuentwickeln. Er hat dem Städte- und Gemeindebund lediglich Hilfestellung bei dessen weiteren Überlegungen angeboten.

5. Allgemeine technische, organisatorische und rechtliche Hinweise zum Datenschutz

5.1 Innerbehördliche Datenflüsse

Die Übermittlungsvorschriften des NDSG gehen vom organisatorischen Behördenbegriff aus. Sie finden nur Anwendung, wenn personenbezogene Daten von einer Behörde oder sonstigen öffentlichen Stelle an eine andere, eigenständige Behörde oder sonstige öffentliche Stelle weitergegeben werden. Keine „Übermittlungen“ im Sinne dieser Vorschriften sind danach Datenflüsse zwischen Ämtern, Abteilungen, Dezernaten und sonstigen Organisationseinheiten derselben Behörde, zwischen Untergebenen und Vorgesetzten, Sachbearbeiter und Rechnungsprüfung. Gleichwohl sind auch solche Datenflüsse durchaus datenschutzrelevant. So untersagt § 5 Abs. 1 NDSG allen bei

der Datenverarbeitung beschäftigten Personen, geschützte personenbezogene Daten unbefugt zu einem anderen als dem zur jeweiligen rechtmäßigen Aufgabenerfüllung gehörenden Zweck bekanntzugeben oder zugänglich zu machen. Diese der allgemeinen Amtsverschwiegenheitsvorschrift (§ 30 des Verwaltungsverfahrensgesetzes) nachgebildete Bestimmung stellt sicher, daß auch im innerbehördlichen Bereich personenbezogene Daten nur im Rahmen des unbedingt Erforderlichen ausgetauscht werden. So schreibt § 29 Abs. 6 des Niedersächsischen Meldegesetzes ausdrücklich vor, daß die Bekanntgabe besonders sensibler Meldedaten auch innerhalb der Gemeinde den allgemeinen melderechtlichen Übermittlungsregelungen unterliegt. Dies bedeutet die Abwendung vom organisatorischen und die Hinwendung zum funktionalen Behördenbegriff.

Nach ständiger Rechtsprechung kann es keinem Zweifel unterliegen, daß die besonderen Geheimhaltungsgebote, wie ärztliche Schweigepflicht, Steuergeheimnis, Statistikgeheimnis, Wahlgeheimnis und Post- und Fernmeldegeheimnis, auch im innerbehördlichen Bereich zu beachten sind. So ist nicht nur die unbefugte Offenbarung ärztlicher Geheimnisse gegenüber einer anderen, eigenständigen Behörde strafbar, sondern bereits die gedankenlose Offenbarung im Gespräch mit einem unbeteiligten ärztlichen Kollegen, und zwar selbst dann, wenn er der gleichen Krankenhausabteilung angehört. Es ist nur folgerichtig, daß sich das Sozialgesetzbuch bei den Regelungen über die Offenbarung der gleichfalls sensitiven Sozialdaten (§§ 67 ff. SGB X) konsequent vom organisatorischen Behördenbegriff („Leistungsträger“ i.S.d. § 35 SGB I) gelöst hat. Die verantwortliche „Stelle“, d.h. im Zweifel das Sozialamt, darf einer anderen „Stelle“ desselben Leistungsträgers Sozialdaten nur unter denselben gesetzlichen Voraussetzungen offenbaren, die auch für die Übermittlung an dritte, eigenständige Behörden gelten. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Regelung im Volkszählungsurteil als vorbildlich bezeichnet. Das Volkszählungsgesetz 1987 und die Durchführungsvorschriften hierzu sind noch einen Schritt darüber hinausgegangen, in dem sie die Gemeinden sogar zur Schaffung eigener Erhebungsstellen verpflichten, deren Personal nicht mit anderen Verwaltungsgeschäften betraut sein darf.

Vorstehendes macht deutlich, daß die Berufung auf die „Einheit der Verwaltung“, d.h. den organisatorischen Behördenbegriff, datenschutzrechtlich überholt ist. Bei der anstehenden Novellierung der Datenschutzgesetze und des Verwaltungsverfahrensgesetzes wird dem Rechnung zu tragen sein. Gleichwohl bleiben Fragen offen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der vertikalen Datenflüsse, etwa zwischen der datenverarbeitenden Stelle und den aufsichtsführenden bzw. kontrollierenden Stellen. Wie unter VI 19.3 eingehend dargestellt, hat das Oberverwaltungsgericht Lüneburg in einer Entscheidung festgestellt, daß die ärztliche Schweigepflicht einer Einsichtnahme des Niedersächsischen Landesrechnungshofs in die Patientenakte einer Universität nicht entgegenstehe. Über die vom Bundesverwaltungsgericht zugelassene Revision der betroffenen Ärzte ist noch nicht entschieden. In einer neuen Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts, die bei Abschluß dieses Tätigkeitsberichts bekannt wurde, allerdings noch nicht im Wortlaut vorliegt, scheint nun aber die Auffassung vertreten worden zu sein, daß Einsichts- und Prüfungsrechte des Vorgesetzten dort ihre Grenze finden, wo sie in vertrauliche, besonders schutzwürdige Belange des Bürgers eingreifen. Im gegebenen Fall hatte sich ein bei einer Psychologischen Beratungsstelle eines niedersächsischen Landkreises tätiger Diplom-Psychologe gegen die zu Zwecken der Telefonkostenkontrolle durchgeführte automatisierte Speicherung der Zielnummern von ihm betreuter, telefonisch beratener Bürger verwahrt (vgl. 15.14). Eine weitere höchstgerichtliche Entscheidung ist im Zusammenhang mit dem gegen den Widerstand der Bediensteten erfolgten Zugriff eines Behördenleiters auf die Akten einer ihm unterstehenden Erziehungsberatungsstelle zu erwarten.

Der Landesbeauftragte hatte bisher die Auffassung vertreten, daß dem Vorgesetzten, der Aufsichtsbehörde und der rechnungsprüfenden Stelle generell ein Einsichts- und Kontrollrecht zugestanden werden müsse, wobei jedoch die besonderen Umstände des Einzelfalles sorgsam abzuwägen und schutzwürdige Belange betroffener Bürger weitestgehend zu berücksichtigen seien (vgl. IV 8.16, VI 19.3, VII 21.5). Er hatte in diesem Zusammenhang die Erwartung geäußert, daß ein nicht anders auflösbares Spannungsverhältnis zwischen den Bedürfnissen einer ordnungsgemäßen Personalaufsicht, Rechnungsführung und Organisationskontrolle einerseits und dem Anspruch des betroffenen Bürgers auf Achtung und Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts andererseits durch ausdrückliche präzise, bereichsspezifische Vorschriften geregelt werde. Dieser Auffassung hat sich mittlerweile der Sozialminister angeschlossen. Er hat in einem Schreiben an die Bundeskonferenz für Erziehungsberatung betont, er sei „sehr daran interessiert, Möglichkeiten zu finden, den Schutz persönlicher Daten auch gegenüber Instanzen der Aufsicht und Kontrolle zu verbessern“.

Besonders vorrangig ist eine solche Verbesserung, auch im Interesse der reibungslosen Aufsicht und Kontrolle, im Sozialdatenbereich. Nach übereinstimmender Auffassung des Sozialministers und des Landesbeauftragten enthalten die Offenbarungsvorschriften der §§ 68 bis 77 SGB X keine Regelungen über notwendige Datenflüsse, etwa zu Aufsichts- und Kontrollzwecken, im Verwaltungsbereich. § 35 SGB I bezieht aufsichts-, rechnungsprüfungs- oder weisungsberechtigte Behörden lediglich in den Kreis derjenigen Stellen ein, die das Sozialgeheimnis zu achten haben, woraus jedoch nicht ohne weiteres abgeleitet werden kann, daß auch vertikale oder horizontale Datenflüsse zwischen den eine Leistung gewährenden und den vorgenannten „Stellen“ zulässig sind. Entsprechend dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers, mit dem SGB X abschließende Regelungen zu treffen, muß vielmehr gegenwärtig davon ausgegangen werden, daß solche im Sozialdatenbereich mangels Regelung bedenklich sind. Insoweit kann nur eine Novellierung der vorgenannten Bestimmungen Abhilfe schaffen. Dem steht nicht entgegen, daß § 35 SGB I die „rechnungsprüfenden Stellen“ nennt, was den Anforderungen des Volkszählungsurteils an präzise gesetzliche Übermittlungsnormen nicht genügt und allenfalls übergangsweise i. V. m. § 69 Abs. 1 Ziff. 1 SGB X als Befugnisnorm dafür hingenommen werden mag, daß rechnungsprüfende Stellen bei der haushaltsrechtlichen Prüfung der ordnungsgemäßen Abwicklung von Sozialleistungen die hierfür erforderlichen Unterlagen einsehen können und in diesem Zusammenhang, sofern erforderlich, auch Kenntnis von Sozialdaten erhalten dürfen. Zu den gesetzlichen Aufgaben „nach diesem Gesetzbuch“ (d. h. dem Sozialgesetzbuch) gehört indessen nicht die Rechnungsprüfung schlechthin.

Novellierungsbedürftig sind insoweit auch die Regelungen der Niedersächsischen Gemeindeordnung und der Niedersächsischen Landkreisordnung hinsichtlich der örtlichen und überörtlichen Prüfungen durch die Rechnungsprüfungsämter. Bei den derzeitigen Bestimmungen handelt es sich um Aufgabenzuweisungen, nicht um präzise, normenklare bereichsspezifische gesetzliche Befugnisnormen für die Verarbeitung (Offenbarung) personenbezogener Daten, wie sie nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung für eine Einschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung erforderlich wären. Der Landesbeauftragte hat den Minister des Innern hierauf hingewiesen.

5.2 Einwilligungserklärungen

Der bloße Hinweis auf eine Übermittlungsregelung des NDSG oder deren wörtliche Wiedergabe zur Unterschrift durch einen Antragsteller ist rechtlich ohne Bedeutung. Kommt es auf die Einwilligung des Antragstellers nicht an, so hat die Mitteilung lediglich informativen Wert. Hängt die Zulässigkeit

einer Datenspeicherung oder -übermittlung hingegen von seinem Einverständnis ab, so ist präzise anzugeben, an wen aus welchen Gründen welche Daten übermittelt werden sollen. Besondere Bedeutung kommt der Formulierung von Einwilligungserklärungen dann zu, wenn eine unwirksame Erklärung strafrechtliche oder dienststrafrechtliche Folgen haben könnte. So befugt eine Erklärung des Inhalts, daß der Unterschreibende „mit der Befragung aller Ärzte, die mich künftig noch behandeln werden“ einverstanden sei, mangels Bestimmtheit nicht zur Durchbrechung des Arztgeheimnisses (vgl. 20.2, 21.1) — mit allen strafrechtlichen Konsequenzen für den Arzt, der sich gleichwohl auf sie verläßt.

5.3 Formulare

Werden personenbezogene Daten mit Formular erhoben und ist dessen Gestaltung nicht durch eine Rechtsvorschrift verbindlich vorgeschrieben, so sollte nur die Abfrage derjenigen Daten vorgesehen werden, die regelmäßig zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung benötigt werden. Sind auch Spalten zur Erhebung von Daten vorgesehen, die nicht in jedem Einzelfall erhoben werden müssen, so darf dies keinesfalls zu einer Übermaßerhebung führen. Unzulässig war daher das Vorgehen einer Vertrauensärztlichen Dienststelle, die bei einer Nachuntersuchung darauf bestand, die Versicherungsnummer der Betroffenen zu erfahren, sich diese gegen den Widerstand der Betroffenen schließlich auch von einer anderen Behörde beschaffte und dies in einer Stellungnahme gegenüber dem Landesbeauftragten damit begründete, daß das Formular „Vertrauensärztliches Gutachten“ die Angabe vorsehe. Dieses Vorgehen verstieß gegen § 9 NDSG. Sollen über die unbedingt erforderlichen Daten hinaus zu statistischen oder sonstigen Zwecken weitere Daten erhoben werden, so ist bei jeder einzelnen derartigen Angabe auf dem Formular zu kennzeichnen, daß diese freiwillig erfolgt.

5.4 Schutz des Adoptionsgeheimnisses

Der Landesbeauftragte hat Veranlassung, erneut an den Schutz des Adoptionsgeheimnisses zu erinnern (vgl. auch 10.10, 11.6, 31.10, 33.2). Er hat kein Verständnis dafür, daß es ungeachtet aller Hinweise in früheren Tätigkeitsberichten immer wieder zu Verstößen infolge von Gedankenlosigkeit kommt, wie bei der Aufforderung eines Gesundheitsamtes mittels Postkarte an ein mit vollem bisherigem Namen bezeichnetes, unmittelbar vor der Adoption stehendes Kind, aus Anlaß der bevorstehenden Adoption zu einer Untersuchung zu erscheinen. Die Dienststellen des Landes, der kommunalen Gebietskörperschaften und der sonstigen öffentlichen Stellen sollten dem Schutz des Adoptionsgeheimnisses die gesetzlich geforderte Aufmerksamkeit widmen und durch interne Dienstanweisungen festlegen, wie dies zu gewährleisten ist.

5.5 Verwaltungsvollzug und Strafverfolgung

Bei einer Erörterung in einem Staatsarchiv warfen die Archivare die Frage auf, ob sie zur Erstattung einer Strafanzeige verpflichtet seien, wenn sie bei Durchsicht archivierter Akten auf bisher unbekannte, weder verfolgte noch verjährte Straftaten noch lebender Personen stoßen. Vor einer ähnlichen Entscheidung stehen Sachbearbeiter, die bei der Bearbeitung von Anträgen auf Gasöl-Betriebsbeihilfe Kenntnis von Verstößen gegen das Immissionsschutzgesetz erhalten, ferner Sozialarbeiter, denen bei Beratungsgesprächen beabsichtigte strafbare Handlungen bekannt werden.

Während im Sozialbereich angesichts der detaillierten abschließenden Regelungen durch das Sozialgesetzbuch Besonderheiten gelten mögen, ist die Frage, ob Daten des Verwaltungsvollzuges für Zwecke der Ahndung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten genutzt werden dürfen, nach Auffassung des Ministers des Innern von grundsätzlicher Bedeutung, weil sie sich in allen Verwaltungsbereichen stellt, und sollte daher vorbehaltlich bereichsspezifischer Besonderheiten in allgemeinen Querschnittsbestimmungen geregelt werden. Dies könne im Rahmen der anstehenden Novellierung der Datenschutzgesetze, der Verwaltungsverfahrensgesetze und der Strafprozeßordnung geschehen, wobei in Bund und Ländern eine übereinstimmende Lösung gefunden werden müsse. Angestrebt werden müsse jedenfalls ein gerechter Ausgleich zwischen dem Interesse des Staates an einer wirksamen Strafverfolgung einerseits und andererseits dem Interesse des Betroffenen daran, daß persönliche Angaben nur im Rahmen des Erhebungszwecks verwendet werden.

5.6 Auftragsdatenverarbeitung

Gelegentlich beschwerten sich Bürger darüber, daß Verwaltungsbehörden ihre Daten durch Dritte verarbeiten lassen (z. B. Meldedaten durch kommunale Datenzentralen). Diesen Bürgern ist zu sagen, daß sie keinen Anspruch auf eine bestimmte Verarbeitungsform haben. Das NDSG sieht in § 8 ausdrücklich vor, daß personenbezogene Daten im Auftrag der Behörden durch andere Personen oder Stellen verarbeitet werden dürfen. Die Behörde hat allerdings in solchen Fällen den Auftragnehmer unter besonderer Berücksichtigung der Eignung sowie der von ihm getroffenen technischen und organisatorischen Sicherheitsvorkehrungen sorgfältig auszuwählen.

5.7 Datenschutzgerechter Postversand

Schon mehrfach hat der Landesbeauftragte darauf hingewiesen, welche Bedeutung der Beachtung datenschutzrechtlicher Grundsätze beim Postversand zukommt. Bisweilen war zu beanstanden, daß als Versandart die offene Drucksache gewählt worden war. Nach einer Änderung der Postordnung können seit dem 1. April 1986 Drucksachen auch verschlossen versandt werden. Zumindest gegen eine Versendung von Mitteilungen wenig sensitiven Inhalts, beispielsweise einer Umschreibungsmittteilung durch eine Kraftfahrzeug-Zulassungsstelle, als verschlossene Drucksache bestehen keine Bedenken.

Presseveröffentlichungen und Beschwerden veranlaßten den Landesbeauftragten, dem Minister der Justiz zu empfehlen, alle gerichtlichen Mitteilungen über Eintragungen in das Genossenschaftsregister in verschlossenen Briefumschlägen zu versenden. Während der Justizminister diese Empfehlung für Löschungen bereits 1982 aufgegriffen hatte, da die unberechtigte Kenntnisnahme „als diskriminierend empfunden werden könnte“, vermag er bei Mitteilungen über sonstige Eintragungen oder Veränderungen im Genossenschaftsregister keine schutzwürdigen Belange zu erkennen, die den Versand mittels geschlossenen Umschlags zwingend nahelegen würden, zumal jedermann freistehe, die betreffenden Eintragungen einzusehen. Allerdings hat er mitgeteilt, daß der Bundesminister der Justiz erwäge, § 3 Abs. 2 der Verordnung über das Genossenschaftsregister bei nächster Gelegenheit zu streichen, wodurch sich das Problem erledigen würde. Der Versand der Vordrucke „Empfangsbekanntnis“ und „Anforderung von Beiakten und Unterlagen“ als Postkarte wird mit dem Ziel einer Verbesserung des Datenschutzes derzeit geprüft, auch unter dem Gesichtspunkt, ob auf die Angabe der Parteibezeichnungen verzichtet werden kann.

Vom Gesundheitsamt eines Landkreises wurde darauf aufmerksam gemacht, daß von den Land-, Amts- und Sozialgerichten personenbezogene Akten unverschlossen mit der Bitte um amtsärztliche Stellungnahme oder Begutachtung zu Fragen der Entmündigung, Wiederbermündigung, Einrichtung einer Gebrechlichkeitspflegschaft, Haft- oder Verhandlungsfähigkeit, Erwerbs- oder Arbeitsunfähigkeit, Betäubungsmittelabhängigkeit, Pflegebedürftigkeit u.ä. übersandt werden. Der Landesbeauftragte hält den Versand im geschlossenen Umschlag mit präziser Adresse (z. B. „An den Amtsarzt des Gesundheitsamtes“) für geboten. Die Stellungnahme des Justizministers steht noch aus.

Schreiben an den Arbeitgeber eines Verfahrensbeitrügten, die personenbezogene Daten enthalten oder Rückschlüsse auf das anhängige Verfahren zulassen, sind an die Personalabteilung des Unternehmens zu richten und mit der zusätzlichen Bezeichnung „Vertrauliche Personalsache“ im Adressenfeld zu versehen.

5.8 Service für Briefmarkensammler?

Schon oft wurde der Landesbeauftragte von Bürgern um Unterstützung gebeten, die Verlage, Behörden, Krankenkassen und andere Einrichtungen um Überlassung eingegangener Briefumschläge ersucht hatten, um die entwerteten Briefmarken — auch für soziale Zwecke — zu nutzen. Der Landesbeauftragte sah sich zur Unterstützung leider nicht in der Lage, weil es sich bei den auf den Umschlägen befindlichen Absenderangaben um personenbezogene Daten handelt und nicht ausgeschlossen werden kann, daß durch das Bekanntwerden der Kombination Empfänger-Absender schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden.

6. Wahlen

Schon mehrfach hat sich der Landesbeauftragte mit datenschutzrechtlichen Problemen im Zusammenhang mit der Durchführung von Wahlen befaßt (vgl. V 6.7.4, VI 6 und VII 6). Obwohl die Gesetze und Wahlordnungen zu den Wahlen zum Europäischen Parlament, zum Deutschen Bundestag, zum Niedersächsischen Landtag und zu den Vertretungen der kommunalen Gebietskörperschaften mittlerweile inhaltlich übereinstimmend datenschutzgerecht revidiert worden sind, macht dieser Bericht deutlich, daß gleichwohl Einzelprobleme auftreten können. Das Hauptaugenmerk wird künftig jedoch darauf liegen, nun auch eine Angleichung der Rechtsvorschriften über sonstige Wahlen, z. B. zu den berufsständischen Kammern, an die datenschutzrechtlichen Regelungen der vorgenannten Wahlrechtsbestimmungen zu erreichen.

6.1 Wählerverzeichnis

In einer Eingabe wurde der Vorwurf erhoben, daß ein Mitglied eines Wahlvorstandes bei der Landtagswahl 1986 in einem Wahllokal Adressen mit Geburtsdaten aus dem Wählerverzeichnis abgeschrieben habe, um diese seiner Partei zuzuleiten. Dies stellte sich als unzutreffend heraus, führte jedoch zu einer Klärung von Rechtsfragen durch den Minister des Innern. Dieser ist im Einvernehmen mit dem Landeswahlleiter der Auffassung, daß das vorgenannte Verhalten gegen die einschlägigen Vorschriften des Niedersächsischen Meldege-

setzes (NMG) und der Niedersächsischen Landeswahlordnung (NLWO) verstoßen würde. Die im Wählerverzeichnis aufgeführten Personalangaben der Wahlberechtigten unterliegen besonderen Schutzvorschriften. Die Wählerverzeichnisse sind nach § 83 Abs. 1 NLWO so zu verwahren, daß sie gegen Einsichtnahme durch Unbefugte geschützt sind. Auskünfte aus den Wählerverzeichnissen dürfen nur Behörden, Gerichten und sonstigen amtlichen Stellen in der Bundesrepublik Deutschland und nur dann erteilt werden, wenn sie für den Empfänger im Zusammenhang mit der Wahl erforderlich sind (§ 83 Abs. 5 NLWO). Innerhalb der Auslegungsfrist dürfen Wahlberechtigte nur dann Auszüge aus dem Wählerverzeichnis anfertigen, wenn dies im Zusammenhang mit der Prüfung des Wahlrechts einzelner bestimmter Personen steht (§ 15 Abs. 3 NLWO). Persönliche Daten von Wahlberechtigten dürfen nur Trägern von Wahlvorschlägen in den sechs der Wahl vorangehenden Monaten mitgeteilt werden (§ 34 Abs. 1 NMG). Eine über diese Regelungen hinausgehende Beschaffung oder Weitergabe von Daten der im Wählerverzeichnis aufgeführten Wahlberechtigten wäre daher unzulässig, zumal die Mitglieder von Wahlvorständen gemäß § 5 Abs. 5 Satz 1 und § 45 Abs. 1 NLWO zu besonderer Verschwiegenheit verpflichtet sind.

6.2 Wahlvorstände

Die Unterrichtung von Parteien oder Wählergruppen darüber, welche der von ihnen gemäß § 5 Abs. 4 NLWO zur Durchführung der Wahl des Niedersächsischen Landtags vorgeschlagenen Personen zum Beisitzer in einen Wahlvorstand berufen worden sind, und — falls ja — in welchen, ist weder im Niedersächsischen Landeswahlgesetz noch in der Landeswahlordnung noch im Wahlverordnungsamt vorgesehen. Da diese Vorschriften bis ins einzelne gehende Regelungen über Veröffentlichungen und Unterrichtungen aller in die ordnungsgemäße Vorbereitung und Abwicklung der Wahl einbezogenen Personen und Stellen enthalten, muß davon ausgegangen werden, daß Informationen an sonstige Personen oder Stellen, insbesondere politische Parteien, bewußt ausgeschlossen worden sind, um eine unparteiische Vorbereitung und Abwicklung der Wahl zu gewährleisten. Nach übereinstimmender Auffassung des Landeswahlleiters und des Landesbeauftragten mußte daher das Begehren einer Partei zurückgewiesen werden, ihr hinsichtlich der von ihr benannten Parteimitglieder mitzuteilen, „wo diese Personen eingesetzt werden und ob sie ihre der Partei gegenüber gegebene Zustimmung eingelöst haben“. Die begehrte Datenübermittlung wäre auch nach § 11 NDSG unzulässig gewesen, da sie zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung des befragten Wahlamts nicht erforderlich war, das Vorliegen eines berechtigten Interesses der Partei insofern zweifelhaft erscheint, als die Partei keinen Rechtsanspruch darauf hat, daß die von ihnen benannten Personen „ihre gegebene Zustimmung einlösen“, und im übrigen davon ausgegangen werden muß, daß schutzwürdige Belange der Betroffenen durch die Übermittlung beeinträchtigt werden können. Da § 47 des Landeswahlgesetzes zahlreiche gesetzliche Gründe vorsieht, dererwegen ein Benannter die Berufung in ein Wahlverordnungsamt ablehnen darf, hätte die Übermittlung ohnehin nicht die von der Partei angedeuteten Folgerungen gerechtfertigt.

6.3 Wahlhelferdatei

Beim Landesbeauftragten wird immer wieder beanstandet, daß vorrangig Angehörige des öffentlichen Dienstes in Wahlverordnungsämter berufen werden. Zur Begründung hierfür wird von den Wahlverordnungsämtern vorgetragen, daß es insbesondere in städtischen Bereichen immer schwieriger werde, genügend geeignete Bürger für die Mitarbeit in den Wahlvorständen zu finden. Um geeignete Personen in die Wahlvorstände berufen zu können, würden gelegentlich Behör-

den und andere Institutionen um die Personalien ihrer Beschäftigten gebeten. Hierzu hat der Landesbeauftragte bereits unter III 5.2.6.3 ausgeführt, daß Voraussetzung für die Zulässigkeit der Datenübermittlung nach § 7 Abs. 2 NDSG i. V. m. § 24 Abs. 1 BDSG die Erforderlichkeit zur Wahrung berechtigter Interessen der Allgemeinheit ist, die zu verneinen ist, wenn das Verfahren lediglich der erleichterten Bildung der Wahlvorstände dient. Bei der Prüfung der weiteren gesetzlichen Übermittlungsvoraussetzung, ob schutzwürdige Belange der betroffenen Bediensteten beeinträchtigt werden, ist zu berücksichtigen, daß jeder Bürger zur Übernahme von Wahllehrenämtern gesetzlich verpflichtet ist. Die Übermittlung der Grunddaten von Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes ist daher jedenfalls dann unbedenklich, wenn die aufgrund solcher Mitteilungen in einen Wahlvorstand berufenen Personen nicht bei künftigen Wahlen regelmäßig erneut berufen und damit einseitig belastet werden.

Rechtlich bedenklich ist hingegen nach übereinstimmender Auffassung des Landesbeauftragten, des Ministers des Innern und des Landeswahlleiters die Auswertung interner Telefonverzeichnisse von Behörden, die einer anderen Behörde zur Geschäftserleichterung überlassen worden sind, durch das Wahlamt dieser anderen Behörde zum Zweck der Speicherung der personenbezogenen Daten der Bediensteten in einer Wahlhelferdatei. Diese zweckfremde Verwendung der Daten liegt nicht mehr im Rahmen dessen, was jeder Behördenbedienstete in seiner dienstlichen Eigenschaft als bei oder für eine Behörde Handelnder hinzunehmen hat, und verstößt insofern gegen das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen. Aus Sorge, bei Beachtung dieser Rechtslage künftig nicht mehr genügend freiwillige Helfer zur Mitarbeit in den Wahlvorständen zu finden, hat eine kommunale Gebietskörperschaft daraufhin die Ergänzung der Wahlgesetze um eine Bestimmung angeregt, wonach Bund, Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts verpflichtet sein sollen, den für die Bildung der Wahlorgane zuständigen Stellen auf Anforderung wahlberechtigte Bedienstete zu benennen und diese für die Tätigkeit in den Wahlorganen freizustellen.

6.4 Wahlwerbung

Der Wahlleiter einer Stadt lehnte es ab, dem Träger eines Wahlvorschlages für die Kommunalwahlen 1986 eine Auflistung sämtlicher Wahlberechtigten des Wahlgebietes zu geben. Er stützte diese Entscheidung auf § 34 Abs. 1 NMG, wonach Auswahlkriterium für Gruppenauskünfte (vgl. 11.7) allein das Lebensalter der Wahlberechtigten ist. Auf den Einwand des Antragstellers, daß durch eine Aufschlüsselung nach verschiedenen Lebensaltersgruppen unschwer sämtliche Wahlberechtigten erfaßt werden könnten, stellte der Minister des Innern fest, daß der Träger eines Wahlvorschlages nach der vorgeannten Vorschrift in der Tat nahezu alle Wahlberechtigten ansprechen könne. Der Gesetzgeber habe allein auf das Lebensalter der Wahlberechtigten abgestellt, weil er Auskünfte nach anderen Auswahlkriterien, z.B. dem Familienstand, ausschließen wollte. Andererseits habe er jedoch ermöglichen wollen, daß bestimmte Gruppen von Wahlberechtigten, wie Jungwähler oder Rentner, gezielt angesprochen werden könnten. Es müsse dem antragstellenden Träger von Wahlvorschlägen überlassen bleiben, die ihn interessierenden Wahlberechtigten altersmäßig zu bestimmen. Unter Hinweis auf die angeordnete Geldbuße bis zu 50 000 DM nach § 37 Abs. 2 Nr. 2 i. V. m. § 38 Abs. 1 NMG hat der Minister des Innern bei dieser Gelegenheit allerdings unterstrichen, daß eine Verwendung der Daten für die Mitgliederwerbung, die Fortschreibung der Mitgliederdatei oder eine andere Wahl als diejenige, für die die Auskunft erteilt worden ist, als Verstoß gegen die strenge Zweckbindung (§ 35 Abs. 1 NMG) unzulässig ist (vgl. 11.7).

6.5 Sozialwahlen

Zahlreiche besorgte Bürger fragten aus Anlaß der Wahlen 1986 zu den Vertretungskörperschaften der Sozialversicherung beim Landesbeauftragten an, ob das Wahlgeheimnis noch gewährleistet sei, wenn bei der Briefwahl der Stimmzettel ohne den bei Bundestags- und Landtagswahlen gewohnten Stimmzettelmuschlag in einem von der Versicherung zur Verfügung gestellten Wahlbriefumschlag zurückgeschickt werden müsse, der mit einer Wahlbriefnummer und damit einer personenbezogenen Kennzeichnung des Wählers bedruckt sei. Im Einvernehmen mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz hat der Landesbeauftragte darauf hingewiesen, daß dieses Verfahren der Wahlordnung für die Sozialversicherung entspricht und das Wahlgeheimnis gewährleistet bleibt. Die personenbezogene Kennzeichnung des Wahlbriefumschlages dient gemäß § 37 a der Wahlordnung dem Nachweis der Wahlberechtigung und wird nach dieser Vorschrift nur von Personen geprüft, die nicht an der Öffnung der Wahlbriefumschläge und ihrer Trennung von den Stimmzetteln teilnehmen. Diese erfolgt unter ständiger Aufsicht des Wahlausschusses oder der von ihm bestellten Briefwahlleitung erst später in einem getrennten Arbeitsgang durch andere Wahlhelfer.

6.6 Wahlen zu den Landwirtschaftskammern

Die unter VII 6.3 angekündigte datenschutzgerechte Neuregelung der Wahlen der Mitglieder der Kammerversammlungen der Landwirtschaftskammern ist durch das Achte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Landwirtschaftskammern vom 15. Mai 1986 (Nieders. GVBl. S. 149) sowie die Wahlordnung für die Landwirtschaftskammern vom 6. Dezember 1986 (Nieders. GVBl. S. 355) erfolgt.

6.7 Wahlen zu den Handwerkskammern

Unter Hinweis auf die inzwischen erzielte datenschutzgerechte Überarbeitung der wahlrechtlichen Bestimmungen für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen hat der Landesbeauftragte beim Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr eine entsprechende Überprüfung der Wahlordnung für die Wahlen der Mitglieder der Handwerkskammern angeregt. So enthält § 2 Abs. 3 dieser Wahlordnung keine Bestimmung darüber, daß die Beisitzer und Stellvertreter im Wahlausschuß nicht nur auf unparteiische und gewissenhafte Erfüllung ihres Amtes zu verpflichten sind, sondern auch zur Verschwiegenheit über alle dem Wahlgeheimnis unterliegenden Angelegenheiten (vgl. § 6 Abs. 3 der Bundeswahlordnung, § 4 Abs. 6 NLWO). Auch fehlt in § 12 Abs. 2 eine § 21 Abs. 4 der Bundeswahlordnung und § 15 Abs. 3 NLWO entsprechende Bestimmung, wonach das Anfertigen von Auszügen aus dem Wählerverzeichnis nur im Zusammenhang mit der Prüfung des Wahlrechts einzelner bestimmter Personen zulässig ist und Auszüge nur für diesen Zweck verwendet werden und unbeteiligten Dritten nicht zugänglich gemacht werden dürfen. Schließlich fehlt jegliche Bestimmung über die sorgsame Verwahrung und amtliche Vernichtung von Wahlunterlagen nach Abschluß der Wahlhandlung. Bei anderen Wahlen war es infolge des Fehlens derartiger Bestimmungen immer wieder zu erheblichen datenschutzrechtlichen Problemen gekommen. Auf den Einwand des Ministers für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, daß solche Probleme bei den Wahlen der Mitglieder der Handwerkskammern bisher nicht aufgetreten und auch künftig nicht zu erwarten seien, weil wegen der vorgesehenen sog. „Friedenswahl“ mit echten Wahlhandlungen nicht zu rechnen sei, hat der Landesbeauftragte auf einschlägige Erfahrungen bei den Wahlen zu den Landwirtschaftskammern verwiesen. Der Minister

für Wirtschaft, Technologie und Verkehr sieht gleichwohl keinen Regelungsbedarf. Er wendet u.a. ein, daß die Wählerliste kaum zur Kenntnis genommen werde und eine anderweitige Verwendung möglicher Auszüge aus der Wählerliste oder deren Weitergabe an unbeteiligte Dritte ohnehin nicht kontrollierbar sei. Solche Einwände vermögen nicht zu überzeugen. Sie sind auch gegen die inzwischen erfolgreich abgeschlossene Überarbeitung anderer Wahlordnungen vorgebracht worden. Der Landesbeauftragte hält an seiner Anregung fest.

6.8 Personalratswahlen

Nach § 2 Abs. 2 der Wahlordnung für die Personalvertretungen im Land Niedersachsen stellt der Wahlvorstand ein Verzeichnis der wahlberechtigten Bediensteten, getrennt nach den Gruppen der Beamten, Angestellten und Arbeiter, auf. Die Wahlordnung trifft keine näheren Bestimmungen über den Inhalt des Wählerverzeichnisses. Der Landesbeauftragte hat sich durch eine Umfrage einen Überblick über den Umfang der in die Wählerverzeichnisse aufgenommenen personenbezogenen Daten sowie die Art der „öffentlichen Auslegung“ bei den Ressorts der Landesregierung und den Behörden des nachgeordneten Bereichs verschafft. Die Auswertung ist noch nicht abgeschlossen. Deutlich geworden ist bereits, daß unterschiedlich verfahren wird.

7. Statistik

Die Vorbildwirkung des Mikrozensusgesetzes und des Volkszählungsgesetzes ist offenbar zu früh gelobt worden. Jedenfalls wird weder das gerade verabschiedete Bundesstatistikgesetz noch das Zweite Statistikbereinigungsgesetz den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts gerecht. So enthält das Bundesstatistikgesetz zwar zahlreiche datenschutzrechtliche Verbesserungen, bleibt jedoch in essentiellen Fragen — wie der Abgrenzung von Hilfs- und Erhebungsmerkmalen, der gesetzlichen Festlegung der Hilfsmerkmale, der Auskunftform, der Trennung und Löschung von Hilfsmerkmalen — hinter den Erwartungen der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder zurück. Ebenso hebt das Zweite Statistikbereinigungsgesetz zwar in einigen statistischen Rechtsvorschriften die bisherigen Übermittlungsregelungen auf; die erhoffte Anpassung an die Anforderungen des Volkszählungsurteils (z.B. Benennung der Hilfs- und Erhebungsmerkmale, Präzisierung der Trennungs- und Lösungsregelungen, Sicherung der statistischen Geheimhaltung) ist hingegen unterblieben. Der Bundestag hat die Bundesregierung aufgefordert, nach einem Jahr über die Erfahrungen mit den neuen Vorschriften zu berichten. Dies läßt immerhin die Möglichkeit der späteren Nachbesserung durch den Gesetzgeber offen.

7.1 Handels- und Gaststättenzählung

Die Handels- und Gaststättenzählung 1985 hat im Berichtsjahr das Verwaltungsgericht Berlin beschäftigt. In seiner Entscheidung widerspricht das Gericht der Ansicht, die Auskunftspflicht nach dem Handelsstatistikgesetz greife in rechtswidriger Weise in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Das Gericht sieht den Ausgleich für das beanstandete Fehlen von Verfahrensvorschriften im Handelsstatistikgesetz in ergänzenden Bestimmungen im Bundesstatistikgesetz und verwaltungsinternen Regelungen. Auch das

Bundesverfassungsgericht habe im Volkszählungsurteil ausgeführt, der Gesetzgeber habe zwar für notwendige Sicherungsvorkehrungen zum Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts Sorge zu tragen, brauche jedoch nicht alles selbst zu regeln, müsse vielmehr lediglich „dafür sorgen, daß das Notwendige geschieht“.

Der Landesbeauftragte hat seine unter VII 7.1 vertretene Kritik aufrechterhalten, daß die Speicherung der Hilfsmerkmale in einer automatisierten Adreßdatei und die praktizierten Auswertungen von Adreßdaten und Erhebungsmerkmalen für andere statistische Erhebungen einen Widerspruch zum Trennungs- und Löschungsgebot darstellen, wozu es einer eigenständigen Rechtsgrundlage bedürft hätte. Diese ist allerdings durch eine Vorschrift über Adreßdateien in § 13 des novellierten Bundesstatistikgesetzes mittlerweile geschaffen worden.

7.2 Mikrozensus

Auch im Berichtsjahr haben sich zahlreiche zu den Mikrozensuserhebungen herangezogene Bürger mit Beschwerden an den Landesbeauftragten gewandt. Es wurden Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Erhebung und Unverständnis über den Zeitpunkt kurz vor der Volkszählung 1987 geäußert. Nach umfassender Aufklärung über die Verfassungsmäßigkeit der statistischen Befragung konnten die Bedenken der Auskunftspflichtigen überwiegend ausgeräumt werden.

Die im Mikrozensusgesetz vorgesehenen Testerhebungen mit freiwilliger Auskunftserteilung wurden 1986 fortgesetzt. Testgegenstand waren diesmal unterschiedlich gestaltete Aufklärungsschreiben an die Testhaushalte und der Versuch der Bewertung der Interviewertätigkeit. Hierzu wurde eine Befragung der Interviewer über Struktur der Auswahlbezirke, Zahl und Struktur der Haushalte, frühere Tätigkeiten als Interviewer, Alter, Schulabschluß, soziale Stellung sowie Geschlecht durchgeführt. Im Vergleich dieser Erhebungsdaten zum Erfolg des Interviewers sollen Vorschläge zur Auswahl geeigneter Interviewer entwickelt werden. Die Erhebung, Speicherung und Auswertung der personenbezogenen Daten von Interviewern ist im Mikrozensusgesetz jedoch nicht vorgesehen. Eine umfassende Aufklärung über den Befragungszweck ist den Interviewern nicht erteilt, ihre schriftliche Einwilligung nicht eingeholt worden. Dies ist bedenklich und sollte korrigiert werden.

Erfreulich hoch war die Bereitschaft zur freiwilligen Auskunftserteilung bei den ausgewählten Testhaushalten. Dies berechtigt zu der Erwartung, daß möglichst bald viele Bevölkerungsbefragungen auf freiwilliger Grundlage durchgeführt werden können.

7.3 Volkszählung

Nach einer Pause von rund 17 Jahren wird zum 25. Mai 1987 (Zählungstichtag) die Volkszählung als bundesweite Totalerhebung mit Auskunftspflicht durchgeführt. Erhoben werden Bestands- und Strukturdaten

- aller Personen und Haushalte (Volks- und Berufszählung)
- aller Gebäude mit Wohnraum und ständig bewohnter Unterkünfte (Gebäudezählung)

- aller Wohnungen einschließlich der leerstehenden Wohnungen (Wohnungszählung)
- aller nicht landwirtschaftlicher Arbeitsstätten und Unternehmen (Arbeitsstättenzählung).

Rechtsgrundlagen sind das Gesetz über eine Volks-, Berufs-, Gebäude-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung 1987 (Volkszählungsgesetz 1987) vom 8. November 1985 (BGBl. I S. 2078) in Verbindung mit dem Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke sowie die Verordnung zur Durchführung des Volkszählungsgesetzes 1987 vom 8. Juli 1986 (Nieders. GVBl. S. 269) und der Runderlaß des Niedersächsischen Ministers des Innern zur Durchführung der Volkszählung 1987 vom 10. Juli 1986 (Nieders. MBl. S. 722). Diese Rechtsvorschriften erfüllen insgesamt die Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil an statistische Erhebungen gestellt hat. Aus ihnen ergeben sich die folgenden datenschutzrelevanten Erhebungsgrundsätze:

- Für die Durchführung der Zählung vor Ort sind die Gemeinden zuständig. Sie richten besondere Erhebungsstellen ein, die räumlich, organisatorisch und personell von anderen Verwaltungsstellen zu trennen sind. Damit wird dem Abschottungsgebot, das das Bundesverfassungsgericht als Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der amtlichen Statistik bezeichnet hatte, hinreichend Rechnung getragen.
- Die Räumlichkeiten der Erhebungsstellen, in denen Unterlagen für die Durchführung der Zählung bearbeitet oder aufbewahrt werden, sind gegen unbefugten Zutritt zu sichern (§ 3 Abs. 2 der Verordnung vom 8. Juli 1986). Da gewaltsame Störversuche nicht auszuschließen sind, sind die Sicherheitsvorkehrungen auf diese Gefahrenlage abzustellen. Bauliche und organisatorische Maßnahmen sollten potentiellen Tätern deutlich machen, daß eine Überwindung zu riskant oder zeitlich zu aufwendig ist (z. B. verschlossener Bauabschnitt, Alarmanlage, Wachdienst, Feuermeldeanlage, Fenster- und Türsicherungen, durchwurfhemmende Verglasung). Der Zugang zu den Räumen mit personenbezogenen Erhebungsunterlagen sollte nur kontrolliert erfolgen können (z. B. Zugangskontrollsystem, Kameraüberwachung, Gegensprechanlage, Pförtner, Türspion, Außenknauf).
- Zur personellen Abschottung sind die Erhebungsstellen mit eigenem Personal auszustatten. Diese Mitarbeiter dürfen nicht mit anderen Aufgaben des Verwaltungsvollzugs betraut werden. Sie dürfen die aus ihrer Tätigkeit gewonnenen Erkenntnisse nicht in anderen Verfahren oder für andere Zwecke verwenden. Sie werden auf die Wahrung der statistischen Geheimhaltung und zur Geheimhaltung auch solcher Erkenntnisse über Auskunftspflichtige schriftlich verpflichtet, die gelegentlich ihrer Tätigkeit gewonnen werden. Die Verpflichtung gilt auch nach Beendigung der Tätigkeit in den Erhebungsstellen. Ein zu bestellender Erhebungsstellenleiter ist für die Einhaltung der zur Sicherung des statistischen Geheimnisses getroffenen Vorkehrungen verantwortlich. Verstöße können mit Freiheitsstrafe oder Geldstrafe geahndet werden.

Das personelle Abschottungsgebot verbietet auch eine nur zeitweise Umsetzung des Erhebungsstellenpersonals. Der Landesbeauftragte hat empfohlen, bei den Erhebungsstellen keine Bediensteten aus den sensiblen Bereichen der Kommunalverwaltung — insbesondere aus dem Ordnungs-, Einwohnermelde-, Steuer- und Sozialbereich — einzusetzen, um jegliche Befürchtung auszuräumen, daß Bedienstete bei ihrer sonstigen dienstlichen Tätigkeit Kenntnisse aus ihrer Tätigkeit bei den Erhebungsstellen zu Lasten der Auskunftspflichtigen nutzen könnten. Eine entsprechende Bestim-

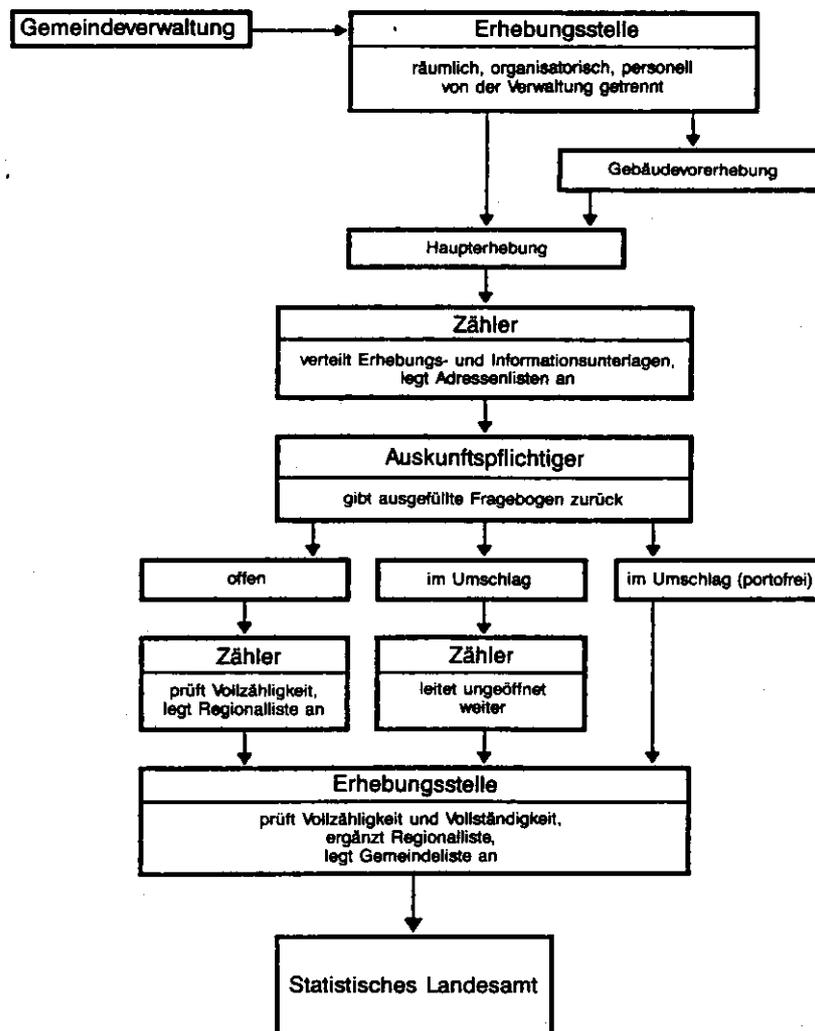
mung ist zwar nicht in die statistischen Rechtsvorschriften aufgenommen worden, jedoch aus der Regelung zur Zählerauswahl ableitbar.

- Die Erhebung wird mit Zählern durchgeführt. Sie begehen ihren Arbeitsbezirk, verteilen die Erhebungsunterlagen, beraten den Bürger und sammeln ausgefüllte Erhebungsvordrucke wieder ein. Damit wird den Zählern eine verantwortungsvolle Aufgabe übertragen, die über den Erfolg der Volkszählung entscheiden wird. § 10 Abs. 5 des Volkszählungsgesetzes regelt die Zählerauswahl und schreibt vor, daß sich ein Einsatz verbietet, soweit eine Interessenkollision zu besorgen ist.
- Zu den Aufgaben der Erhebungsstellen gehören vor allem:
 - Einweisen der Mitarbeiter der Erhebungsstelle in Inhalt und Ablauf der Zählung
 - Durchführen der Gebäudevorerhebung
 - Einteilen des Gemeindegebietes in Zählbezirke
 - Anfordern von Daten gemäß § 11 des Volkszählungsgesetzes 1987
 - Unterrichten der Bürger über die Volkszählung
 - Werben, Bestellen und Schulen der Zähler
 - Erstellen des Zählerverzeichnisses und Beschriften der Organisationsunterlagen
 - Verteilen der Erhebungsunterlagen an die Zähler
 - Klären von Rückfragen der Zähler und Auskunftspflichtigen, Einrichten eines Auskunftsdienstes
 - Entgegennehmen und Prüfen der Erhebungsunterlagen von Zählern und Auskunftspflichtigen
 - Entgegennehmen der postalisch zugesandten Erhebungsvordrucke und Zuordnen zu den entsprechenden Zählbezirken
 - Überprüfen, Ergänzen und Ausfüllen der Erhebungsvordrucke und Organisationspapiere
 - Rückfragen und Mahnungen
 - Bearbeiten von Verweigerungen
 - Weiterleiten der Erhebungsunterlagen an das Niedersächsische Landesverwaltungsamt — Statistik —.

Für diese Arbeiten werden in größeren Städten zeitweise bis zu 200 Mitarbeiter eingesetzt. Der Geschäftsbetrieb der Erhebungsstelle sollte in einer besonderen Dienstanweisung geregelt werden.

Den Ablauf der Volkszählung verdeutlicht die folgende Skizze aus „Volkszählung 1987“, herausgegeben vom Statistischen Bundesamt und den Statistischen Landesämtern:

Schematischer Ablauf der VZ 1987



- Die auskunftspflichtigen Bürger sind schriftlich über die Volkszählung zu unterrichten. Hierfür ist die Informationsschrift „Informationen zur Volkszählung 1987“ vorgesehen.
- Zur Organisation der Zählung übermittelt die Meldebehörde aus dem Melderegister auf Verlangen der Erhebungsstelle Vor- und Familiennamen, Gemeinde, Straße, Hausnummer, Haupt- oder Nebenwohnung, Geburtsjahr und -monat, Geschlecht, Staatsangehörigkeit.

Von den für die Grundsteuer oder für die Gebäudebrandversicherung zuständigen Stellen können Vor- und Familiennamen oder Bezeichnung der Eigentümer und Verwalter sowie Gemeinde, Straße und Hausnummer der Eigentümer und Verwalter für die im einzelnen zu erhebenden Gebäude und Unterkünfte angefordert werden. Die Erhebungsstellen können weiter von den für die Entgegennahme von Gewerbeanzeigen zuständigen Stellen Namen, Bezeichnung, Straße und Hausnummer der Arbeitsstätten anfordern.

- Es besteht kein gesetzliches Verbot, diese Organisationsdaten ADV-unterstützt zu verarbeiten. Nach dem Volkszählungsurteil bedarf es lediglich zur Sicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung bei statistischen Erhebungen besonderer Vorkehrungen für die Durchführung und Organisation der Datenverarbeitung. Deshalb sind für automatisiert gespeicherte Organisationsdaten besondere Datensicherungsmaßnahmen geboten, die den Zugriff unberechtigter Stellen ausschließen.
- Angaben aus dem Personenbogen und dem Wohnungsbogen dürfen von den Erhebungsstellen nicht auf elektronischen Datenträgern gespeichert werden. Diese Angaben werden auch bei den Landesstatistikbehörden und beim Bundesamt für Statistik nicht zusammen mit den Namen elektronisch gespeichert.
- Die Erhebungsstellen sind im Zuge des Erhebungsverfahrens auch nicht befugt, Auswertungen der Erhebungsmerkmale gemäß §§ 5 bis 7 des Volkszählungsgesetzes selbst vorzunehmen oder durch Dritte vornehmen zu lassen.

Der Landesbeauftragte ist bereits von mehreren Gemeinden und Städten zur Beratung über die zu treffenden Abschottungsmaßnahmen gerufen worden. Er wird auch in Zukunft solchen Wünschen nachkommen. Im übrigen wird er seine Prüfungen während des Erhebungsverfahrens fortsetzen. Gegenstand besonderer Kontrollen wird der ADV-Einsatz in den Erhebungsstellen sein.

7.4 Bundesstatistikgesetz

Das novellierte Bundesstatistikgesetz versucht den Anforderungen des Grundgesetzes und den Vorgaben des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts durch folgende Regelungen gerecht zu werden:

1. Der Gesetzgeber einzelstatistischer Gesetze wird verpflichtet, Hilfsangaben festzulegen (§ 9 Abs. 1).
2. Die Rechtstellung der zu Befragenden wird verbessert, es werden Wahlmöglichkeiten für die Beantwortung angeboten (§ 15 Abs. 4 und 5).
3. Es wird ausdrücklich klargestellt, daß Fragebogen mit dem Gesetz übereinstimmen müssen (§ 11 Abs. 3 Satz 2).
4. Die Regelungen über die „Erhebungsbeauftragten“ schließen den Interessenkonflikt bei Zählern aus (§ 14).
5. Hilfsmerkmale sind frühestmöglich zu löschen (§ 12 Abs. 1).
6. Die Weitergabe nicht anonymisierter Einzelangaben für statistische Auswertungen ist nur an solche anderen Stellen zulässig, bei denen rechtlich und organisatorisch die Abschottung und zweckentsprechende Nutzung der Daten gewährleistet sind (§ 16 Abs. 6).
7. Das Verbot der Reidentifizierung ist strafbewehrt (§§ 21, 22).

Das Gesetz trägt gleichwohl nicht allen Vorgaben des Volkszählungsurteils hinreichend Rechnung:

1. Es fehlt eine klare Abgrenzung der Begriffe „Hilfs-“ und „Erhebungsmerkmale“ sowie eine ausreichende Beschreibung der Verarbeitungsvoraussetzungen und der zulässigen Verwendungen.

2. Es fehlt die Verpflichtung, daß Hilfsmerkmale auch für „Erhebungen aufgrund bereits geltender, eine Bundesstatistik anordnender Rechtsvorschriften“ gesetzlich angeordnet sein müssen. Vielmehr soll nach der Überleitungsvorschrift des § 25 Abs. 2 die Anordnung durch die Statistikbehörde genügen. Da statistische Rechtsvorschriften fast ausnahmslos zeitlich unbefristet gelten, kommt diese Regelung einem Dispens von der verfassungsgerichtlichen Auflage sehr nahe. So bleibt eine andere Forderung des Bundesverfassungsgerichts unerfüllt, wonach der Gesetzgeber — insbesondere bei der Erfassung sensibler Merkmale — zu prüfen hat, ob das Ziel der Erhebung nicht auch durch deren anonymisierte Ermittlung erreicht werden kann.
3. Der Grundsatz der Auskunftspflicht ist beibehalten worden. Demgegenüber hatte das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber aufgegeben, anhand des jeweils neuesten Standes der Methoden der amtlichen Statistik und der Sozialforschung zu entscheiden, welche Form der Informationserhebung zu wählen ist. Es fehlt die Verpflichtung des Gesetzgebers zur Entscheidung für die nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auszuwählende mildere Regelung. Die Grundsatzregelung zugunsten der Auskunftverpflichtung erscheint unangemessen, weil die schwerere Form des Eingriffs, als Regel normiert, Präjudizcharakter hat und keine Begründung des Einzelgesetzgebers mehr erfordert, aus welchen Gründen er sich jeweils für die Pflichtauskunft entschieden hat.
4. § 13 sieht vor, daß zur Vorbereitung und Durchführung statistischer Erhebungen, soweit sie Wirtschafts-, Lohn- und Umweltstatistiken bei Unternehmen, Betrieben und Arbeitsstätten betreffen, umfassende Adreßdateien aufgebaut werden dürfen. Die Adreßdateien können sowohl Hilfsmerkmale als auch Erhebungsmerkmale umfassen. Die Einrichtung widerspricht dem Grundsatz der frühestmöglichen Löschung von Identifikatoren. Zudem besteht die Gefahr der Vermischung der Funktionen von Hilfs- und Erhebungsmerkmalen. Im Gesetz fehlen Vorschriften, wonach durch organisatorische und verfahrenstechnische Maßnahmen sicherzustellen ist, daß die Daten der „Adreßdateien“ nicht mit den Erhebungsmerkmalen verknüpft und überdies auch nicht zu anderen als den ausdrücklich aufgeführten Zwecken genutzt werden können.

7.5 Landesstatistikgesetz

Der Landesbeauftragte hatte unter VII 7.5 auf Entwurfsarbeiten zu einem Landesstatistikgesetz hingewiesen. Seine Erwartung, daß dieses Gesetz 1986 verabschiedet werde, um so die gesetzliche Grundlage für die von den Kommunalverwaltungen begehrte Übermittlung von Einzelangaben der Volkszählung 1987 zu schaffen, hat sich nicht erfüllt. Der Entwurf, dessen Inkrafttreten vor dem des neuen Bundesstatistikgesetzes geplant war, muß überarbeitet werden.

Der Landesbeauftragte faßt seine schon mehrfach vorgetragenen Grundsatzforderungen für das Landesstatistikgesetz wie folgt zusammen:

1. Durch den Gesetzgeber ist eine klare Zuständigkeitsregelung und eine präzise Aufgabenzuweisung sowohl für den kommunalen als auch für den Landesbereich vorzunehmen.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Volkszählungsurteil nachdrücklich verlangt, daß Beschränkungen des informationellen Selbstbestimmungsrechts durch zwangsweise Datenerhebungen einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, aus der sich Voraussetzung und Umfang der Beschränkungen

klar und für den Bürger erkennbar ergeben und die damit dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht, und ferner, daß der Gesetzgeber „mehr als früher“ organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen hat, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken. In diesem Sinne sind beispielsweise im Niedersächsischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung die Polizeibehörden im einzelnen festgelegt worden. Eine gesetzliche Bestimmung der Statistikbehörde empfiehlt sich um so mehr, als das Landesverwaltungsamt neben den statistischen Aufgaben eine Fülle anderer, dem Verwaltungsvollzug zuzuordnender Aufgaben wahrnimmt, von denen die Statistik klar und für den Bürger erkennbar abzugrenzen ist.

2. Landesstatistiken bedürfen grundsätzlich einer gesetzlichen Anordnung. Kommunalstatistiken bedürfen der Anordnung durch Satzung. Der Regelungsumfang der eine Landesstatistik oder Kommunalstatistik anordnenden Rechtsvorschrift ist festzulegen.
3. Die statistische Aufbereitung von Daten aus dem Verwaltungsvollzug muß von der ursprünglichen Zweckbestimmung der Daten abgedeckt sein; andernfalls bedarf es auch hierfür einer einzelgesetzlichen Anordnung.
4. Das Landesstatistikgesetz sollte vom Grundsatz der freiwilligen Auskunft ausgehen. Dies entspricht der Forderung des Bundesverfassungsgerichts an den Gesetzgeber, sich vor künftigen Erhebungen mit dem jeweiligen Stand der Diskussion neuer Methoden der amtlichen Statistik und der Sozialforschung auseinanderzusetzen, wonach vor jeder Anordnung einer Statistik, sei es durch Gesetz, durch Rechtsverordnung oder Satzung, erneut zu prüfen ist, ob der erstrebte Zweck ganz oder teilweise auch mit einer freiwilligen Erhebung erreicht werden kann.

7.6 Hochschulstatistik

Zu der geplanten Novellierung des Hochschulstatistikgesetzes des Bundes ist es in der 10. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages nicht mehr gekommen. Auch im Wintersemester 1986/87 haben die niedersächsischen Hochschulen die Erhebung der Studentendaten überwiegend auf das noch geltende Gesetz gestützt und Statistikdaten wiederum für verwaltungsinterne Zwecke verwendet. Damit bleiben die verfassungsrechtlichen Bedenken des Landesbeauftragten gegen die Verknüpfung von Statistik- und Verwaltungsdaten (vgl. VI 23.2) unausgeräumt. Der Minister für Wissenschaft und Kunst plant, für künftige Erhebungen von Studentendaten zu Verwaltungszwecken eine eigene Ermächtigungsgrundlage im zu novellierenden Niedersächsischen Hochschulgesetz zu schaffen (vgl. 25.3). Die Novelle soll voraussichtlich 1987 in Kraft treten. Die Länderverwaltungen stimmen zur Zeit den für Verwaltungszwecke der Hochschulen erforderlichen Katalog personenbezogener Daten ab.

7.7 Wanderungsstatistik

Gegen die praktizierte Erhebung personenbezogener Daten für die Statistik der Bevölkerungsbewegung und die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes (Wanderungsstatistik) hat der Landesbeauftragte bereits früher Bedenken geäußert. Der Minister des Innern hatte in Erwartung einer unmittelbar bevorstehenden Novellierung des Bevölkerungsstatistikgesetzes des Bundes von einer Umstellung des Erhebungsweges und der verwendeten Zählblätter abgesehen. Entgegen seiner Erwartung steht die Novellierung nach wie vor aus.

7.8 Todesursachenstatistik

Zur Erstellung der Todesursachenstatistik werden die Leichenschauheine über das Gesundheitsamt an die Landesstatistikbehörde geleitet. Rechtsgrundlage ist das Gesetz über die Statistik der Bevölkerungsbewegung und die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes. Das Bundesgesundheitsamt begehrt Daten dieser Erhebung für eigene Mortalitätsuntersuchungen und hat hierüber den Landesbeauftragten unterrichtet. Da eine bereichsspezifische Übermittlungsvorschrift fehlt, kommt nur die Übermittlung anonymisierter Daten in Betracht. Daten sind dann als anonymisiert anzusehen, wenn der Personenbezug sowohl vom Empfänger als auch von Dritten nur noch mit einem unangemessenen Aufwand hergestellt werden kann. Obwohl vom Bundesgesundheitsamt lediglich aggregierte Daten bestimmter Altersgruppen erbeten werden, ist nicht auszuschließen, daß im unteren Altersbereich in kleinen Landkreisen Einzelfälle auftreten. Um eine Reidentifizierung auch in diesen Fällen auszuschließen, plant die Landesstatistikbehörde, kritische Einzelfälle in hypothetischen Kreisen zusammenzufassen. Gegen eine solche modifizierte Form der Übermittlung bestehen keine datenschutzrechtlichen Bedenken.

7.9 Strafverfolgungsstatistik

Unter VII 7.9 wurde über die Absicht der Justizverwaltungen der Länder berichtet, aus Gründen der Geschäftsvereinfachung die für die Erstellung der Strafverfolgungsstatistik notwendigen Daten nicht mehr über eine eigene Zählkarte, sondern über die maschinenlesbaren Mitteilungen zum Bundeszentralregister zu erheben. Bedenklich ist bei diesen Modellüberlegungen die namentliche Weitergabe von Daten in Fällen von Freisprüchen und Verfahrenseinstellungen. Der Bundesminister der Justiz ist daher von den Justizministern der Länder gebeten worden, für die geplante Kooperation des Bundeszentralregisters und der Statistikbehörden eine hinreichende gesetzliche Grundlage zu schaffen. Weiter wurde vereinbart, daß das Land Baden-Württemberg einen Probelauf für die Kooperation durchführt. Der Niedersächsische Justizminister beabsichtigt, bis zur Schaffung der erforderlichen gesetzlichen Übermittlungsregelung und Auswertung des Probelaufs das bisherige Zählkartenverfahren beizubehalten.

7.10 Bewährungshilfe- und Führungsaufsichtsstatik

Die Bewährungshilfestatistik wird seit 1963 bundeseinheitlich durchgeführt. Sie gehört zu den koordinierten Länderstatistiken ohne bereichsspezifische gesetzliche Grundlage. Die Erhebungsdaten werden durch die Bewährungshelfer in Zählkarten eingetragen und an die Landesstatistikbehörde geliefert. Seit 1981 werden in Niedersachsen aus Gründen des Datenschutzes in den Zugangs- und Abgangszählkarten Namen und Zunamen der Probanden nicht mehr eingetragen. Der Statistikdatensatz enthält jedoch detaillierte personenbezogene Angaben (z. B. die Kennzahl der Dienststelle, die Kennzahl des Bewährungshelfers, Geschlecht, Geburtsdatum, Familienstand), die über vorhandene Schlüsselverzeichnisse unschwer die Rückerkennung möglich machen. Der Landesbeauftragte hat den Minister der Justiz gebeten, auf umgehende Schaffung einer bereichsspezifischen gesetzlichen Rechtsgrundlage hinzuwirken.

Die Führungsaufsichtsstatik ist eine Sekundärstatistik, deren Daten durch die Führungsaufsichtsstellen aus Aktenunterlagen erhoben und in Zählkarten an die Landesstatistikbehörde weitergeleitet werden. In den Zählkarten werden Name, Geburtsort und Kreis nicht mehr eingetragen. Im Statistikdaten-

satz werden jedoch andere identifizierende Angaben, wie Bezeichnung der Führungsaufsichtsstelle, Aktenzeichen und Geburtsdatum weiterhin gespeichert, so daß auch dieser Datensatz faktisch nicht als anonymisiert angesehen werden kann. Auch für diese Statistik hat der Landesbeauftragte die Schaffung einer bereichsspezifischen gesetzlichen Rechtsgrundlage gefordert.

7.11 Sozialhilfestatistik

Die örtlichen Träger der Sozialhilfe haben nach dem Gesetz über die Durchführung von Statistiken auf dem Gebiet der Sozialhilfe, der Kriegsopferversorge und der Jugendhilfe vom 15. Januar 1963 in der Fassung des Ersten Statistikbereinigungsgesetzes vom 14. März 1980 Sozialhilfestatistikdaten an die Landesstatistikbehörde zu übermitteln. Die in Niedersachsen hierfür verwendeten Zählblätter stimmen mit denen anderer Bundesländer weitgehend überein. Nach den Statistikbestimmungen sowie den Vorschriften des Sozialgesetzbuchs X über den Schutz der Sozialdaten dürfen nur anonymisierte Einzelangaben übermittelt werden. In der Vergangenheit konnte erreicht werden, daß die Identifizierungsmerkmale Name und Anschrift der Hilfeempfänger nicht mehr an die Statistikbehörde übermittelt werden. Die Anonymisierung wird jedoch durch die Angabe der sachbearbeitenden Sozialbehörde und des vollständigen Aktenzeichens auf dem Erhebungsbogen nach wie vor gefährdet. Die Übermittlung dieser Daten ermöglicht eine Reidentifizierung. Im übrigen geht der Umfang der auf dem Statistikerhebungsbogen aufgeführten Daten über den der zur Hilfgewährung erforderlichen hinaus. Die vorhandene Rechtsvorschrift stellt keine hinreichende Rechtsgrundlage hierfür dar.

Ungeachtet aller Bedenken hat der Sozialminister die Sozialhilfestatistik in Erwartung einer bevorstehenden bundesgesetzlichen Klarstellung unverändert fortgeführt. Seine Erwartung hat sich nicht erfüllt. Nach der durch das Zweite Statistikbereinigungsgesetz erfolgten Neufassung der Erhebungsbestimmung werden „in der Jahresstatistik der Sozialhilfe jährlich die Aufwendungen und die Zahl der Empfänger der Hilfe jeweils aufgegliedert nach Empfängergruppen und Hilfearten“ erfragt. Damit fehlt nach wie vor eine den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts nach Normenklarheit entsprechende präzise Vorschrift. Unverändert fehlen die Benennung der Erhebungsmerkmale und der Hilfsmerkmale, präzise Trennungs- und Löschungsvorschriften und hinreichende Regelungen zur Sicherung der statistischen Geheimhaltung.

7.12 Tuberkulosestatistik

Der Landesbeauftragte hatte unter VII 7.10 das praktizierte Erhebungsverfahren kritisiert. Der Minister des Innern hat diese Kritik inzwischen aufgegriffen. Künftig wird auf die Erhebung der Hilfsmerkmale Wohnort, Postleitzahl und Geburtsort verzichtet. Nicht aufgegriffen wurde die Empfehlung des Landesbeauftragten, auf die Erhebung des vollständigen Geburtsdatums zu verzichten und statt dessen — wie jetzt in § 5 a Abs. 1 des Bundesseuchengesetzes i. d. F. des Zweiten Statistikbereinigungsgesetzes vorgeschrieben — lediglich das Alter zu erfragen. Übermittlungen der Ergebnisse der jährlichen Tuberkulosestatistik an andere interessierte Stellen erfolgen allerdings ausschließlich in aggregierter Form ohne Angabe der Geburtstage und -monate, so daß eine Reidentifizierung auszuschließen ist.

7.13 Diagnosestatistik

Nach § 16 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 i. V. m. § 24 Abs. 2 der Bundespflegesatzverordnung sind die Krankenhausträger verpflichtet, eine Diagnosestatistik zu erstellen, in der ab 1. Januar 1986 Angaben über durchgeführte Operationen nebst Diagnose und ab 1. Januar 1988 zusätzlich die Verweildauer und das Alter der Patienten zu erfassen sind. Die Statistik, die von den Krankenhäusern erstmals für die Pflegesatzverhandlungen im Jahre 1987 vorzulegen ist, läßt keine Personenbezüge erkennen und ist daher datenschutzrechtlich unbedenklich. Das derzeit in Niedersachsen praktizierte Verfahren bei der Erstellung der Statistik wirft jedoch Probleme in mehrfacher Hinsicht auf. Aus zahlreichen Eingaben und aus einer Umfrage, die der Landesbeauftragte daraufhin bei sämtlichen kommunalen und staatlichen Krankenhausträgern in Niedersachsen durchgeführt hat, ist erkennbar geworden, daß der von der Bundespflegesatzverordnung gesetzte Rahmen in der Praxis nicht eingehalten wird. In vielen Fällen werden nicht nur die „Hauptdiagnose“, sondern auch noch mehrere „Nebendiagnosen“ erfaßt. So ist in einem Krankenhaus die Speicherung von bis zu 9 „Nebendiagnosen“ geplant. Ein anderes Krankenhaus plant die Aufschlüsselung des 3stelligen ICD-Schlüssels in einen 7stelligen Schlüssel.

Nach übereinstimmender Auffassung des Sozialministers und des Landesbeauftragten hängt die datenschutzgerechte Durchführung der Diagnosestatistik von der Beachtung folgender Grundsätze ab:

1. § 16 Abs. 4 der Bundespflegesatzverordnung stellt keine Rechtsgrundlage für die Erhebung, Speicherung, Weitergabe oder sonstige Verarbeitung personenbezogener Daten dar. Die Diagnosestatistik ist vielmehr nach dieser Bestimmung als abgeleitete Geschäftsstatistik (ohne Auskunftspflicht der Betroffenen) aufgrund bereits vorhandener Datenbestände zu erstellen, die auf der Grundlage anderer Rechtsvorschriften oder aufgrund der Einwilligung des Patienten im Rahmen des Behandlungsvertrages erhoben worden sind.
2. Zu Zwecken des Leistungsnachweises oder zu anderen mit der Bundespflegesatzverordnung im Zusammenhang stehenden Zwecken dürfen nach der vorgenannten Bestimmung ausschließlich anonyme Daten (statistische Zahlen) verwendet werden. Die Speicherung personenbezogener Angaben (z.B. besonders kostenintensiver Einzelfälle) zum Nachweis bei Pflegesatzverhandlungen läßt sich durch § 16 Abs. 4 der Bundespflegesatzverordnung nicht rechtfertigen. Ebenso ist der Umfang der anonymen statistischen Angaben in der Bundespflegesatzverordnung präzise und abschließend festgelegt, so daß sich aus dieser Rechtsvorschrift weder darüber hinausgehende statistische Speicherungen noch gar zusätzliche personenbezogene Erhebungen zum Zwecke der Auswertung für darüber hinausgehende statistische Speicherungen rechtfertigen lassen. So läßt sich auch die Erfassung weiterer Diagnosen (Nebendiagnosen) nicht mit der Bundespflegesatzverordnung begründen.
3. Rechtsgrundlage einer personenbezogenen Erhebung von Patientendaten ist in Ermangelung eines Niedersächsischen Krankenhausgesetzes (vgl. 21.3) ausschließlich die Einwilligung des Patienten, die im Abschluß des Behandlungsvertrages zum Ausdruck kommt. Der Behandlungsvertrag steckt zugleich den Rahmen der weiteren Verarbeitung solcher Daten ab. Die Verarbeitung ist nur zulässig, soweit sie für die ordnungsgemäße Durchführung der Behandlung einschließlich Abrechnung und Dokumentation erforderlich ist. Die Diagnosestatistik ist aus diesem vom Behandlungsvertrag abgedeckten Datenbestand abzuleiten.

4. Werden zu Forschungs- oder Nachweiszwecken darüber hinausgehende Daten benötigt, deren Erhebung zur ordnungsgemäßen Durchführung der Behandlung einschließlich Abrechnung und Dokumentation nicht erforderlich ist, so dürfen diese nur mit Einwilligung des Patienten (nach eingehender Unterrichtung über Zweck und Ablauf der Forschungsarbeit bzw. Nachweisführung) erhoben und verarbeitet werden.

Klärungsbedürftig bleibt die Frage, ob und in welchem Umfang personenbezogene medizinische Patientendaten außerhalb des Krankenhauses bei anderen Stellen im Auftrag verarbeitet werden dürfen. Sämtliche in der behandelnden Fachabteilung anfallenden Patientendaten unterliegen der ärztlichen Schweigepflicht. Jede personenbezogene Datenweitergabe an Dritte, die nicht in die Behandlung oder Nachsorge des Patienten eingebunden ist, stellt eine Durchbrechung der ärztlichen Schweigepflicht dar. Während die Weitergabe solcher Daten an die Krankenhausverwaltung von der Einwilligung des Patienten (Behandlungsvertrag) gedeckt ist, soweit die Daten von ihr zur ordnungsgemäßen Abwicklung des Behandlungsvertrages benötigt werden, erscheint die Weitergabe der Daten an eine außenstehende Datenverarbeitungszentrale (und sei es auch nur zum Zwecke der Herstellung der Diagnosestatistik) in datenschutzrechtlicher Sicht durchaus nicht unproblematisch (vgl. Anlage 4 zu diesem Bericht). Diese Frage wird mit dem Sozialminister weiter erörtert werden.

8. Archivwesen

Der Landesbeauftragte hat in seinen Tätigkeitsberichten immer wieder auf eine gesetzliche Regelung der Abgabe von Altakten an die Archive sowie der Nutzung staatlicher, kommunaler und anderer öffentlicher Archivbestände unter Ausgleich der Interessen der wissenschaftlichen Forschung mit dem Schutz des Persönlichkeitsrechts Betroffener gedrängt (vgl. V 5.1, VI 8.1, VII 8). Er findet hierin zunehmend Unterstützung auch von nichtstaatlicher Seite. So hat der Verband Scheidungsgeschädigter gerügt, daß große Bestände abgeschlossener Scheidungsakten unbeteiligten Dritten bei den Familiengerichten „zu Forschungszwecken“ zur Verfügung stehen, ohne daß die Betroffenen über die Einsichtnahme unterrichtet, geschweige denn um Einwilligung hierzu gebeten werden.

Die praktischen und rechtlichen Schwierigkeiten zeigen sich immer deutlicher. So sind z. B. aufgrund eines Erlasses des Landessozialamts die Landeskrankenhäuser gehalten, Unterlagen der ehemaligen Heil- und Pflegeanstalten einschließlich besonders sensibler Bestände aus der Zeit des sog. „Dritten Reiches“ in die Staatsarchive zu überführen. Eine gesetzliche Regelung für die Benutzung solcher Bestände gibt es nicht (vgl. VII 8.2 und VII 8.3). Bei den kriminalpolizeilichen Dienststellen des Landes stehen tausende von Altakten zur Aussonderung bzw. Abgabe an die Staatsarchive an. Abgabe, archivalische Erschließung und künftige Nutzung sind gleichfalls nicht gesetzlich geregelt. Probleme für die Meldebehörden, die kommunalen und staatlichen Archive und den Internationalen Suchdienst Arolsen hat das neue niedersächsische Melderecht aufgeworfen (vgl. 8.4). In alten Schulakten, die nach der Benutzungsordnung des zuständigen Archivs längst zur wissenschaftlichen Nutzung freigegeben waren, fand sich ein detailliertes Verzeichnis rassisch Verfolgter, was zu Zweifeln hinsichtlich der Zulässigkeit der Auswertung bei Schule, Schulträger und Archiv führte. Die Zahl der Beispiele könnte noch vermehrt werden. Der Landesbeauftragte hält an seiner Auffassung fest (vgl. VII 8.3), daß es dringend an der Zeit ist, in einem Niedersächsischen Archivgesetz prä-

zise gesetzliche Regelungen zu schaffen, die die allgemeine Unsicherheit endlich beseitigen.

8.1 Niedersächsisches Archivgesetz

Der Ministerpräsident teilt diese Auffassung. Die Staatskanzlei hat den ersten Entwurf eines Niedersächsischen Archivgesetzes fertiggestellt. Er wird voraussichtlich im Frühjahr 1987 den Staatsarchiven zur Stellungnahme zugehen. Die rechtzeitige Beteiligung des Landesbeauftragten ist sichergestellt. Er geht davon aus, daß das Niedersächsische Archivgesetz den datenschutzrechtlichen Erwägungen Rechnung tragen wird, die von der Konferenz der Datenschutzbeauftragten bereits vor drei Jahren in einem Musterentwurf eines bundeseinheitlichen Gesetzes über die Sicherung und Nutzung von Archivgut niedergelegt worden sind (vgl. V 5.1).

8.2 Bundesarchivgesetz

Die parlamentarische Behandlung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung (vgl. VII 8.1) konnte trotz erheblicher Fortschritte nicht mehr vor Ablauf der 10. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages abgeschlossen werden. Der Entwurf wird in der kommenden Legislaturperiode erneut eingebracht werden.

8.3 Archivierung und Auswertung von Entnazifizierungsakten

Unter VII 8.2 wurden die datenschutzrechtlichen Probleme und Lösungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Frage dargestellt, ob Entnazifizierungsakten für die zeitgeschichtliche Forschung freigegeben werden sollen. Nachdem sich der seinerzeit beratene Gesetzentwurf der Fraktion der SPD mit Ablauf der Legislaturperiode des Landtags erledigt hatte, hat die Fraktion nunmehr einen neuen Gesetzentwurf eingebracht. Er sieht vor, daß die bei den Staatsarchiven verwahrten Entnazifizierungsakten in diese als Archivgut übernommen werden und unter Auflagen für die wissenschaftliche Forschung zur Benutzung freigegeben werden können. Die Anregungen des Landesbeauftragten zur Gewährleistung des Datenschutzes werden in die Beratungen einfließen.

Der Landesbeauftragte hat sich unterdessen in den niedersächsischen Staatsarchiven über die Aufbewahrung der Entnazifizierungsakten unterrichtet und die archivfachlichen, persönlichkeitsrechtlichen und datenschutzrechtlichen Probleme erörtert, die aus der Sicht der Archive im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Lagerung und künftigen Aufbereitung, Aussonderung bzw. Archivierung sowie wissenschaftlichen Nutzung der Bestände zu lösen sind. Der besonderen Sicherung der Akten gegen unberechtigten Zugriff wird im Rahmen der planmäßigen Verstärkung der allgemeinen Sicherungsvorkehrungen bei den Staatsarchiven besondere Bedeutung beigemessen. Die Akten befinden sich derzeit noch in demselben Zustand, in dem sie von den Entnazifizierungsbehörden bei den Archiven abgeliefert worden sind. Dies macht deutlich, daß sich die Staatsarchive bisher strikt daran gehalten haben, die Akten lediglich zu verwahren und weder selbst zu nutzen noch Dritten zur Nutzung zur Verfügung zu stellen.

8.4 Archivierung und Auswertung historischer Meldeunterlagen

Nach dem Inkrafttreten des neuen Niedersächsischen Meldegesetzes (NMG) vom 2. Juli 1985 (Nieders. GVBl. S. 192) dürfen im Melderegister nur noch die in § 22 NMG aufgeführten Daten und die zum Nachweis dieser Daten erforderlichen Hinweise gespeichert werden. § 39 NMG bestimmt, daß hierüber hinausgehende Daten bis zum 30. September 1986 zu löschen waren. Diese Vorschrift hat zu rechtlichen und praktischen Schwierigkeiten bei den Meldeämtern, den kommunalen und staatlichen Archiven und solchen Einrichtungen geführt, die zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung auf die Kenntnis „historischer Meldedaten“ angewiesen sind. So ist beanstandet worden, daß das Datum „Flüchtling/Vertriebener“ nicht zu den in § 22 NMG aufgeführten Daten gehört und mit der Löschung (Vernichtung) des Datums und der zugehörigen Unterlagen historische Arbeiten über die regionale Eingliederung der Flüchtlinge in Niedersachsen erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht würden. Ferner hat der Internationale Suchdienst Arolsen darauf hingewiesen, daß ihm mit den „historischen Melderegistern“, z. B. den sog. „Ausländerkarteien“ aus der Zeit von 1939 bis 1945, Unterlagen verlorengegangen, auf die er dringend angewiesen sei, um das Schicksal ehemaliger Zwangsarbeiter im Gebiet der heutigen Bundesrepublik Deutschland aufzuklären und diesen oder ihren Hinterbliebenen behilflich zu sein.

Der Landesbeauftragte hat sich im Einvernehmen mit dem für das Meldewesen zuständigen Minister des Innern und unter Beteiligung der für das Archivwesen zuständigen Staatskanzlei um eine datenschutzgerechte Klärung der Problematik bemüht, die auch den Belangen der Archive, des Suchdienstes und der Forschung Rechnung trägt. Die aufgetretenen Schwierigkeiten lassen sich weitgehend darauf zurückführen, daß § 39 NMG lediglich von der Löschung von Daten und Hinweisen spricht, ohne ausdrücklich auf die Regelung des § 26 Abs. 4 NMG Bezug zu nehmen, wonach gemäß § 14 Abs. 2 Satz 4 des (geänderten) Niedersächsischen Datenschutzgesetzes „zu löschende Daten“ vor der Vernichtung dem zuständigen Archiv anzubieten sind. Die vom Gesetzgeber gewollte rasche Bereinigung der aktuellen Melderegister muß demnach nicht zwangsläufig zum Untergang „historischer Meldedaten“ führen. Vielmehr ist es Sache des jeweils zuständigen Archivs zu entscheiden, ob derartige Bestände dauernd aufbewahrt werden. Zuständiges Archiv kann sowohl das kommunale Archiv als auch aufgrund bestehender Depositar- oder Überlassungsverträge das regional zuständige Staatsarchiv sein. Nach der Übernahme der „historischen Meldedaten“ und zugehöriger Unterlagen richtet sich deren Nutzung dann — vorbehaltlich einer künftigen Neuregelung durch das Niedersächsische Archivgesetz — nach der Benutzungsordnung des Archivs.

8.5 Elektronisches Findbuch

Bei seinen Informationsbesuchen in den niedersächsischen Staatsarchiven hat sich der Landesbeauftragte über den gegenwärtigen Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung im Archivwesen unterrichtet und mit den Archivaren die sich aus ihrer Sicht abzeichnenden Möglichkeiten künftiger automationsgestützter Aufbereitung von Archivbeständen erörtert. Das „ADV-gestützte Informations- und Dokumentationssystem für Archive (AIDA)“ wird, entgegen früherer Absicht, derzeit lediglich als Hilfsmittel genutzt, um Neuzugänge von Akten schneller als früher in das „Elektronische Findbuch“ einordnen und mittels Ausdrucks die geschriebenen Findbücher stets auf dem neuesten Stand halten zu können. Hingegen ist die Absicht zurückgestellt worden, Akteninhalte mittels AIDA elektronisch zu erschließen. Die Suche nach einzelnen Akten erfolgt nach systematischen Gesichtspunkten oder nach Bestandteilen des Aktentitels. Enthält die Aktenbezeichnung auch personenbezogene

Daten, z. B. einen Namen, so ist die Suche allerdings auch über den Namen möglich. Das System wirft dann ggf. auch alle Akten aus, die zu diesem Namen geführt werden. Gleichwohl ist eine vollständige Übersicht über sämtliche Akten, in denen eine bestimmte Person erwähnt wird, nicht möglich. So enthalten nur etwa 10 % der Akten im Titel einen Personennamen. Hierbei handelt es sich überwiegend um Bestände aus früheren Jahrhunderten. Eine weitergehende Aufschlüsselung von Akteninhalten nach Personennamen ist den Archiven derzeit schon aus personellen Gründen nicht möglich.

Ungeachtet dessen ist das „Elektronische Findbuch“ als Datei im Sinne der Datenschutzgesetze anzusehen, da es jedenfalls auch personenbezogene Daten enthält und verarbeitet. Die hiernach gemäß § 6 NDSG und der Anlage zu § 6 zu treffenden technischen und organisatorischen Schutzvorkehrungen sind von den Staatsarchiven durchgeführt. So haben Benutzer der Staatsarchive weder unmittelbaren Zugang zum „Elektronischen Findbuch“ noch zu den ausgedruckten Findbüchern, geschweige denn zu den Aktenbeständen. Benutzungsanträge werden dem zuständigen Referenten oder dem Leiter des Archivs vorgelegt, der bestimmt, welche Findbücher vorgelegt werden können. Benutzer erhalten nur Einblick in Benutzerfindbücher. Die daneben geführten internen Findbücher, die auch solche Bestände enthalten, die nicht oder nur im Ausnahmefall unter besonderen Sicherungsvorkehrungen zur Benutzung zur Verfügung stehen (z. B. sämtliche Akten, für die die Schutzfristen noch nicht abgelaufen sind), werden den Benutzern nicht vorgelegt.

8.6 Zwischenarchiv

Im Rahmen der Information des Landesbeauftragten bei den niedersächsischen Archiven wurden auch das Zwischenarchiv des Niedersächsischen Hauptstaatsarchivs besichtigt sowie dort auftretende datenschutzrechtliche Probleme mit den Archivaren erörtert. Im Zwischenarchiv eingelagerte Akten sind aus den Beständen der abgebenden Stellen ausgegliedert, da sie zur laufenden Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigt werden, jedoch noch nicht in die Bestände des Staatsarchivs eingegliedert. Bei der Abgabe neigen die Ressorts dazu, die nach der Aktenordnung möglichen Höchstfristen (z. B. 30 Jahre) für die Zwischenlagerung voll auszuschöpfen. Dies hat zur Folge, daß die abgegebenen Akten vom Archiv erst nach Ablauf der Frist archivalisch aufbereitet und ggf. kassiert (vernichtet) werden können. So bleiben auch personenbezogene Aktensammlungen länger als geboten in vollem Umfang erhalten und dem jederzeitigen Rückgriff der abgebenden Stelle ausgesetzt. Da dies mit datenschutzrechtlichen Grundsätzen unvereinbar erscheint (vgl. § 14 Abs. 2 NDSG), regt der Landesbeauftragte eine Überprüfung der Fristenregelung sowie der Abgabep Praxis mit dem Ziel an, abgegebene Akten grundsätzlich der sofortigen archivalischen Aufbereitung zuzuführen.

8.7 Abgabe kommunaler Aktenbestände an die Staatsarchive

Zahlreiche Gemeinden und Landkreise, die kein eigenes kommunales Archiv haben, überlassen auf vertraglicher Grundlage Altaktenbestände dem regional zuständigen Staatsarchiv. Dies ist unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten zu begrüßen, weil hierdurch die Akten jedenfalls dem laufenden Verwaltungszugriff entzogen werden, dem sie in einer Verwaltungsregistratur ausgesetzt blieben. Ein besonderes Problem werfen Aktenbestände ehemals staatlicher, später kommunalisierter Verwaltungsbehörden wie der Gesundheitsämter auf, die nach der Kommunalisierung bei den Kommunen verblieben sind. Wie unter VII 8.3 dargestellt, gehören hierzu u. a. umfangreiche sensitive Bestände aus der Zeit des sog. „Dritten Reiches“, die nach wie vor überwiegend

bei den Gesundheitsämtern lagern und deren unterschiedliche Behandlung (etwa bei Forschungsvorhaben) bereits datenschutzrechtliche Probleme aufgeworfen hat. Die Staatskanzlei hat zugesagt, daß sie sich dieser Angelegenheit mit dem Ziel annehmen wird, die Bestände umgehend in die Staatsarchive zu überführen.

8.8 Kommunale Archive

Aufgrund der eingehenden Darstellung kommunaler Archivprobleme unter VI 8.1 und VII 8.3 sowie VII 24.1 sind dem Landesbeauftragten in steigendem Umfang Anfragen von kommunalen Gebietskörperschaften oder Kommunalarchiven mit der Bitte um datenschutzrechtliche Beratung bei Schwierigkeiten im Umgang mit Archivbeständen zugegangen. Der Landesbeauftragte hat solchen Bitten nach Möglichkeit entsprochen. Er geht davon aus, daß das Niedersächsische Archivgesetz auch Bestimmungen für Kommunalarchive jedenfalls insoweit treffen wird, als der Umgang mit personenbezogenen Daten Leber in Frage steht.

9. Neue Medien

9.1 Bildschirmtext

Die tatsächliche Entwicklung von Bildschirmtext (Btx) bleibt weiter hinter den Erwartungen der Deutschen Bundespost zurück. Derzeit existieren bundesweit etwa 55 000 Anschlüsse, geschätzt waren 1 Mio. bis Ende 1986. Die Zahl der an das Btx-System angeschlossenen externen Rechner ist 1986 um 30 % auf insgesamt 201 Anschlüsse gestiegen. Weitere Rechneranschlüsse sind beantragt. Die Zahl der Btx-Anbieter ist dagegen rückläufig, sie beträgt bundesweit nur noch 3 600. Btx bleibt bis heute dem geschäftlichen Bereich vorbehalten. Vorwiegend Groß- und Mittelbetriebe mit dezentralen Außenstellen wenden Btx in geschlossenen Benutzergruppen oder als quasi inhouse-Anwendungen an. Private Nutzer verhalten sich wegen des hohen Preises der Bildschirmtextgeräte, fehlender Angebote und umständlicher Aufruftechnik reserviert. Auch in der öffentlichen Verwaltung Niedersachsens wird Btx nur vereinzelt eingesetzt, so z.B. zur Wirtschaftsförderung durch den Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, zur Öffentlichkeitsarbeit einiger Kommunen und zur Darstellung von aggregierten statistischen Daten durch das Landesverwaltungsamt.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder üben seit längerem Kritik an den Btx betreffenden Datenschutz-Bestimmungen der Fernmeldeordnung. Die Landesregierung teilt diese Kritik. Der Forderung nach Änderung ist der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen mit der Vorlage eines Entwurfs zur Telekommunikationsordnung teilweise gefolgt.

Der Verordnungsentwurf bringt wesentliche Verbesserungen des Datenschutzes beim Btx-Dienst. Im Interesse der Benutzer wurden Normenklarheit und Übersichtlichkeit — bisher von den Datenschutzbeauftragten kritisiert — wesentlich verbessert. Die Datenschutzbestimmungen bleiben gleichwohl hinter den vergleichbaren Regelungen im Bildschirmtext-Staatsvertrag zurück.

Das bisher praktizierte Btx-Verfahren ermöglichte durch die Speicherung der durch die Teilnehmer abgerufenen Leitseiten im Abrechnungssatz die Erstel-

lung von Persönlichkeitsprofilen. Diese Gefahr hat die Deutsche Bundespost durch Teilanonymisierung der Abrufdaten ausgeräumt. Das Abrechnungskonto des Anbieters läßt jetzt nur noch die Gesamtzahl der Abrufe einer Leitseite erkennen. Nicht mehr erkennbar ist, wer wie oft die Leitseiten abgerufen hat. Auch weitere Verbesserungen technischer und organisatorischer Datenschutzmaßnahmen wurden Mitte 1986 in den Btx-Dienst eingeführt. Dagegen blieb die Forderung, auf die Speicherung des Abrufzeitpunktes zu verzichten (Verletzung des Art. 9 Abs. 3 Satz 1 des Btx-Staatsvertrages) mit der Begründung unberücksichtigt, die Speicherung sei nach Auffassung der Deutschen Bundespost wegen der gerichtlichen Durchsetzbarkeit von Zahlungsansprüchen des Anbieters gegen den Benutzer zwingend notwendig. Die Deutsche Bundespost hat jedoch erklärt, sie werde diese Daten erst herausgeben, wenn ein Gericht dies im konkreten Einzelfall verlangt.

Der Landesbeauftragte wird die Btx-Entwicklung auch weiterhin aufmerksam verfolgen und über erzielte Verbesserungen berichten. Kontrollen bei öffentlichen Anbietern hat er bisher nicht durchgeführt, da Btx-Angebote mit personenbezogenen Daten nicht bekannt geworden sind.

9.2 Telefon-Fernwirkssystem TEMEX

Die unter VII 9.2 beschriebenen System- und Betriebsversuche sind durch Entwicklungs- und Lieferschwierigkeiten verzögert worden. Die Vorbereitungsarbeiten in den projektbegleitenden Arbeitskreisen Hannover und Osnabrück wurden fortgesetzt. Mit dem Start der Betriebsversuche in Niedersachsen ist frühestens im Frühjahr 1987 zu rechnen.

Die Deutsche Bundespost hat die Forderung der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder nach einer Datenschutzregelung aufgegriffen und den TEMEX-Dienst in der 29. Verordnung zur Änderung der Fernmeldeordnung geregelt. Darin ist der zulässige Umfang der von der Deutschen Bundespost zu speichernden Daten festgelegt. Die TEMEX-Anbieter werden verpflichtet, die Kunden über die Voraussetzungen, den Umfang und den Zeitpunkt der Informationsübermittlung zu unterrichten. In der Fernmeldeordnung fehlt ein Benachteiligungsverbot für Betroffene, die nicht am Fernwirkdienst teilnehmen wollen. Auch fehlt die Verpflichtung der Anbieter, vom Teilnehmer die schriftliche Einwilligung zur Speicherung und Weiterverarbeitung seiner personenbezogenen Daten einzuholen. Entsprechende Verpflichtungen fehlen auch in der Rahmenvereinbarung für die Durchführung der TEMEX-Betriebsversuche, die die Deutsche Bundespost mit Anbietern abschließt.

9.3 Telekommunikationsordnung

Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen hat die Bedingungen und Gebühren für die Benutzung der Einrichtungen des Fernmeldewesens in einer Telekommunikationsordnung (TKO) neu geregelt. Sie tritt am 1. Januar 1988 in Kraft. Mit der TKO werden acht unterschiedliche Benutzungsverordnungen abgelöst, z. B. die Fernmeldeordnung für das analoge Fernsprechnet mit ihren inzwischen 29 Änderungsverordnungen, weiter die Verordnung für den Fernschreib- und Datex-Dienst, die Verordnung für das öffentliche Direktrufnetz, die Telegrammordnung. Die bisherige Aufspaltung auf verschiedene Verordnungen entspricht den heutigen technischen Gegebenheiten, Sprache, Text, Daten und Bilder auf voneinander getrennten Netzen abzuwickeln. Künftig sollen alle schmalbandigen Telekommunikationsdienste (Fernsprechen, Datenübermittlung, Teletex, Telefax, Bildschirmtext, TEMEX) auf einem einzigen Netz übertragen werden, dem sog. ISDN

(Integrated Services Digital Network). Im ISDN entstehen durchgehend digitale Verbindungen von Endeinrichtung zu Endeinrichtung. Die Teilnehmer können dann aus der Vielzahl der bestehenden und neuen Dienste bis zu 6 verschiedene Dienste über einen einzigen Teilnehmerabschluß benutzen, davon jeweils zwei Dienste gleichzeitig. Beim späteren Einsatz von Glasfasertechnologie wird aus dem Schmalband-ISDN ein Breitbandnetz (IBFN = Integriertes Breitband-Fernmelde-Netz), auf dem neben allen schmalbandigen auch die breitbandigen Dienste wie Bildfernsprechen, Videokonferenz, Pay-TV integriert werden sollen.

Der Einsatz der Digitaltechnik in der Telekommunikation und die begonnene Integration von Netzen und Diensten stellen eine besondere Herausforderung für die wirksame Datenschutzkontrolle dar. Die Digitalisierung führt zu einer bisher nicht gekannten Speicherung von Verbindungs-, Abrechnungs- und Benutzungsdaten. Auch der Inhalt der Kommunikation wird zunehmend elektronisch gespeichert und damit für Betreiber und Anbieter der Netze und Dienste lesbar. Der Landesbeauftragte begrüßt daher den Versuch des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen, die Bedingungen für die Benutzung der Einrichtungen für das Fernmeldewesen neu zu regeln und dem Stand der Technik anzupassen. Die Telekommunikationsordnung stellt aus der Sicht des Datenschutzes eine wesentliche Verbesserung gegenüber dem bisherigen Fernmelderecht dar. Für den Benutzer ist viel an Normenklarheit und Übersichtlichkeit gewonnen. Mißt man die Verordnung jedoch an den Grundsätzen des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts sowie an den Datenschutzregelungen zu den Neuen Medien, z.B. an den Bestimmungen des Art. 9 des Btx-Staatsvertrages, den Regelungen im Landesrundfunkgesetz und denen in einigen Medienerprobungsgesetzen, so bedürfen die Vorschriften der TKO immer noch einiger Präzisierungen und Verbesserungen. Die folgenden wesentlichen Datenschutzforderungen sind bislang nicht ausreichend berücksichtigt:

- In der TKO fehlt eine präzise Beschreibung der öffentlichen Kommunikationsdienste und eine klare Festlegung der für die einzelnen Dienste erforderlichen personenbezogenen Daten. Weiter fehlt eine übersichtliche Definition der für den Datenschutz relevanten Grundbegriffe. Das Gebot der Normenklarheit verlangt hierfür präzisere Festlegungen.
- Die vom Telekommunikations-Teilnehmer beantragbare „andere Art der Verarbeitung“ seiner Verbindungsdaten läßt Rückschlüsse über Zeit und Partner seiner Kommunikationen zu. Dies muß in der TKO klar beschrieben werden, so daß dem Teilnehmer die Konsequenzen seiner Entscheidung erkennbar werden. Nur so kann das Grundrecht des Einzelnen, selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen, gewahrt werden.
- Die bei den einzelnen Telekommunikationsdiensten angefallenen personenbezogenen Daten sollten nur für Zwecke der jeweils in Anspruch genommenen Dienste und nicht — wie bisher vorgesehen — allgemein zu „Telekommunikationszwecken“ genutzt werden dürfen.
- Die technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Gewährleistung des Datenschutzes sollten in der TKO konkret festgelegt werden. Die Post sollte zur Fortentwicklung der Datenschutzmaßnahmen aufgefordert werden. Als datenschutzfreundlich bieten sich schon heute Dienste zur Verschlüsselung von Nachrichten, Verfahren zur Gebührenzahlung beim Teilnehmer und Verfahren zur Gebührenabrechnung über Chip-Karten an. Die Deutsche Bundespost sollte weiter verpflichtet werden, die Telekommunikationsteilnehmer über verbleibende Datensicherungsrisiken aufzuklären.

- Die Regelungen über den Umgang mit Inhalten der Einzelkommunikationen, die Vergleichszählung und das Feststellen ankommender Wahlverbindungen („Fangschaltung“) sind noch nicht ausreichend.
- Die Übermittlung von Verbindungsdaten an Dritte ist vollständig auszuschließen.
- Die Datenschutzregelungen beim Bildschirmtext sind den Regelungen im Staatsvertrag weiter anzugleichen. Dies betrifft insbesondere die Regelung zu den Verbindungsdaten sowie Definition und Umfang der Vergütungsdaten. Es fehlt ein klares Verbot der Übermittlung von Vergütungsdaten an Dritte. Ferner fehlt ein Verbot der Übermittlung von Daten, die im Zusammenhang mit der Übermittlung von Mitteilungs- und Antwortseiten anfallen.

Nach Auffassung der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sind begründete verfassungsrechtliche Zweifel angebracht, ob die angestrebten Regelungen lediglich in Form einer auf § 14 des Postverwaltungsgesetzes gestützten Benutzungsverordnung getroffen werden können. Die TKO regelt Sachverhalte, die wesentliche Bereiche des öffentlichen Lebens betreffen, für die ein Gesetz erforderlich ist. Die auf den Netzbereich beschränkte Regelung vernachlässigt wesentliche Aspekte einer Medienordnung. Gerade der in die Länderkompetenz fallende Nutzungs- und Anwendungsbereich wirft Datenschutzprobleme auf, die von der jeweiligen Netzstruktur abhängig sind. Dies muß bereits bei der Konzeption der Dienste berücksichtigt werden. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat deshalb in einer Entschließung vom 18. April 1986 die Länder aufgerufen, die zur Nutzung neuer Telekommunikationsdienste notwendigen landesgesetzlichen Regelungen zu erlassen.

10. Personenstandsfragen

Wenige Rechtsgebiete sind derart vorrangig auf die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten angelegt, wie das Personenstandsrecht. „Von der Wiege bis zur Bahre“ hat sich der Bürger der Dokumentation seiner Lebensdaten durch den Standesbeamten ebenso zu unterwerfen wie zahllosen Informationsflüssen vom Standesamt zu anderen Behörden. Die Erhebung der Daten erfolgt unter staatlichem Zwang und stellt daher ebenso wie nahezu jede Übermittlung von Personenstandsdaten an Dritte einen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht dar, der nach den Grundsätzen des Volkszählungsurteils einer präzisen gesetzlichen Rechtsgrundlage bedarf. Gleichwohl sind zahlreiche Datenerhebungen und Übermittlungen bisher lediglich in einer Verwaltungsvorschrift, der sog. „Dienstanweisung für die Standesbeamten und ihre Aufsichtsbehörden“, geregelt. Ungeachtet aller Bekennnisse zur „Bekämpfung der Normenflut“ umfaßt sie auch nach der Bereinigung vom März 1985 immer noch 400 Paragraphen, die jede Einzelheit minutiös erfassen und häufig weit über das Gesetz hinausgehen. In früheren Berichten sind hierfür Beispiele gegeben worden. So sind nach §§ 37, 64 des Personenstandsgesetzes in das Sterbebuch nur „Ort, Tag und Stunde des Todes“ einzutragen, während die Dienstanweisung die Eintragung von „Tag, Stunde und Minute des Todes“ sowie des „Sterbeortes mit Straße und Hausnummer“ verlangt (vgl. V 6.3.1.3). Ein weiteres Beispiel gibt die folgende Darstellung. Bereits unter VII 10.4 wurde festgestellt, daß es mühsamer, mehr als sechsjähriger Bemühungen bedurfte, um in einer nachrangigen personenstandsrechtlichen Teilfrage einen gewissen datenschutzrechtlichen Fortschritt

zu erzielen. Mit welcher Hartnäckigkeit an gewohnten Regelungen der Dienst-anweisung selbst dann festgehalten wird, wenn sie nicht nur der gesetzlichen Grundlage entbehren, sondern darüber hinaus praktisch ins Leere laufen, wird im folgenden erneut belegt (vgl. 10.8).

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sind übereingekommen, sich im kommenden Jahr erneut eingehend mit den datenschutzrechtlichen Aspekten des Personenstandswesens zu befassen. Der Landesbeauftragte hegt darüber hinaus die wohl nicht unberechtigte Hoffnung, daß auch die Standesbeamten selbst zu einer datenschutzgerechten Bereinigung des Personenstandsrechts beitragen werden. Beachtliche Vorschläge zur Verbesserung des Datenschutzes bei den Standesämtern, die der Landesfachverband Niedersachsen der Standesbeamten im Berichtsjahr unterbreitet hat, sind vom Landesbeauftragten aufgegriffen worden. Darüber hinaus hat die eingehende Befassung mit personenstandsrechtlichen Fragen im VII. Tätigkeitsbericht auch zur besseren Zusammenarbeit mit einzelnen Standesbeamten geführt. Eines der Ergebnisse dieser Zusammenarbeit ist die vom Landesbeauftragten herbeigeführte Klärung der leidigen Streitfrage, ob die Standesbeamten zu Datenübermittlungen für sog. Elternbriefe verpflichtet sind (vgl. 22.3).

10.1 Novellierung des Personenstandsgesetzes

Die unter VII 10.1 angekündigte Novellierung des Personenstandsgesetzes steht noch aus. Der Landesbeauftragte geht davon aus, daß er an den Entwurfsarbeiten rechtzeitig beteiligt werden wird, deren Stand ihm bisher nur durch den Informationsaustausch mit den Kollegen in den anderen Bundesländern bekannt geworden ist.

10.2 Dienstanweisung für die Standesbeamten (DA)

Die diskriminierende Auswirkung der oben erwähnten Bestimmung der Dienstanweisung für die Standesbeamten, wonach im Sterbebuch (und seinerzeit auch in der Sterbeurkunde) der Ort des Todes nicht nur durch Angabe des Gemeindefamens, sondern auch durch „Straße und Hausnummer“ zu bezeichnen ist, war dem Landesbeauftragten durch einen Bürger verdeutlicht worden, der in der Sterbeurkunde seiner Mutter lesen mußte: „Frau (folgen Name und Anschrift) ist am 24. Oktober 1982 zwischen 20 Uhr 00 Minuten und 21 Uhr 00 Minuten in Braunschweig verstorben und aus dem westlichen Umflutgraben, Westufer, in Höhe der Fußgängerbrücke am Freizeit- und Bildungszentrum, tot geborgen worden“ (vgl. V 6.3.1.3). Auch wenn man der damals von den Personenstandsreferenten des Bundes und der Länder vertretenen Auffassung folgen wollte, daß auf genaueste Zeit- und Ortsangaben „vor allem zur Klärung von Rechtsverhältnissen“ nicht verzichtet werden könne, ging die vom Standesbeamten aufgrund der DA-Vorschriften gewählte Formulierung jedenfalls hierüber hinaus. Auf ähnlich diskriminierende Auswirkungen der exzessiven Interpretation des Personenstandsgesetzes durch die der DA folgende Praxis hat nunmehr der Landesfachverband Niedersachsen der Standesbeamten aus Anlaß seiner Herbst-Fachberater-tagung im September 1986 aufmerksam gemacht: Penible Ortsbezeichnungen der vorgenannten Art mit Angabe der Straße und der Hausnummer in einer Geburtsurkunde können deutlich machen, daß der Vater des Kindes im Gefängnis saß, die Mutter in einer einschlägigen Straße der Prostitution nachging. Nach Auffassung des Verbandes dürfen den Beteiligten, vor allem aber dem Kind, solche Angaben nicht zum Nachteil gereichen. Dies wird nach ihrer Ansicht aber unweigerlich dann der Fall sein, wenn, wie nach § 87 DA zulässig, der Standesbeamte die erbetene Geburtsurkunde durch Ablichtung des DA-gemäßen

„umfassenden“ Eintrags im Geburtenbuch herstellt. Zu ebensolchen diskriminierenden Auswirkungen kann es nach Auffassung des Verbandes dadurch kommen, daß die nach der DA einzutragende frühere Berufsbezeichnung Beteiligter, z.B. des Vaters, „oft nicht mehr paßt, sie ihnen sogar peinlich ist“. Hierzu führt der Verband in der Niederschrift der vorgenannten Tagung aus: „Nicht jeder beanstandet das, sondern nimmt die Ablichtung stillschweigend hin und ist verärgert darüber, daß er sich zu Berufsangaben bekennen muß, die längst Vergangenheit sind und die er heute am liebsten nicht mehr wahrhaben möchte.“

Der Landesbeauftragte begrüßt die Sensibilität der Standesbeamten gegenüber persönlichkeitsrechtlichen Belangen. Während jedoch der Fachverband auf die menschliche Seite der Problematik abstellt und mit Recht verlangt, daß ein Kind nicht darunter leiden soll, was seine Eltern getan haben oder gewesen sind, betrachtet er die Sache formaler. Ebenso, wie es für die Feststellung oder Mitteilung der Tatsache des Todes eines Menschen regelmäßig unerheblich ist, in welcher Straße mit welcher Hausnummer (Gemarkung, Flurstück) er verstorben ist, ist es für die personenstandsrechtlich erforderliche Identifizierung eines Menschen unerheblich, welchen Beruf dessen Eltern zur Zeit seiner Geburt ausgeübt haben. Das Bundesverfassungsgericht hat dargelegt, daß der Gesetzgeber bei der Erhebung von Daten unter staatlichem Zwang nicht frei ist, vielmehr den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und den weiteren Grundsatz zu beachten hat, daß der Staat nur solche Daten erheben darf, die zu seiner rechtmäßigen Aufgabenerfüllung zwingend erforderlich sind.

10.3 Heiratsurkunden

Aufgrund einer Eingabe stellte der Landesbeauftragte fest, daß es zweierlei Arten von Heiratsurkunden gibt. Die Petentin hatte vom Standesamt einen Nachweis über die Tatsache ihrer Heirat verlangt. Stattdessen erhielt sie den erbetenen Nachweis mit dem zusätzlichen Eintrag über die mittlerweile erfolgte Scheidung der Ehe. Die Ergänzung erfolgte aufgrund des § 91 Abs. 3 DA, wonach Vermerke über die Auflösung der Ehe in die Heiratsurkunde inhaltlich aufzunehmen sind. Auch diese Bestimmung findet im Personenstandsgesetz (PStG) keine Rechtsgrundlage. Gemäß § 14 PStG ist zwar ein Eintrag über die Scheidung einer Ehe im Familienbuch vorzunehmen, jedoch weder im Heiratsbuch (§ 11 PStG) noch in der Heiratsurkunde, deren Inhalt in § 63 PStG abschließend festgelegt ist. Die gemäß § 9 PStG beurkundete Tatsache der Eheschließung wird durch die spätere Scheidung der Ehe weder unrichtig noch änderungsbedürftig, so daß der das Verfahren bei Berichtigungen von Personenstandsunterlagen regelnde § 65 PStG nach Sinn und Wortlaut des Gesetzes nicht anwendbar ist. Demgemäß bestimmt § 14 PStG auch nicht, daß der Eintrag nach § 11 PStG zu ändern oder zu berichtigen sei, sondern lediglich, daß ein zusätzlicher Eintrag im Familienbuch zu erfolgen hat.

Der hierzu befragte Minister des Innern hat eingeräumt, daß „bei einer am Wortlaut haftenden Auslegung des § 65 Abs. 1 Satz 3 PStG die Beischreibung einer Ehescheidung sich nicht ohne weiteres als Änderung des Eintrags verstehen läßt“. Der Vermerk über die Auflösung der Ehe ändere nicht den Eintrag über die Eheschließung. Die genannte Bestimmung müsse indes mit Rücksicht auf die Beweiskraft der Personenstandsunterlagen „weit ausgelegt werden“.

Der Landesbeauftragte vermag sich dieser Auffassung nicht anzuschließen. Hätte der Gesetzgeber gewollt, daß die beurkundete historische Tatsache einer Eheschließung durch spätere Ehescheidung aufgehoben oder korrekturbedürftig werden solle, so hätte er dies im Gesetz zum Ausdruck bringen müssen. Dies ist nicht geschehen. Im übrigen ist es in der Tat geboten, „am Wortlaut

des Gesetzes zu haften“, da das informationelle Selbstbestimmungsrecht nach dem Willen des Bundesverfassungsgerichts ausschließlich durch eine klare, präzise Norm, nicht aber durch spätere Verwaltungsvorschriften eingeschränkt werden kann, die sich mittels „weiter Auslegung“ der gesetzlichen Bestimmung an unterstellten praktischen Bedürfnissen orientieren.

10.4 Scheinehen von Ausländern

Mit Runderlaß vom 29. Dezember 1981 an die Standesbeamten und ihre Aufsichtsbehörden hat der Minister des Innern die Behandlung von Aufgebotsanträgen von Ausländern geregelt und eine nähere Prüfung z. B. bei „häufigem Aufenthaltswechsel“, „besonderer Dringlichkeit der Eheschließung“ oder „außergewöhnlichem Altersunterschied“ zwischen den Verlobten für angezeigt gehalten, weil dies Indizien für eine beabsichtigte Scheinehe sein könnten. In solchen Fällen solle sich der Standesbeamte mit der für den ausländischen Verlobten zuständigen Ausländerbehörde in Verbindung setzen, die „über eigene Erkenntnisse“ verfüge. Der Minister des Innern hat diese Regelung auf § 5 Abs. 2 PStG und auf § 1353 Abs. 1 BGB gestützt. Eine präzise bereichsspezifische Rechtsgrundlage für Datenübermittlungen von der Ausländerbehörde an den Standesbeamten kann jedoch in keiner der beiden Vorschriften gesehen werden. Aufgrund einer Kleinen Anfrage im Landtag, ob die Landesregierung die in dem Erlaß aufgeführten Kriterien für mit der Würde des Menschen vereinbar halte, hat der Minister des Innern betont, daß diese lediglich Anhaltspunkte bieten sollten, der Standesbeamte jedoch selbstverständlich das Persönlichkeitsrecht der Betroffenen zu achten habe. Das aus Art. 2 i. V. m. Art. 1 des Grundgesetzes abgeleitete allgemeine Persönlichkeitsrecht umfaßt auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das ein allgemeines Menschenrecht (vgl. VII 2.1) und daher im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland auch Ausländern gegenüber zu beachten ist. Der Landesbeauftragte hält die erwähnten Datenübermittlungen daher mangels einer ausreichenden Rechtsgrundlage für bedenklich.

10.5 Fortführung des Familienbuchs bei Ehescheidung

Die vom Minister des Innern auf Anregung des Landesbeauftragten (vgl. VI 10.2 und VII 10.3) eingeleitete Prüfung der Frage, ob der frühere Partner einer geschiedenen Ehe infolge des ihm eingeräumten Einsichtsrechts in das Familienbuch Kenntnis von nach der Ehescheidung eingetragenen personenbezogenen Daten seines früheren Ehepartners erhalten darf, ist noch nicht abgeschlossen. Der Landesbeauftragte hält an seiner Auffassung fest, daß sich die vorgenannte Praxis nicht auf § 61 Abs. 1 PStG stützen läßt, wonach diejenigen Personen ein Einsichtsrecht haben, „auf die sich der Eintrag bezieht“. Einträge über einen früheren Partner, die nach der Ehescheidung erfolgen (z. B. Änderung der Konfessionszugehörigkeit), beziehen sich regelmäßig nur noch auf diesen Partner.

10.6 Auswertung von Personenstandsunterlagen zu wissenschaftlichen Zwecken

Mit Nachdruck hat sich nunmehr auch der Niedersächsische Heimatbund für eine Änderung des § 61 PStG ausgesprochen, die wenigstens die wissenschaftliche Auswertung von Personenstandsunterlagen über nicht mehr lebende Personen, insbesondere aus früheren Jahrhunderten, möglich machen soll. Der Landesbeauftragte hatte sich hierfür bereits unter VII 10.2 eingesetzt. Eine

entsprechende Vorschrift ist jetzt im Vorentwurf des Fünften Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Personenstandsgesetzes vorgesehen.

10.7 Auswertung von Personenstandsunterlagen zu Zwecken der Familienforschung

Unter VII 10.2 hatte der Landesbeauftragte dargestellt, daß nach gegenwärtiger Rechtslage grundsätzlich nur diejenigen Personen ein Einsichtsrecht in Personenstandsbücher haben, auf die sich der Eintrag bezieht, ferner deren Verwandte der gerade aufsteigenden und absteigenden Linie. Das Landgericht Aurich hat in einer Entscheidung vom 31. Juli 1986 unter Bezugnahme auf die Stellungnahme des Landesbeauftragten für Recht erkannt, daß einem Familienforscher auch dann Einsicht in die Personenstandsbücher zu gewähren ist, wenn es sich um die Daten entfernter Verwandter handelt, sofern deren einsichtsberechtigten Abkömmlinge ihm Vollmacht erteilt haben.

10.8 „Totenlisten“ für das Finanzamt

Unter VII 10.6 hatte der Landesbeauftragte empfohlen, § 354 der Dienstanzweisung für die Standesbeamten (DA) ersatzlos zu streichen, wonach die Standesbeamten den Finanzämtern monatlich sog. „Totenlisten“ mit detaillierten Angaben über Nachlässe und Nachlaßwerte (Grundvermögen, Betriebsvermögen, sonstiges Vermögen) zu übersenden haben. Zur Begründung hatte er u. a. ausgeführt, daß die Vorschrift in der Praxis ohnehin ins Leere laufe. Diese Feststellung ist mittlerweile auch von anderen Landesbeauftragten und vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz nach Erkundigungen bei Standesämtern bekräftigt worden. Der Minister der Finanzen hat sich der Empfehlung des Landesbeauftragten ebenso wie der Minister des Innern angeschlossen, nachdem auch die Oberfinanzdirektion bestätigt hatte, daß die niedersächsischen Finanzämter die Besteuerungsgrundlagen hauptsächlich nach den Angaben der Nachlaßgerichte und der Vermögensverwahrer ermitteln, die sog. „Totenlisten“ hingegen allenfalls noch zu Zufallsfunden führen. Unter Bezugnahme auf das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts, wonach personenbezogene Daten nur aufgrund einer präzisen, bereichsspezifischen gesetzlichen Befugnisnorm erhoben werden dürfen, an der es hier fehlt, ist schließlich auch der Bundesminister des Innern der niedersächsischen Auffassung beigetreten. Gleichwohl hält der Bundesminister der Finanzen an der umstrittenen Praxis fest. Er begründet dies damit, daß die „Totenlisten“ zu einer erheblichen Verringerung des Arbeitsaufwandes der Erbschaftssteuer-Finanzämter führten, was nicht zuletzt auch im Interesse der Erben liege, die dadurch soweit wie möglich von der Abgabe einer Erbschaftsteuererklärung entbunden werden könnten.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hat jetzt im Einvernehmen mit dem Landesbeauftragten den Bundesminister darauf hingewiesen, daß die Angelegenheit Grundfragen des Datenschutzes berührt. Während es sich bei den sonstigen Mitteilungen des Standesbeamten um Personenstandsdaten handele, die der Standesbeamte im Rahmen der rechtmäßigen Erfüllung der in seiner Zuständigkeit liegenden Aufgaben erhebe, gehe es bei den Fragen des Nachlasses und des Nachlaßwertes um Datenerhebungen für fremde Zwecke. Der Standesbeamte werde zum Hilfsbeamten der Finanzbehörde zur Erhebung steuerrelevanter Vermögensdaten degradiert. Eines der tragenden Prinzipien des Datenschutzrechts sei das der informationellen Gewaltenteilung. Nur unter besonderen gesetzlich bestimmten Voraussetzungen dürfe sich eine Behörde der bei einer anderen Behörde vorhandenen Daten bedienen. Noch kritischer sei die Datenerhebung für fremde Behörden beim Bürger

zu werten, hier gar mittels des Leichenbestatters. Das im Volkszählungsurteil präzierte Gebot der Transparenz verlange, daß die Behörde dem Bürger in der Gestalt gegenüberrete, die ihren Einwirkungsmöglichkeiten entspreche. Dies bedeute, daß die Datenerhebung für Steuerzwecke grundsätzlich durch das Finanzamt und nicht durch den Standesbeamten zu erfolgen habe. Dem entspreche auch der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Schließlich sei auch das Subsidiaritätsprinzip des § 93 Abs. 1 Satz 3 der Abgabenordnung zu beachten, das gebiete, andere Personen oder Institutionen als die Beteiligten nur dann zur Auskunft anzuhalten, wenn die Sachverhaltsaufklärung bei den Beteiligten nicht zum Ziele führe.

Der Landesbeauftragte hält an seinem Vorschlag unverändert fest.

10.9 Ablichtungen aus Personenstandsbüchern, -registern und -karteien

Unter VII 10.7 hat der Landesbeauftragte die Erwartung ausgesprochen, daß die Standesbeamten bei der Erteilung von Auskünften aus Personenstandsunterlagen mittels Ablichtung einen kritischen Maßstab anlegen und sicherstellen, daß überflüssige und unzulässige Datenübermittlungen unterbleiben. Noch vor der Veröffentlichung des Tätigkeitsberichts erreichte den Landesbeauftragten eine Eingabe, die die Berechtigung dieser Forderung unterstrich. Eine Bürgerin beschwerte sich darüber, daß die von ihr gewünschte Heiratsurkunde auch über die Daten ihrer Eltern und der Eltern ihres Ehemannes Auskunft gab, weil die gesamte Seite des entsprechenden Personenstandsbuches abgelichtet worden war, ohne Einträge abzudecken, auf die es im gegebenen Zusammenhang nicht ankam. Die Herbst-Fachberatertagung des Landesfachverbandes Niedersachsen der Standesbeamten hat sich unter Bezugnahme auf die vom Landesbeauftragten geäußerte Erwartung eingehend mit der Ablichtungsproblematik befaßt. Neben zahlreichen fachlichen Bedenken (Beschädigung der Personenstandsbücher; schlechte Lesbarkeit der Ablichtungen; Unverständlichkeit der Ablichtungen in Folge des früher üblichen „Amtsdeutsch“ oder Verwendung der Deutschen Schrift bzw. Sütterlin-Schrift) wird dabei auch auf persönlichkeitsrechtliche Bedenken hingewiesen, von denen einige unter 10.2 dieses Berichts wiedergegeben worden sind. Derartige Bedenken sind datenschutzrelevant, weil das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Grundrecht auf Datenschutz) Bestandteil des aus Art. 2 i.V.m. Art. 1 GG abgeleiteten allgemeinen Persönlichkeitsrechts ist.

10.10 Adoptionsprobleme

Die Tatsache der Adoption darf gem. § 61 Abs. 2 des Personenstandsgesetzes und § 1758 BGB nicht ohne Zustimmung des Adoptierenden oder des Adoptivkindes offenbart oder ausgeforscht werden. Danach wäre es aus datenschutzrechtlicher Sicht zu begrüßen, wenn grundsätzlich die Geburt eines von vornherein zur Adoption vorgesehenen Kindes nicht mehr im Melderegister der leiblichen Mutter erscheinen würde. Dies würde allerdings voraussetzen, daß der Standesbeamte rechtzeitig über die beabsichtigte Adoption informiert und ein Verfahren entwickelt wird, das — unter Wahrung des Adoptionsheimnisses — den personenstandsrechtlichen und melderechtlichen Belangen gerecht wird.

11. Ausweis- und Meldewesen

11.1 Der neue Personalausweis

Am 1. April 1987 tritt das neue Personalausweisgesetz, am 1. Januar 1988 das neue Paßgesetz in Kraft. Damit erfolgt die Einführung der maschinenlesbaren Ausweisdokumente. Der Landesbeauftragte verweist auf seine bereits in früheren Berichten (vgl. VI 12.2, VII 11.9) vorgebrachten Bedenken gegen die Maschinenlesbarkeit, die sich vor allem darauf gründen, daß ein erkennbarer Sicherheitsgewinn bislang nicht dargetan wurde und die flankierenden Schutzvorschriften in der Strafprozeßordnung und im Polizeirecht nach wie vor fehlen. Nachdem bereits einige Bundesländer erklärt haben, auf die Anschaffung von Ausweislesegeräten verzichten zu wollen, wird der Landesbeauftragte sorgsam verfolgen, ob und in welchem Umfang die niedersächsische Polizei die Maschinenlesbarkeit nutzen wird, und gegebenenfalls auf den Erlaß präziser Dienstvorschriften dringen. An den begonnenen Entwurfsarbeiten für das Landesgesetz zur Ausführung des Personalausweisgesetzes wird der Landesbeauftragte beteiligt werden.

11.2 Erkennungsdienstliche Behandlung bei der Ausstellung von Personalausweisen

Von einem Bürger, der wegen Anschriftenwechsels die Ausstellung eines neuen Personalausweises beantragt hatte, wurde unter Hinweis auf das kaum noch erkennbare Lichtbild des alten Ausweises verlangt, sich zunächst von der Polizei erkennungsdienstlich behandeln zu lassen. Das Begehren der Ausweisbehörde war nach den Gesamtumständen des Falles unzulässig. Die Vorschriften des Personalausweisgesetzes i. V. m. § 13 Nds. SOG lassen eine erkennungsdienstliche Behandlung von Ausweisbewerbern nur dann zu, wenn die Identitätsfeststellung nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten möglich ist. Die zuständige Behörde hatte eine entsprechende Prüfung (z. B. Beiziehung anderer Dokumente wie Paß oder Führerschein oder Einholung von Auskünften beim Meldeamt) unterlassen. Inzwischen ist amtsintern angeordnet worden, daß sich die zuständigen Sachbearbeiter künftig mit der Leitung der Abteilung oder des Amtes abstimmen, wenn eine erkennungsdienstliche Behandlung wegen bestehender Identitätszweifel als notwendig angesehen wird. Der Landesbeauftragte hat sich davon überzeugt, daß alle im Zusammenhang mit der vorgenannten ED-Behandlung gespeicherten Daten gelöscht worden sind.

11.3 Personalausweis, Paß und Melderegister

Aus verwaltungswirtschaftlichen Gründen liegt es nahe, im Rahmen des automatisierten Verfahrens bei der Ausfüllung von Anträgen auf Ausstellung eines Personalausweises bzw. Passes die Grunddaten aus dem automatisierten Melderegister zu übernehmen. Zweifel an der Zulässigkeit einer solchen Verknüpfung sind aufgetreten, weil § 2 b Abs. 4 des Personalausweisgesetzes und § 22 Abs. 4 des Paßgesetzes lediglich vorsehen, daß das Melderegister zur Berichtigung verwandt werden darf. Der Minister des Innern ist bemüht, eine Klarstellung in den Verwaltungsvorschriften herbeizuführen.

11.4 Feststellung der Hauptwohnung durch die Meldebehörde

Nachdem die seinerzeit beabsichtigte Korrektur der Melderegister mit Hilfe der bei der Volkszählung erhobenen Daten vom Bundesverfassungsgericht untersagt worden ist, erheben die Meldebehörden nunmehr gemäß § 40 des neuen Niedersächsischen Meldegesetzes (NMG) bei Besitzern mehrerer Wohnungen die für die Feststellung der Hauptwohnung erforderlichen Daten selbst. In einem Begleitschreiben zum Fragebogen werden die Betroffenen gebeten, zur Bestimmung der Hauptwohnung möglichst objektive Kriterien zugrunde zu legen, wie „Mitgliedschaft in Vereinen, politische Aktivitäten, Bekanntenkreis“. Der Landesbeauftragte hat einige besorgte Bürger darauf hingewiesen, daß es sich hierbei zunächst lediglich um Entscheidungshilfen für die Überlegungen der Meldepflichtigen handelt, daß allerdings gleichwohl die Meldebehörde nach dem Amtsermittlungsgrundsatz befugt ist, bei Zweifeln an der Richtigkeit der Angaben des Meldepflichtigen eigene Überprüfungen anzustellen.

11.5 Widerspruchsrecht und Auskunftssperren

Das Meldegesetz läßt es zu, daß die Meldebehörden die Grunddaten der im Melderegister erfaßten Personen an politische Parteien für Wahlzwecke (vgl. 6.4 und VII 6.4) sowie aus Anlaß von Ehe- und Altersjubiläen an Presse, Rundfunk und Mitglieder von Parlamenten und Kommunalvertretungen übermitteln. Den Religionsgesellschaften dürfen auch die Daten von Familienangehörigen ihrer Mitglieder übermittelt werden, die keiner oder einer anderen Religionsgesellschaft angehören. Bürger, die eine dieser Übermittlungen nicht wünschen, können ihr widersprechen. Die Meldebehörden haben die Betroffenen bei der Anmeldung sowie mindestens einmal jährlich durch öffentliche Bekanntmachung auf ihr Widerspruchsrecht hinzuweisen. Wie die Erfahrung gezeigt hat, fällt dieser Hinweis sehr unterschiedlich aus. Während manche Gemeinden ausführlich und an hervorragender Stelle der Tagespresse den Bürger ansprechen, verschwindet bei anderen die Veröffentlichung im „Kleingedruckten“. Der Landesbeauftragte appelliert an die Gemeinden, eine Form der Veröffentlichung zu wählen, die möglichst viele Bürger erreicht. Es besteht zudem Veranlassung, die Gemeinden zu bitten, für die Geltendmachung des Widerspruchs eine angemessene Frist (mindestens 4 Wochen) zu gewähren.

Im übrigen weist der Landesbeauftragte an dieser Stelle nochmals darauf hin, daß die an sich zulässige voraussetzungslose Übermittlung von Grunddaten des Melderegisters an private Dritte durch Beantragung einer Auskunftssperre verhindert werden kann, wenn

1. der Betroffene der Meldebehörde Tatsachen glaubhaft gemacht hat, die die Annahme rechtfertigen, daß ihm oder einer anderen Person hieraus eine Gefahr für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder ähnliche schutzwürdige Belange erwachsen kann (§ 35 Abs. 2 Nr. 1 NMG), oder
2. der Betroffene der Meldebehörde ein berechtigtes Interesse glaubhaft gemacht hat (§ 35 Abs. 3 NMG). Nach § 35 Abs. 4 NMG darf in diesem Fall eine Melderegisterauskunft nur erteilt werden, wenn das Interesse des Antragstellers an der Erteilung der Auskunft das Interesse des Betroffenen an der Verweigerung der Auskunft überwiegt. Der Betroffene ist vor Erteilung der Auskunft zu hören.

11.6 Schutz des Adoptionsheimnisses bei der Meldebehörde

Der Schutz des Adoptionsheimnisses bereitet in der melderechtlichen Praxis, wie auch in anderen Rechts- und Verwaltungsbereichen (vgl. 5.4, 10.10, 11.6, 31.10, 33.2), teilweise erhebliche Schwierigkeiten. § 1758 BGB besagt, daß nach vollzogener Adoption frühere Daten wie der Geburtsname des adoptierten Kindes oder die Namen und Anschriften seiner leiblichen Eltern nicht mehr verwendet, insbesondere nicht Dritten offenbart werden dürfen. Demgemäß besteht keine sachliche Notwendigkeit, die vorgenannten Daten im Melderegister vorzuhalten. Zwar sind nach § 22 Abs. 1 Nr. 3 NMG auch „frühere Namen“ im Melderegister zu speichern. Hierunter sind jedoch nur die vor einer Namensänderung geführten Namen zu verstehen, während die Adoption nicht als Namensänderung zu behandeln ist (vgl. Datensatz für das Meldewesen, Bundes-/Länderteil, Blätter 0203, 0204, 0205, 0206 und 0303), wie auch ausdrücklich bestimmt ist, daß nach einer vollzogenen Adoption als Geburtsname „der Name nach erfolgter Adoption anzugeben ist“ (a.a.O. Blatt 0201). Auch aus der Regelung über die Auskunftssperre in § 35 Abs. 2 Nr. 2 NMG kann keine Befugnis zur Speicherung und Verwertung der Ursprungsdaten abgeleitet werden, obgleich diese Vorschrift ihrem Wortlaut nach davon auszugehen scheint, daß die Speicherung des ursprünglichen Namens bestehen bleibt. Diese Annahme ist jedoch nicht zwingend (vgl. Medert/Süßmuth/Gaaz, Kommentar zum Melderecht des Bundes und der Länder, Ausgabe Niedersachsen, RdNrn. 78 und 79 zu § 21 MRRG). Vielmehr ist davon auszugehen, daß der ursprüngliche Name eines angenommenen Kindes weder zum Nachweis seiner Identität noch für andere Aufgaben der Meldebehörde erforderlich und daher nach vollzogener Adoption gemäß § 26 Abs. 1 NMG zu löschen ist (vgl. Gaaz a.a.O.). Der Landesbeauftragte räumt ein, daß es hierdurch zu Schwierigkeiten bei der Aufgabenerfüllung der Polizeibehörden kommen kann, etwa dann, wenn sich ein gesuchter Rechtsbrecher adoptieren läßt und nunmehr zumindest vorübergehend durch Melderegisteranfragen nicht mehr aufzuspüren ist. Dies dürfte aber eine seltene Ausnahme sein, die die Gefährdung des Adoptionsheimnisses in ungezählten anderen Fällen nicht rechtfertigt. Überdies handelt es sich nicht um die Erfüllung meldebehördlicher Aufgaben. Polizeiliche Belange könnten in den vorgenannten Fällen im Rahmen der einer Adoption vorausgehenden gerichtlichen Überprüfung berücksichtigt werden.

Wegen der besonderen Sensitivität der Adoptionsdaten hat die Meldebehörde sicherzustellen, daß die Löschung der überholten, „alten“ Daten sofort erfolgt, wobei sicherzustellen ist, daß auch bisherige Empfänger dieser Daten (z. B. Religionsgesellschaften, vgl. 33.2) auf ihre Lösungsverpflichtung hingewiesen werden, ohne daß hierbei neue Vorgänge entstehen. Werden die Meldedaten von Dritten im Auftrag verarbeitet und die Dritten oder sonstige Empfänger von Berichtigungslisten aus ökonomischen Gründen normalerweise erst nach längerer Frist (beispielsweise alle drei Monate) unterrichtet, so können solche Fristen jedenfalls im Falle einer vollzogenen Adoption nicht hingenommen werden. „Unverzögliche Unterrichtung“ nach § 25 Abs. 3 NMG und § 12 Abs. 1 der Niedersächsischen Meldedatenübermittlungsverordnung kann im Falle einer vollzogenen Adoption nur „sofortige Unterrichtung“ bedeuten. Keinesfalls kann hingenommen werden, daß — wie in einem dem Landesbeauftragten durch die Beschwerde der Eltern bekanntgewordenen Fall — zwischen vollzogener Adoption und Unterrichtung kirchlicher Stellen durch das datenverarbeitende Rechenzentrum vier Monate liegen, was fast zwangsläufig zur Verletzung des Adoptionsheimnisses führen mußte.

Dieselbe Sorgfalt ist bei der Eintragung und Beachtung einer Auskunftssperre gemäß § 35 Abs. 2 Ziff. 3 NMG sowie der Übermittlung der Auskunftssperre an Dritte in den Fällen zu beachten, in denen die Adoption eines Kindes bereits angebahnt, jedoch noch nicht rechtskräftig vollzogen ist (Adoptionspfle-

geverhältnis mit Offenbarungsverbot). Das betroffene Kind führt zwar in dieser Zeit noch den bisherigen Namen anstelle des für die Zukunft vorgesehenen Adoptivnamens, hat jedoch nach den vorgenannten Bestimmungen ebenso wie die Pflegeeltern Anspruch darauf, daß die mit der bevorstehenden Adoption beabsichtigte Löschung der früheren melderechtlichen Identität nicht dadurch unterlaufen wird, daß der ursprüngliche Name von Schulen, Gesundheitsämtern, kirchlichen und anderen Stellen in der Übergangszeit rundum gestreut wird. Abgesehen von der Rechtswidrigkeit eines solchen Vorgehens besteht hierfür auch kein praktischer Bedarf. So können für das Kind bestimmte Mitteilungen auch unter der Anschrift der Pflegeeltern versandt werden (vgl. 5.4). Der Landesbeauftragte hat den Minister des Innern um Stellungnahme gebeten, inwieweit landesweit eine den gesetzlichen Anforderungen entsprechende Umsetzung im Verwaltungsvollzug sichergestellt werden kann.

11.7 Gruppenauskünfte aus dem Melderegister

Bei der Frage, ob eine von der Meldebehörde erbetene Melderegisterauskunft über eine Vielzahl nicht namentlich bezeichneter Einwohner (Gruppenauskunft) zulässig ist, ist auch nach neuem Melderecht in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die Auskunft im öffentlichen Interesse liegt (§ 33 Abs. 3 NMG). Während nach bisherigem Melderecht diese Prüfung dem Minister des Innern oblag, haben nunmehr die Meldebehörden selbst zu entscheiden. Der Hinweis einer anfragenden Stelle auf ihre Gemeinnützigkeit begründet allein noch kein öffentliches Interesse.

Keine datenschutzrechtlichen Bedenken bestehen dagegen, daß an politische Parteien Gruppenauskünfte (vgl. 6.4) auch in Form maschinell lesbarer Datenträger (z. B. Magnetbänder) erteilt werden (§ 34 Abs. 1 NMG). Der Landesbeauftragte hält es allerdings für erforderlich, daß die Meldebehörden die Datenempfänger ausdrücklich auf die Verpflichtung nach § 35 Abs. 1 hinweisen, die übersandten Daten nur für den angegebenen Zweck zu verwenden. Auch sind die Parteien anzuhalten, die empfangenen Daten nach der jeweiligen Wahl zu vernichten bzw. zu löschen oder der Meldebehörde zurückzugeben. Soweit die Parteien die Daten an Werbeagenturen zwecks Durchführung der Wahlwerbung weiterleiten, sind sie verpflichtet, die Agenturen auf die Zweckgebundenheit der Daten und die Verpflichtung zur Löschung nach vertragsgemäßem Gebrauch ausdrücklich hinzuweisen. In diesen Fällen kann einem möglichen Datenmißbrauch auch durch Kontrollen von Amts wegen durch die staatlichen Aufsichtsbehörden begegnet werden.

11.8 Meldedatenübermittlungsverordnung

Am 1. Oktober 1986 ist die Niedersächsische Verordnung über regelmäßige Datenübermittlungen der Meldebehörden (Nieders. GVBl. S. 306) in Kraft getreten. Mit ihr hat der Minister des Innern von der in § 32 NMG enthaltenen Ermächtigung Gebrauch gemacht, die regelmäßige Weitergabe der Meldedaten durch Rechtsverordnung festzulegen.

Nicht zuletzt angesichts der vom Landesbeauftragten bei der Beratung des Meldegesetzes geäußerten Zweifel an der hinreichenden Bestimmtheit dieser Verordnungsermächtigung hat sich der Gesetzgeber zu dem für Niedersachsen ungewöhnlichen Schritt entschlossen, den Minister des Innern gesetzlich zu verpflichten, den Landtag über den Entwurf der Verordnung rechtzeitig vor ihrem Erlass zu unterrichten. Der Landesbeauftragte hatte seinerzeit seine Bedenken im Vertrauen darauf zurückgestellt, daß sich der Landtag im Rahmen

dieser Unterrichtung eingehend mit dem Entwurf auseinandersetzen werde. Bereits unter VII 11.1 ist auf die besondere datenschutzrechtliche Bedeutung der Verordnung hingewiesen worden, die vor allem darin liegt, daß sie die regelmäßige Übermittlung der Meldedaten aller Bürger an Stellen außerhalb der Meldebehörden für nicht unmittelbar melderechtliche Zwecke und ohne Rücksicht auf die Erforderlichkeit im Einzelfall vorsieht. Darüber hinaus handelt es sich um die erste niedersächsische Rechtsverordnung, die sich ausdrücklich mit der automatisierten Datenverarbeitung einschließlich des aus der Sicht des Datenschutzes besonders risikobehafteten Direktabrufs (Online) befaßt. Der Landesbeauftragte hat sich deshalb veranlaßt gesehen, dem Landtag seine vom Minister des Innern nicht berücksichtigten Bedenken und Anregungen schriftlich zuzuleiten. Gleichwohl ist die Verordnung in unveränderter Fassung in Kraft getreten. Nach dem Verlauf der Ausschußberatung geht der Landesbeauftragte davon aus, daß sich der Landtag zu gegebener Zeit nochmals mit ihr befassen wird.

Im einzelnen hält der Landesbeauftragte vor allem folgende Punkte nach wie vor für erörterungsbedürftig:

1. Die Verordnung enthält keine ausreichenden Vorschriften zur Datensicherung.
2. Die allgemeine Vorschrift über die Zulässigkeit von Online-Anschlüssen an das Melderegister bedarf im Hinblick auf die von solchen Verfahren ausgehenden datenschutzrechtlichen Risiken der Präzisierung.
3. In der Verordnung wird die datenschutzrechtlich umstrittene „Schlüssellösung“ für die Polizei festgeschrieben. Der Landesbeauftragte wiederholt seine bereits früher geäußerten Bedenken gegen diese Lösung, bei der eine zuverlässige Zugriffskontrolle nicht zu gewährleisten ist.
4. Die Verpflichtung der Meldebehörde, alle An-, Um- und Abmeldefälle der Kriminalpolizei zu übermitteln, begegnet in mehrfacher Hinsicht datenschutzrechtlichen Bedenken. Soweit die Übermittlung der „Fahndung aus Gründen der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung“, also dem Abgleich der Daten umziehender Bürger mit den polizeilichen Informationssystemen dient, sind erhebliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit eines solchen Verfahrens angebracht. Es ist unbestritten, daß die Feststellung, ob eine bestimmte Person mit einer gesuchten Person identisch ist, eine Identitätsfeststellung darstellt, die nur unter den in der StPO oder dem Nds. SOG genannten Voraussetzungen zulässig ist. Der Wechsel der Wohnung ist in diesen Vorschriften bislang nicht als Voraussetzung für eine Identitätsfeststellung aufgeführt. Im übrigen ist bislang auch nicht hinreichend dargetan, daß eine solche, der Rasterfahndung ähnelnde, polizeiliche Überprüfung einer großen Zahl rechtstreuer und unbescholtener Bürger in einem angemessenen Verhältnis zu dem damit erzielten Erfolg steht. Schließlich fehlt es bislang an gesetzlichen Vorschriften, die präzise festlegen, wer überhaupt in welche polizeilichen Fahndungsdateien aufgenommen werden darf.

Soweit die Übermittlung „zur Fortschreibung der kriminalpolizeilichen personenbezogenen Sammlungen“ erfolgt, hält der Landesbeauftragte zunächst für klärungsbedürftig, ob sein Erkenntnisstand der gegenwärtigen Sachlage entspricht, wonach vorhandene Kriminalakten aufgrund der Veränderungsmeldungen an die für den Zuzugsort zuständige Polizeidienststelle gesandt werden. Sollte sich eine derartige Praxis hinter dem Begriff der „Fortschreibung“ verbergen, so würde der Grundsatz der Normenklarheit es wohl gebieten, einen solchen Verwendungszweck in der Verordnung in einer für jeden Bürger verständlichen Weise zum Ausdruck zu

bringen. Auch stellt sich die Frage, ob die Versendung vorhandener polizeilicher Erkenntnisse an die Polizei des neuen Wohnsitzes angesichts der damit verbundenen „Vorbelastung“ von wohnungswechselnden Bürgern mit den allgemeinen Vorstellungen von Resozialisierung vereinbar wäre. Dies gilt umso mehr, als die Kriminalakten vielfach ungesicherte Erkenntnisse enthalten und nicht selten jeglichen Hinweis auf die inzwischen erfolgte gerichtliche Entlastung der Betroffenen oder den sonstigen Ausgang des ursprünglichen Ermittlungsverfahrens vermissen lassen (vgl. 12.11).

Eine ständige Aktualisierung der Sammlungen ohne den geringsten Anhaltspunkt dafür, daß die gesammelten Daten jemals wieder gebraucht werden, erscheint dem Landesbeauftragten unverhältnismäßig. Es dürfte ausreichen, wenn die Aktualisierung jeweils dann erfolgt, wenn erneut gegen den Betroffenen ermittelt wird oder die Aktualisierung aus Gründen der Gefahrenabwehr geboten ist.

5. Der Grundsatz der Normenklarheit gebietet es, den Kreis der nach der Verordnung an die Gesundheitsämter zu meldenden Medizinalpersonen näher zu bestimmen. Die Aufführung des Personenkreises allein im Datensatz für das Meldewesen — Landesteil Niedersachsen — dürfte schon deshalb nicht ausreichen, weil dieser entgegen der Anregung des Landesbeauftragten nicht verbindlicher Bestandteil der Verordnung ist. Im übrigen bleibt der Nachweis zu führen, daß eine regelmäßige Übermittlung der Daten dieser Berufsgruppen zur Aufgabenerfüllung der Gesundheitsämter unerlässlich ist, zumal das Datum „Beruf“ im Melderegister sonst nicht gepflegt wird. Das Land Baden-Württemberg hat eine ähnliche Vorschrift inzwischen mangels praktischen Bedarfs ersatzlos gestrichen. Auch andere Bundesländer verzichten auf entsprechende Übermittlungen.
6. Die Verfasser des Verordnungsentwurfs gingen davon aus, daß Datenweitergaben innerhalb der Behörde, also zwischen dem Meldeamt und anderen Ämtern derselben Gemeinde, gemäß § 29 Abs. 6 NMG nicht als Datenübermittlung anzusehen seien, und deshalb auch eine regelmäßige Bekanntgabe in der Verordnung nicht zu regeln sei. Die Verordnung beschränkt sich daher — ihrem Wortlaut zufolge — konsequenterweise darauf, nur Datenflüsse zwischen Gemeinden und Landkreisen zu erfassen. Angesichts der mit regelmäßigen Datenübermittlungen, insbesondere mit Online-Anschlüssen verbundenen Risiken für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sollte jedoch in § 4 zumindest zum Ausdruck gebracht werden, daß die Vorschrift entsprechende Anwendung findet, wenn die dort genannten Stellen Teil derselben Verwaltungseinheit sind wie das Meldeamt (z. B. Gesundheitsamt und Straßenverkehrsamt bei den kreisfreien Städten; vgl. auch 5.1).
7. Der vorgenannte Gesichtspunkt der behördeninternen „Abschottung“ (vgl. 5.1) veranlaßt den Landesbeauftragten zur Wiederholung seiner Anregung, die ursprünglich vorgesehene Regelung über die regelmäßige Datenübermittlung für schulische Zwecke in die Verordnung aufzunehmen. Da das Schulamt die Schülerdaten lediglich als Durchlaufstation an die Schulen weiterleitet, dürfte es sich entsprechend den Regelungen in den meisten anderen Bundesländern empfehlen, das Verfahren in der Verordnung näher zu beschreiben.
8. Entsprechend den Regelungen in den meisten übrigen Bundesländern sollte auch die regelmäßige Übermittlung von Meldedaten an das Statistische Landesamt in die Verordnung aufgenommen werden. Offenbar ist man davon ausgegangen, daß eine ausreichende Rechtsgrundlage bereits in § 4 des Gesetzes über die Statistik der Bevölkerungsbewegung und die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes enthalten sei. Es kann dahingestellt blei-

ben, ob diese Vorschrift, die lediglich die Datenerfassung durch die Statistikbehörde regelt, als Befugnisnorm für eine regelmäßige Datenübermittlung durch die Meldebehörde angesehen werden kann. Schon aus Gründen der Durchschaubarkeit von Datenflüssen für den Bürger sollte der Verwendungszweck von Meldedaten aber aus der Verordnung selbst hervorgehen.

12. Polizei

Das vergangene Jahr hat in eindringlicher Weise deutlich gemacht, daß es nicht allein die Datenschutzbeauftragten sind, die die Arbeit der Sicherheitsbehörden immer wieder in das kritische Licht der Öffentlichkeit rücken. Die heftigen Auseinandersetzungen um die sogenannten Sicherheitsgesetze zeigen ebenso wie die Reaktionen auf besondere Einsatzformen der polizeilichen Datenverarbeitung, beispielsweise auf die ausnahmslose erkennungsdienstliche Behandlung sämtlicher Teilnehmer der Veranstaltung im Göttinger Jugendzentrum oder auf die Einschließung der Hamburger Demonstranten, die hohe Sensibilität der Öffentlichkeit gegenüber der polizeilichen Datenverarbeitung. Die Bevölkerung weiß um die Informationsmacht, die der Polizei mit den modernen Technologien in die Hand gegeben ist. Regelungsdefizite, die bislang nur Eingeweihten geläufig waren, werden in zunehmendem Maße jedermann offenkundig.

Mit erstaunlicher Einmütigkeit haben die Parlamente und die Regierungen über alle parteipolitischen Gegensätze hinweg die Notwendigkeit einer Anpassung des Rechts der Sicherheitsbehörden an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bejaht. Über den dabei einzuschlagenden Weg wird allerdings weiter gestritten. Eine Bilanz der im Jahre 1986 erzielten „Fortschritte“ ergibt folgendes Bild:

Die Novellen zum BDSG, zum Verwaltungsverfahrensgesetz und zum Verfassungsschutzgesetz (vgl. Anlagen 1 bis 3 zu diesem Bericht) haben sich ebenso durch Ablauf der Legislaturperiode erledigt, wie der Entwurf eines MAD-Gesetzes und eines Zusammenarbeitsgesetzes. Dies ist aus der Sicht des Datenschutzes nicht zu bedauern, da die Entwürfe in vielen Punkten erheblich hinter den Forderungen der Datenschutzbeauftragten zurückblieben. Die zunächst zügig begonnenen Arbeiten am Musterentwurf für ein neues Polizeigesetz ruhen zur Zeit, um die ebenfalls in Angriff genommene Novellierung der StPO (vgl. 31.1) einbeziehen zu können. Angesichts dieser Entwicklung sind für Niedersachsen vorerst keine konkreten gesetzlichen Schritte zu erwarten, da die Landesregierung hinsichtlich des NDStG, des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des Verfassungsschutzgesetzes nach wie vor auf die Vorreiterrolle des Bundes verweist und bezüglich des Polizeirechts die Fertigstellung des Musterentwurfs abwarten möchte.

Weitaus zügiger gestaltete sich die Gesetzgebung, als es darum ging, die Nutzung des maschinenlesbaren Ausweises bzw. Passes für polizeiliche Fahndungszwecke und den Direktanschluß der Polizei an das Zentrale Verkehrsinformationssystem (ZEVIS) zuzulassen (vgl. 30.1). Von dem ursprünglichen Junktim zwischen der Einführung derartiger Überwachungsmechanismen und flankierenden datenschutzrechtlichen Maßnahmen ist nicht mehr die Rede. Immerhin haben die Aktivitäten der Datenschutzbeauftragten dazu geführt, daß sowohl in das Personalausweisgesetz als auch in das Straßenverkehrsgesetz Schutzvorschriften aufgenommen worden sind, die die generellen datenschutzrechtlichen Vorbehalte zwar nicht ausräumen, aber wenigstens reduzieren.

Unterhalb der gesetzlichen Ebene — im Vollzug — entwickelt sich die Informationstechnologie der Sicherheitsbehörden mit einer selbst dem Datenschutzbeauftragten Mühe bereitenden Vehemenz. Die bereits bestehenden Verbund- und landeseigenen Systeme wurden ausgeweitet, ihre Anwendungsformen verfeinert.

Neben den herkömmlichen Dateien wie der Personenfahndungs-, der Haft- und Erkennungsdienstdatei und dem automatisierten Kriminalaktennachweis haben sich im Rahmen von POLAS dialoggestützte Auswertungssysteme unter der Sammelbezeichnung PODIAS entwickelt, wie Spurendokumentationssysteme (SPUDOK), Einsatzdokumentationssysteme (EIDOK) und Tat-Täter-Auswertungen (TTA). Da für jede Anwendung dem Landesbeauftragten eine Errichtungsanordnung zugeleitet wird, kann dieser die Verfahrensausgestaltung kontrollieren und, wenn nötig, datenschutzrechtlich beeinflussen. Als Pilotversuch läuft das Projekt „Elektronisches Vorgangs-Verwaltungs- und Informationssystem (ELVIS)“, durch das die polizeiliche Tagebuchführung, die Kriminalstatistik und der kriminalpolizeiliche Meldedienst automatisiert wurden. Neu ist auch ein System zur massenhaften Auswertung festgestellter Kraftfahrzeugkennzeichen (DAMASKUS). Auf das System DISKUS wurde bereits unter 4.4 hingewiesen.

Die bereits in früheren Berichten dargestellten Online-Anschlüsse der Polizei an die Einwohnermelde- und die örtliche Kraftfahrzeughalterdatei nehmen zu. Die neue Datenübermittlungsverordnung (vgl. 11.8) sieht vor, daß der Polizei neben dem Direktanschluß an das Melderegister regelmäßig alle An-, Ab- und Ummeldungen zum Zwecke der Fahndung und der Aktualisierung der kriminalpolizeilichen Sammlungen mitzuteilen sind.

Schon dieser kurze Überblick macht deutlich, daß das Netz enger wird, die Gefahren für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zunehmen. Um so dringlicher wird die Schaffung klarer, für den Bürger durchschaubarer und das polizeiliche Handeln eindeutig regelnder Befugnisnormen, zumal einzelne gerichtliche Entscheidungen bereits erkennen lassen, daß die Rechtsprechung eine Berufung auf den vom Bundesverfassungsgericht eingeräumten „Übergangsbonus“ (vgl. 12.9) nicht mehr lange hinnehmen wird.

12.1 Europarats-Initiative „Polizei und Datenschutz“

Die Sicherung des informationellen Selbstbestimmungsrechts bei der polizeilichen Datenverarbeitung stellt nicht allein ein deutsches Problem dar. Dies zeigt eine Initiative des Europarats betreffend die Nutzung personenbezogener Daten durch die Polizei. Der vorliegende Entwurf einer Kommission von Regierungsexperten für eine entsprechende Europarats-Empfehlung sieht vor, daß neue automatisierte Datenverarbeitungsverfahren bei der Polizei nur eingeführt werden dürfen, wenn zuvor sichergestellt ist, daß diese sich im Rahmen des geltenden Datenschutzrechts halten. Sie verlangt ferner die Vorlage einer Errichtungsanordnung beim Datenschutzbeauftragten, die grundsätzliche Beschränkung polizeilicher Datensammlungen auf Zwecke der unmittelbaren Gefahrenabwehr und Strafverfolgung sowie einen Gesetzesvorbehalt für jeden darüber hinausgehenden Fall der Datenerhebung und das Verbot von Datensammlungen unter rassistischen und religiösen Gesichtspunkten, aufgrund eines bestimmten Sexualverhaltens (vgl. 12.8 und 12.10) oder der Zugehörigkeit zu bestimmten Gruppierungen oder Organisationen, solange diese nicht verboten sind. Ferner sieht der Entwurf ein Zweckentfremdungsverbot für polizeiliche Datensammlungen, präzise Übermittlungsregelungen und die Verpflichtung der Polizeibehörden vor, unter Aufsicht des Datenschutzbeauftragten öffentlich bekannt zu machen, welche personenbezogenen Datensammlungen bei ihnen geführt werden.

12.2 Erkennungsdienstliche Behandlung

Seit Jahren weist der Landesbeauftragte auf die mit der Vornahme erkennungsdienstlicher Maßnahmen verbundenen datenschutzrechtlichen Probleme hin. Die ausnahmslose fotografische Erfassung sämtlicher im Jugendzentrum Göttingen am 1. Dezember 1986 bei einer Razzia angetroffenen Personen hat neue Fragen aufgeworfen. Die Überprüfung der Maßnahme durch den Landesbeauftragten hat zwar keine Anhaltspunkte für eine offensichtlich unvertretbare Rechtsanwendung durch die Polizei ergeben. Gleichwohl hat der Landesbeauftragte Veranlassung gesehen, den Landtag auf ausdrückliches Ersuchen der zuständigen Ausschüsse auf eine Reihe noch abschließend zu klärender Rechtsfragen hinzuweisen. So bleibt zu entscheiden, ob es sich bei dem Jugendzentrum zur fraglichen Zeit um einen Ort handelte, von dem aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte erfahrungsgemäß anzunehmen war, daß dort Personen Straftaten verabredeten, vorbereiteten oder verübten (§ 12 Abs. 1 Nr. 2 Nds. SOG), ob nicht die Vorschriften zum Schutz der Versammlungsfreiheit den erkennungsdienstlichen Maßnahmen entgegenstanden, ob bei den Betroffenen die Beschuldigteneigenschaft im Sinne des § 81 b StPO bzw. ein Tatverdacht nach § 163 b StPO anzunehmen war und ob das Fotografieren der Veranstaltungsteilnehmer deshalb erfolgen durfte, weil zureichende Zweifel an der Gültigkeit der mitgeführten Ausweisdokumente bestanden (§§ 163 b StPO, 12 Abs. 1 Nr. 1 Nds. SOG).

Der Landesbeauftragte sieht sich zu einer abschließenden Klärung dieser Fragen angesichts des der Polizei eingeräumten weiten Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraums außerstande. Er wird sich jedoch anlässlich der Beschwerde eines Betroffenen eingehend mit der Verwendung und dem Verbleib der erhobenen Daten einschließlich der gefertigten Lichtbilder befassen. Darüber hinaus wird er anregen, im Rahmen der Novellierung des Polizeirechts und der StPO auch die Vorschriften über die Identitätsfeststellung und die erkennungsdienstliche Behandlung in datenschutzrechtlicher Hinsicht zu überprüfen.

Einen gewissen Fortschritt sieht der Landesbeauftragte immerhin darin, daß die Leiter der Kriminalpolizei in einer Dienstbesprechung angewiesen worden sind sicherzustellen, daß der Anlaß für erkennungsdienstliche Maßnahmen und die Rechtsgrundlage ihrer Durchführung in der Kriminalakte zu vermerken sind.

12.3 Spurendokumentationssysteme

Bereits in früheren Berichten ist auf die datenschutzrechtliche Problematik elektronischer Spurendokumentationssysteme (SPUDOK) eingegangen worden (vgl. IV 6.5.6 und VII 12.4). Inzwischen gehören SPUDOK zum täglichen Handwerkszeug der Kriminalpolizei. Sie ersetzen die früher üblichen manuellen oder karteimäßigen Spurensammlungen bei umfangreichen Ermittlungskomplexen. Soweit Beschuldigte, Tatverdächtige, Hinweisgeber, Zeugen oder Geschädigte erfaßt werden, dürften die allgemeinen — wenn auch präzisierungsbedürftigen — Bestimmungen der StPO als Rechtsgrundlage Übergangsweise noch ausreichen. Auf die Problematik der Speicherung sog. „anderer“ Personen, d.h. solcher, die noch nicht Tatverdächtige sind, deren Speicherung aber gleichwohl zur Aufklärung der Straftat erforderlich erscheint, ist bereits früher hingewiesen worden. Diese Problematik tritt besonders dann zutage, wenn SPUDOK zur Aufklärung von gewalttätigen Ausschreitungen bei oder im Anschluß an Protestveranstaltungen eingerichtet werden. Der Landesbeauftragte begrüßt es deshalb, daß der in dem Ende des Jahres zur Aufklärung der Ausschreitungen in Göttingen zu speichernde Personenkreis auf Beschuldigte, Tatverdächtige, Hinweisgeber, Zeugen und Geschädigte be-

schränkt worden ist, wobei davon ausgegangen wird, daß hinsichtlich der Tatverdächtigen hinreichende konkrete Anhaltspunkte dokumentiert vorliegen müssen. Die Errichtungsanordnung beschreibt präzise das der Datei zugrundeliegende Ermittlungsverfahren unter Angabe des staatsanwaltschaftlichen Aktenzeichens. Als Zweck wird ausschließlich die Strafverfolgung und als Befugnisnorm § 163 StPO i.V.m. den einschlägigen Bestimmungen des NDSG angegeben. Abfrageberechtigt ist ausschließlich die mit den Ermittlungen beauftragte Arbeitsgruppe. Auskunftserteilung ist möglich je nach Einzelfallbeurteilung. Die gespeicherten Daten werden nach Abschluß des Ermittlungsverfahrens archiviert und nach Rechtskraft des Urteils gelöscht. Eine Aufnahme der Daten in andere Dateien erfolgt nicht.

Allerdings sieht die Errichtungsanordnung auch vor, daß sämtliche Anfragen an das System zu Kontrollzwecken protokolliert werden. Die Protokollbänder werden im Landeskriminalamt fünf Jahre lang aufbewahrt. Dies bedeutet, daß während dieser Zeit auf die Daten der erfaßten Personen auch nach der Löschung der Datei zurückgegriffen werden kann. Dieser Rückgriff ist zwar nur in schwerwiegenden Fällen zulässig und bedarf der ausdrücklichen Freigabe durch den Amtsleiter. Der Landesbeauftragte wird gleichwohl anregen, die Aufbewahrungsfrist für die Protokollbänder unter Inkaufnahme einer Verringerung der Kontrollmöglichkeit erheblich zu verkürzen. Er wird außerdem anregen, die Eigenschaft von Hinweisgebern, Geschädigten und Zeugen im SPUDOK-Datensatz deutlich zu kennzeichnen, um Verwechslungen mit Tatverdächtigen und Beschuldigten zu vermeiden. Im übrigen geht er davon aus, daß jeder Datensatz einen Hinweis auf den der Speicherung zugrundeliegenden Aktenbeleg enthält.

12.4 Auskünfte aus Spurendokumentationssystemen

Die Erteilung von Auskünften aus Spurendokumentationssystemen an die dort gespeicherten Personen ist zur Zeit Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens, von dem der Landesbeauftragte wichtige Aufschlüsse über die Auslegung des § 13 NDSG i. V. m. den KpS-Richtlinien erwartet. Zu klären ist vor allem die Frage, ob das Landeskriminalamt zu Recht dem Auskunftersuchen zahlreicher in einem SPUDOK erfaßter Personen mit der Begründung nicht entsprochen hat, die Ersuchen seien Teil einer gesteuerten Aktion mit dem Ziel, den erfaßten Personenkreis auszuforschen. Darüber hinaus war die Auskunft im Einvernehmen mit der Staatsanwaltschaft auch deshalb verweigert worden, weil sich der Inhalt der Datei auf ein noch laufendes Verfahren beziehe. Der Landesbeauftragte hatte den Auskunftssuchenden, die sich auch an ihn gewandt hatten, mitgeteilt, daß er die vom Landeskriminalamt nach pflichtgemäßem Ermessen getroffene ablehnende Entscheidung nicht zu beanstanden vermöge. In dem Verfahren wird auch zu klären sein, ob Spurendokumentationssysteme Erkenntnissammlungen im Sinne der KpS-Richtlinien sind, was vom Minister des Innern, im Gegensatz zur Auffassung des Landesbeauftragten, bestritten wird. Schließlich wird sich das Gericht auch mit der Frage des Verhältnisses der Polizei zur Staatsanwaltschaft im Hinblick auf die rechtliche Einordnung von Spurendokumentationssystemen zu beschäftigen haben.

12.5 Verfassungswidrigkeit des § 13 Abs. 2 NDSG?

Über den vorgenannten Einzelfall hinaus befaßt sich derzeit auch das Bundesverfassungsgericht aufgrund einer Verfassungsbeschwerde gegen die entsprechende Regelung des Schleswig-Holsteinischen Datenschutzgesetzes mit der Frage, ob das den Sicherheitsbehörden in den derzeitigen Datenschutzgesetz-

zen faktisch eingeräumte Auskunftsverweigerungsrecht wegen Verstoßes gegen die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG verfassungswidrig ist.

12.6 Arbeitsdatei PIOS — Innere Sicherheit (APIS)

Unter VII 12.2 war die Erwartung geäußert worden, daß eine Nachbesserung der Errichtungsanordnung zu APIS im Sinne der Forderung der Datenschutzbeauftragten erfolge. Hauptkritikpunkte waren vor allem die zu unbestimmte Definition der zu erfassenden Straftaten und der zu speichernden sogenannten „anderen Personen“, die weder Beschuldigte noch Verdächtige sind. Der Bundesminister des Innern hat inzwischen aufgrund der Beratungen in den zuständigen Arbeitskreisen der Innenministerkonferenz zu diesen Fragen Stellung genommen. Er verkennt nicht, daß die unbestimmten Erfassungskriterien in Einzelfällen zu einer nicht gewollten Handhabung mit datenschutzrechtlich unbefriedigenden Ergebnissen führen können. Er teilt auch die Auffassung der Datenschutzbeauftragten, daß nicht sämtliche Straftaten mit politischem Hintergrund zu erfassen sind, was beispielsweise bedeute, daß eine Erfassung von Straftaten im Zusammenhang mit Demonstrationen oder Bürgerprotesten in APIS nicht erfolgen dürfe, es sei denn, daß aufgrund bestimmter Tatsachen (Bekennnerbriefe, Flugblätter, Transparente) der Verdacht besteht, daß die Beteiligten mit der Straftat die Verfassungsordnung direkt angreifen wollen oder dieses Ziel unter Ausnutzung des Demonstrationsgeschehens zu erreichen suchen. Dies sei beispielsweise dann anzunehmen, wenn durch Sachbeschädigung, Hausfriedensbruch oder Nötigung bei Demonstrationen terroristisches oder extremistisches Verhalten unterstützt oder befürwortet werde. Daten von „anderen Personen“ dürften jedoch nur unter sehr eng begrenzten Voraussetzungen gespeichert werden, nämlich dann, wenn dies zur Verhütung oder Aufklärung von Organisationsdelikten nach den §§ 129 und 129 a (kriminelle bzw. terroristische Vereinigung) oder sonst in § 138 StGB genannten schweren Straftaten erforderlich sei. Schließlich dürften Daten „anderer Personen“ nur zu eng begrenzten Zwecken verarbeitet werden. Im übrigen seien ergänzende Regelungen über die Dauer der Datenspeicherung erforderlich. Der Landesbeauftragte wird sich zu gegebener Zeit davon überzeugen, daß sich die polizeiliche Praxis an der einschränkenden Interpretation des Bundesministers des Innern orientiert.

12.7 Einholung von Auskünften bei Dritten

Gelegentlich ergibt sich für die Polizei die Notwendigkeit, auch außerhalb von Ermittlungsverfahren unmittelbaren Kontakt mit Bürgern aufzunehmen, z.B. um eine Beschwerde rasch auszuräumen. Ein Einzelfall zeigt, daß auch bei einer solchen Kontaktaufnahme datenschutzrechtliche Grundregeln zu beachten sind. Der in diesem Fall betroffene Beschwerdeführer verfügte über keinen Fernsprechananschluß. Da er auch in seiner Wohnung nicht angetroffen wurde, stellte die Polizei durch Befragung von Nachbarn den Arbeitgeber fest und bat diesen — wenn auch unter Hinweis darauf, daß es sich nicht um polizeiliche Ermittlungen handele —, dem betroffenen Bürger eine Nachricht mit der Bitte um Rückmeldung zu hinterlassen. Der Landesbeauftragte meint, daß ein solches Vorgehen schutzwürdige Belange beeinträchtigen kann, weil erfahrungsgemäß polizeiliche Erkundigungen bei privaten Dritten stets negative Spekulationen auslösen. Dem Minister des Innern wurde empfohlen, die Polizeidienststellen auf diesen Aspekt hinzuweisen.

12.8 Vermeidung von Diskriminierungen

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung umfaßt auch den Schutz des Bürgers vor unnötiger Diskriminierung durch die datenverarbeitenden Stellen. Der Landesbeauftragte begrüßt deshalb den Verzicht auf die Speicherung des Merkmals ZN (Zigeunernamen) in polizeilichen Informationssystemen (vgl. VI 12.10) und das Verbot des Innenministers, die Lichtbildvorzeigekartei der Kriminalpolizei nach ethnischen Gesichtspunkten zu gliedern (vgl. VI 12.9). Soweit einmal spezielle Dateien für Homosexuelle bestanden haben, sind diese längst abgeschafft. Für unzulässig haben die Gerichte inzwischen auch die Anlegung von Spezialdateien nur aufgrund bestimmter Gruppenzugehörigkeiten (z.B. Punker-Datei, vgl. IV 6.5.7 und VI 12.11) erklärt. Der Landesbeauftragte konnte sich inzwischen erneut davon überzeugen, daß der personenbezogene Hinweis in polizeilichen Informationssystemen auf „häufig wechselnden Aufenthaltsort“ keinen Rückschluß auf die Zugehörigkeit Betroffener zu bestimmten Volksgruppen wie Sinti und Roma (vgl. VI 12.10) zuläßt.

In die gleiche Richtung zielte die Anregung des Landesbeauftragten an den Minister des Innern, einen Erlaß seines nordrhein-westfälischen Kollegen zu übernehmen, in dem die Polizei angehalten wird, vor allem bei Presseverlautbarungen im Zusammenhang mit Angehörigen der Sinti und Roma besonders behutsam zu verfahren. Der Landesbeauftragte räumt ein, daß polizeiinterne Hinweise auf bestimmte Gruppenzugehörigkeiten von Tatverdächtigen im Interesse der polizeilichen Ermittlungsarbeit wohl hingenommen werden müssen. Er hat sich auch davon überzeugt, daß die Pressestellen der Polizei bei der Bekanntgabe der näheren Umstände von Straftaten bemüht sind, hinsichtlich der Zugehörigkeit von Tatverdächtigen zu bestimmten Gruppierungen die gebotene Zurückhaltung zu wahren. Allerdings konnten selbst von der Polizei bewußt neutral gehaltene Verlautbarungen nicht immer verhindern, daß die betroffenen Personen in der Presse als „Zigeuner“ bezeichnet wurden. Der Landesbeauftragte begrüßt die Absicht des Innenministers, dem Problem im Rahmen der Polizeiausbildung hinreichend Rechnung zu tragen. Er hält aber auch an seiner Auffassung fest, daß der von ihm angeregte Erlaß zumindest positive Signalwirkung für die Medienberichterstattung haben könnte.

12.9 Kriminalakten

Erstmals wurde im Berichtsjahr mit einer systematischen Überprüfung der Kriminalaktenführung begonnen. Geprüft wurden 4 der insgesamt 21 aktenführenden Polizeidienststellen des Landes. Prüfungsmaßstab waren dabei die einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, insbesondere die KpS-Richtlinien. Neben der Kontrolle ging es vor allem darum, weitere Fakten für die künftige Erörterung mit den zuständigen Fachministern zu gewinnen.

Kriminalakten werden in der Regel nach Abgabe der Ermittlungsvorgänge an die Staatsanwaltschaft angelegt und dienen in erster Linie der Vorbeugung künftiger Straftaten, also der Gefahrenabwehr. Wer einmal von der Polizei als Beschuldigter angesehen worden ist, muß davon ausgehen, daß über ihn eine Kriminalakte geführt wird bzw. geführt worden ist. Durch Erfassung im landesweiten automatisierten Kriminalaktenindex (KAI) sind die Akten für alle abfrageberechtigten Polizeidienststellen sofort verfügbar. Der Rückgriff auf den Kriminalaktenindex erfolgt nicht nur im Rahmen konkreter Ermittlungen. Auch anlässlich weiträumiger Personenüberprüfungen (wie etwa im Jugendzentrum Göttingen, vgl. 12.2) oder der massenhaften Verarbeitung von Kfz-Kennzeichen (DAMASKUS) wird neben der Personenfahndungsdatei auch der Kriminalaktenindex abgefragt. Besonders hervorzuheben ist, daß in den Kriminalakten belastende Erkenntnisse auch über die im Bundeszentral-

register enthaltenen Tilgungs- und Lösungsfristen hinaus erfaßt werden. Aus alledem wird deutlich, daß die Anlegung einer Kriminalakte weitreichende Folgen für den betroffenen Bürger haben kann, der — einmal registriert — als „polizeibekannt“ Person schnell in den Kreis der Verdächtigen einbezogen wird.

Hinzu kommt, daß aufgrund von Kriminalakten vielfältige Auskünfte an andere Stellen erfolgen, so bei der Bewerbung für den Polizeidienst (vgl. 15.3), im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung (vgl. 15.13), bei der Zulassung zu bestimmten Berufen oder bei der Erteilung von Konzessionen. Ein großer Teil der Kriminalakten wird überdies dem Bundeskriminalamt zwecks Aufnahme in den bundesweiten Kriminalaktennachweis (KAN) gemeldet. Angesichts der möglichen Auswirkungen für den Betroffenen sind an die Führung von Kriminalakten sowohl hinsichtlich der Rechtsgrundlagen als auch hinsichtlich der Sorgfaltspflicht der aktenführenden Behörden hohe Anforderungen zu stellen.

Nach wie vor fehlt es an einer präzisen, den Grundsätzen des Volkszählungsurteils entsprechenden Rechtsgrundlage für das Anlegen und Aufbewahren von Kriminalakten. Die bestehenden Verwaltungsvorschriften, wie die KpS-Richtlinien und die Richtlinie über die Führung von Kriminalakten, genügen den Anforderungen nicht.

Als Fortschritt ist sicherlich zu verzeichnen, daß im Rahmen der Überprüfung aller Kriminalakten auf ihre Übernahme in den KAN eine große Zahl alter Akten als nicht mehr erforderlich ausgesondert worden ist. Begrüßenswert ist auch, daß bereits bei der Erfassung von Akten im Kriminalaktenindex das Datum für eine Überprüfung der Löschungsfähigkeit eingegeben wird. Im übrigen sind jedoch nach wie vor die Mängel zu beklagen, die bereits in früheren Tätigkeitsberichten aufgeführt worden sind. Der Landesbeauftragte erinnert in diesem Zusammenhang an den — nicht abschließend behandelten — Entschließungsantrag der SPD-Fraktion vom 30. August 1983 (Anlage 5 zum V. Tätigkeitsbericht), wonach die Landesregierung aufgefordert werden sollte, über die Erfahrungen mit der Anwendung der KpS-Richtlinien im Hinblick auf Anlegung, Führung und Aussonderung von Kriminalakten zu berichten. Ein solcher Bericht würde Gelegenheit bieten, die vielfältigen, hier im einzelnen nicht dargestellten Probleme im zuständigen Ausschuß des Niedersächsischen Landtags eingehend zu erörtern.

Abschließend sei ein bemerkenswertes — wenn auch noch nicht rechtskräftiges — Urteil des Verwaltungsgerichts Hannover vom 1. Dezember 1986 erwähnt, das einige vom Landesbeauftragten bereits seit langem vertretene Thesen bestätigt:

1. Kriminalakten unterliegen den Vorschriften des NDSG, da sie dateimäßig im automatisierten Kriminalaktenindex (KAI) erfaßt sind.
2. Bei der Führung von Kriminalakten sind die Maßstäbe anzulegen, die die Rechtsordnung und die Rechtsprechung für die Anfertigung und Aufbewahrung erkennungsdienstlicher Unterlagen festgelegt haben.
3. § 81 b 2. Alternative StPO ist keine den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht werdende Ermächtigungsgrundlage für die polizeiliche Aufbewahrung von Erkenntnissen aus strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, weil diese Norm nicht den Verwendungszweck der Daten bereichsspezifisch präzise bestimmt und auch keine normierten verfahrensrechtlichen Schutzvorkehrungen aufweist. Das gleiche gilt für § 13 Abs. 2 Nds. SOG.

4. Die KpS-Richtlinien können mangels Rechtsnormqualität nicht als Ermächtigungsgrundlage herangezogen werden.
5. Die Führung von Kriminalakten kann schon deshalb nicht auf die polizeiliche Generalklausel (§ 11 Nds. SOG) gestützt werden, weil keine konkrete Gefahrenlage im Sinne vom § 2 Nr. 1 a Nds. SOG vorliegt. Im übrigen trägt auch sie den an eine normenklare bereichsspezifische Ermächtigungsvorschrift zu stellenden Anforderungen nicht hinreichend Rechnung.
6. Die datenschutzrechtliche Generalklausel (§ 9 Abs. 1 NDSG) ist keine eigenständige Befugnisnorm, sondern setzt eine spezielle Ermächtigung voraus.

Angesichts des Fehlens einer verfassungskonformen Ermächtigungsgrundlage für den in der Führung von Kriminalakten liegenden Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung hat das Gericht die beklagte Polizeibehörde zur Löschung der kriminalpolizeilichen personenbezogenen Daten des Klägers gemäß §§ 4 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. 14 Abs. 3 Satz 2 NDSG unter Hinweis auf die Unzulässigkeit der Speicherung verpflichtet. Dabei hat das Gericht — erstmals für Niedersachsen — die Auffassung vertreten, daß die dem Gesetzgeber durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eingeräumte Frist zur Anpassung des förmlichen Rechts an die im Volkszählungsurteil festgehaltenen Erkenntnisse verstrichen sei, und hierzu ausgeführt:

„Nachdem seit der einschlägigen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Volkszählungsurteil) nunmehr nahezu drei Jahre verstrichen sind, ist nach Auffassung der Kammer der dem niedersächsischen Gesetzgeber zur Verfügung stehende Zeitraum überschritten, zumal der Gesetzgeber — wie die zitierte Rechtsprechung und Literatur belegt — mehrfach auf die Regelungsnotwendigkeit hingewiesen wurde und in anderen Bereichen mit datenschutzrechtlichem Bezug zumindest das erforderliche Gesetzgebungsverfahren eingeleitet wurde.“

Es sei nicht verschwiegen, daß andere Gerichte der Auffassung sind, die dem Gesetzgeber zustehende Frist sei noch nicht verstrichen (vgl. 15.13). Sollte jedoch die vorgenannte Entscheidung bestätigt werden, so könnte die für die Polizei fatale Lage entstehen, sich von ihrer wohl wichtigsten Ermittlungshilfe, den Kriminalakten, trennen zu müssen. Dies allein sollte Grund genug sein, die begonnenen Vorarbeiten zur Novellierung des Polizei- und Strafprozeßrechts zügig voranzutreiben.

12.10 Personenbezogene Hinweise in Kriminalakten

Unter VII 12.3 ist darauf hingewiesen worden, daß die Speicherung personenbezogener Hinweise in Kriminalakten bzw. im Kriminalaktenindex zu einer sozialen Abstempelung der betroffenen Personen führen kann. Angesichts dieser besonderen Sensitivität der Speicherung hat sich der Landesbeauftragte durch Stichproben einen Überblick über die polizeiliche Praxis im Umgang mit personenbezogenen Hinweisen verschafft. Er hat dabei vor allem geprüft, ob der in der Dienstanweisung zu POLAS enthaltene Vorschrift Rechnung getragen wird, wonach jeder Eintrag eines personenbezogenen Hinweises in den polizeilichen Unterlagen nachvollziehbar sein muß. Die geprüften Kriminalakten enthielten zwar ausnahmslos eine dementsprechende Verfügung, eine nachvollziehbare Begründung der Verfügung fand sich jedoch nicht in jedem Fall. Sie mag bei bestimmten personenbezogenen Hinweisen auch entbehrlich sein, nämlich dann, wenn sich der Grund für die Anordnung eindeutig aus dem Akteninhalt ergibt. So bedarf es sicherlich keiner besonderen Rechtfertigung für die Aufnahme des Hinweises „bewaffnet“, wenn der

Beschuldigte ausweislich der Kriminalakte eine Straftat unter Mitführung oder Verwendung einer Schußwaffe begangen hat. Bei anderen Hinweisen, die mehr auf der Bewertung des jeweiligen Sachbearbeiters beruhen, wie etwa „geistesschwach“, dürfte eine eingehende Darlegung der Beurteilungsgrundlagen hingegen unentbehrlich sein. Der Landesbeauftragte empfiehlt deshalb vorzuschreiben, daß jede Anordnung zur Speicherung eines personenbezogenen Hinweises in der Akte förmlich zu begründen ist. Überdies erinnert er an die in der vorgenannten Dienstanweisung festgelegte Verpflichtung, bei der Sachbearbeitung zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine weitere Speicherung noch vorliegen, und, verneinendenfalls, die Löschung des Hinweises zu veranlassen.

Seit Bekanntwerden der Gefährdungen, die von AIDS-infizierten Personen ausgehen, wird im POLAS-System auch der Hinweis „Ansteckungsgefahr“ gespeichert. Die Ständige Konferenz der Innenminister ist der Auffassung, daß aus Gründen der Fürsorge für Polizeibeamte, die mit Infizierten in Kontakt kommen könnten, in bestimmten Fällen eine solche Speicherung erfolgen müsse. Dies dürfe aus Datenschutzgründen aber nur im erforderlichen Umfang geschehen. Die Innenministerkonferenz hat den zuständigen Arbeitskreis beauftragt, unter Beteiligung der Datenschutzbeauftragten entsprechende Speicherkriterien zu erarbeiten. Dabei wird zu prüfen sein, ob der Hinweis nur bei Ausschreibungen zur Festnahme zu erfolgen hat, weil nur bei der Festnahme die Gefahr körperlicher Auseinandersetzungen zwischen Polizeibeamten und Festzunehmenden besteht. Im übrigen wird festzulegen sein, daß der Speicherung ein offizieller Hinweis einer zuständigen Stelle zugrunde liegen muß.

12.11 Rückmeldung durch die Staatsanwaltschaft an die Polizei

Bereits mehrfach hat der Landesbeauftragte auf die Notwendigkeit hingewiesen, kriminalpolizeiliche Unterlagen durch Unterrichtung der Polizeibehörden über den Ausgang von Ermittlungsverfahren zu aktualisieren (vgl. VII 31.5). Er hat kein Verständnis dafür, daß sich der Minister des Innern und der Minister der Justiz immer noch nicht auf ein Verfahren einigen konnten, das sicherstellt, daß ein für den Betroffenen positiver Ausgang des Ermittlungsverfahrens aus seiner Kriminalakte hervorgeht. Ohne einen solchen Hinweis ist die Polizei nicht in der Lage, ihren Lösungsverpflichtungen nach den KpS-Richtlinien ordnungsgemäß nachzukommen. Daneben besteht die Gefahr, daß negative Auskünfte erteilt werden, obwohl die gerichtliche Überprüfung zu einer Entlastung des Betroffenen geführt hat. Der Hinweis des Ministers der Justiz auf den mit einer detaillierten Rückmeldeverpflichtung der Staatsanwaltschaft an die Polizei verbundenen Verwaltungsaufwand verkennt, daß Gründe der Verwaltungsvereinfachung nicht dazu berechtigen, das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zu ignorieren und in Kauf zu nehmen, daß einem Bürger empfindlicher Schaden entsteht (vgl. 15.3).

12.12 Lichtbildnachweis

Vielfach findet sich in Kriminalakten als Folge einer erkennungsdienstlichen Behandlung eine unterschiedlich große Zahl von Lichtbildern des Betroffenen. Der Minister des Innern ist offenbar nicht bereit, den schon mehrfach vom Landesbeauftragten geforderten Lichtbildnachweis landesweit einzuführen, der sicherstellen würde, daß die Akte präzise Auskunft über Zahl und Verbleib der Lichtbilder gibt. Mit einem solchen Nachweis hätte beispielsweise vermieden werden können, daß, trotz mehrfacher Zusicherung der Vernich-

tung aller Bilder, ein Foto eines Betroffenen schließlich doch noch in den Vorgängen einer nachgeordneten Polizeidienststelle auftauchte.

12.13 Zweckbindung von KpS-Unterlagen

Ein Einzelfall, der sicherlich nicht repräsentativ für den Umgang der Polizei mit personenbezogenen Daten ist, mag einmal deutlich machen, wie schutzwürdige Belange von Bürgern durch gedankenlose Routine beeinträchtigt werden können. Eine Polizeidienststelle übermittelte einer in anderer Strafsache ermittelnden anderen Polizeidienststelle Erkenntnisse aus der über die Beschuldigte bei ihr geführten Kriminalakte. Die Mitteilung umfaßte neben mehreren belegbaren Vorverurteilungen auch Hinweise auf frühere Ermittlungsverfahren, die entweder eingestellt worden waren oder zum gerichtlichen Freispruch geführt hatten, ohne daß dies aus der Erkenntnismitteilung ersichtlich war. Die belastenden Hinweise wurden zu den Ermittlungsvorgängen der Staatsanwaltschaft genommen und gelangten damit dem das Verfahren durchführenden Gericht zur Kenntnis. Der Minister des Innern hat den Vorfall zum Anlaß genommen, im Rahmen von Dienstbesprechungen auf die richtige Anwendung der KpS-Richtlinien hinzuweisen. Er geht davon aus, daß der Inhalt kriminalpolizeilicher Sammlungen vertraulich und grundsätzlich nur für den Dienstgebrauch innerhalb der Polizei des Bundes und der Länder bestimmt ist. Eine Übermittlung an die Staatsanwaltschaft sei zwar nicht ausgeschlossen, setze jedoch eine strenge Erforderlichkeitsprüfung im Einzelfall voraus. So könne die Datenweitergabe erforderlich sein, um einen Tatverdächtigen aufgrund eines individuellen modus operandi zu überführen. Der Landesbeauftragte mißt der Frage derartiger Datenflüsse zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft bzw. Gerichten grundsätzliche Bedeutung bei. Eine diesbezügliche Anfrage vom 4. April 1986 an den Minister der Justiz ist bislang trotz zweimaliger Erinnerung nicht beantwortet worden, so daß eine abschließende Behandlung der Thematik in diesem Bericht nicht möglich ist.

12.14 Polizeiliche Zeugenvernehmung

Die Eingabe eines Bürgers, der sich darüber beschwerte, im Rahmen einer Zeugenvernehmung auch nach den Daten seiner Eltern und Großeltern gefragt worden zu sein, hat den Landesbeauftragten veranlaßt, die polizeiliche Zeugenvernehmungspraxis zu überprüfen. Die eingeholten Vordrucke wiesen nicht nur äußerlich, sondern auch vom Inhalt her eine unterschiedliche Gestaltung auf. Der Minister des Innern hat, der Anregung des Landesbeauftragten entsprechend, das Landeskriminalamt beauftragt, das Bedürfnis für die Einführung eines landeseinheitlichen Vordrucks für die Zeugenvernehmung zu prüfen. Inzwischen wurde ein Mustervordruck erarbeitet. Er bedarf noch der Abstimmung mit dem Minister der Justiz.

12.15 Datenübermittlungen der Polizei bei Rauschgiftdelikten

Nach einem Erlaß des Ministers des Innern vom 10. Juli 1974 werden die zuständigen Straßenverkehrsbehörden aufgrund der Erkenntnisse aus dem kriminalpolizeilichen Meldedienst in Rauschgiftsachen vom Landeskriminalamt über drogenabhängige Personen verständigt. Gemeldet werden Führerscheinbesitzer, die gegen das Betäubungsmittelgesetz verstoßen haben und verdächtig sind, drogenabhängig zu sein. Darüber hinaus wird die Verwaltungsbehörde im Einzelfall auch unmittelbar durch die jeweilige Polizeidienststelle in Kenntnis gesetzt. Meldungen über außerhalb Niedersachsens wohnende Dro-

genabhängige werden vom Landeskriminalamt an das für den Wohnort zuständige Landeskriminalamt weitergegeben. Dieses Verfahren entbehrt nach Auffassung des Landesbeauftragten einer präzisen gesetzlichen Grundlage. Der Minister des Innern wird in einer umfassenden Untersuchung feststellen, welche gesundheitsbezogenen persönlichen Daten derzeit zu Datenübermittlungen durch Polizeidienststellen führen, und den Regelungsbedarf unter Berücksichtigung der Belange des Datenschutzes anschließend mit dem Landesbeauftragten erörtern.

12.16 Präventionsprogramm Polizei/Sozialarbeiter (PPS)

Gespräche mit den Sozialarbeitern und der Polizei bei Informationsbesuchen „vor Ort“ haben deutlich gemacht, daß die unterschiedliche Aufgabenstellung von Polizei und Sozialarbeitern im Rahmen des Präventionsprogramms PPS (vgl. V 6.5.6) und die Unmöglichkeit, die Arbeitsabläufe voll in die Tätigkeit einer Polizeibehörde zu integrieren, schwerwiegende Trennungsfaktoren darstellen, die auch durch die rechtliche Aufgabenzuweisung (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 der Zuständigkeitsverordnung zum Nds. SOG) und die räumlich-organisatorische Einbindung der Sozialarbeiter in die Polizeidirektion nicht beseitigt worden sind. Der Landesbeauftragte hält daher zur Gewährleistung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der im PPS betreuten Bürger im Gegensatz zum Minister der Justiz eine präzise Datenübermittlungsregelung für unerlässlich. Er hat darauf hingewiesen, daß spätestens seit dem Volkszählungsurteil zweifelsfrei feststehen dürfte, daß der Gesichtspunkt der gegenseitigen Abschottung von Datenflüssen auch innerhalb ein und derselben Behörde jedenfalls dann Platz greift, wenn besonders sensible Daten verarbeitet werden. Die von der Polizeidirektion Hannover mittlerweile erstellte „Dienst-anweisung für das Präventionsprogramm Polizei/Sozialarbeiter (PPS)“ genügt den Anforderungen nicht.

13. Ausländerangelegenheiten

13.1 Neukonzeption des Ausländerzentralregisters

In aller Stille vollzieht sich zur Zeit eine umfassende Neugestaltung des Ausländerzentralregisters (AZR). Gegenwärtig sind in der beim Bundesverwaltungsamt geführten Datei etwa 100 Mio. Daten von ca. 10 Mio. Ausländern erfaßt. Die geplante Neukonzeption sieht über den derzeitigen Bestimmungszweck der Aufenthaltsermittlung und der Vorbereitung ausländerrechtlicher Entscheidungen hinaus eine „stärkere Einbindung in das System zum Schutz der inneren Sicherheit“ vor. So soll der INPOL-Fahndungsbestand in das AZR eingestellt werden. Es besteht Veranlassung, darauf hinzuweisen, daß das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als allgemeines Menschenrecht auch den ausländischen Mitbürgern zusteht (vgl. 10.4 und VII 2.1). Eine Neuregelung muß deshalb vermeiden, daß die geplanten Sondervorschriften zu einer allgemeinen Diskriminierung dieser Personengruppe als potentielle Rechtsbrecher führen. An die Neugestaltung sind folgende Mindestanforderungen zu stellen:

— Das AZR darf nicht zu einem bundesweiten Melderegister für Ausländer ausgebaut werden. Allenfalls bei Eilentscheidungen sollten die Daten unmittelbar für Maßnahmen der Verwaltung herangezogen werden dürfen.

- Außer der bereits vorgesehenen Regelung der Verwendung der Daten im Register selbst sowie ihrer Anlieferung und Weitergabe ist eine zeitgleiche Novellierung des Ausländergesetzes und der polizeilichen Befugnisnormen unerlässlich, damit Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung transparent werden und von den Betroffenen richtig eingeschätzt werden können.
- Die vorgesehene Speicherung des „weichen“ Datums „Einreisebedenken“ erscheint besonders problematisch, da ihm in aller Regel eine rein subjektive Bewertung des einzelnen Sachbearbeiters zugrunde liegt.
- Die Kommunikation zwischen AZR und den verschiedenen Behörden ist entsprechend den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts zu regeln, d. h. unter Festlegung der konkreten Verwendungszwecke. Privaten darf der Zugang nur in gesetzlich eng begrenzten Ausnahmefällen gestattet werden.
- Online-Anschlüsse bedürfen als besonders intensive Zugriffsform der besonderen Rechtfertigung.

Es ist im übrigen zu bedauern, daß dem Wunsch der Landesbeauftragten, an der mit der Neukonzeption befaßten Arbeitsgruppe neben dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz auch einen ihrer Vertreter zu beteiligen, nicht entsprochen worden ist.

13.2 Deutsche mit mehrfacher Staatsangehörigkeit

Der Minister des Innern teilt die Auffassung des Landesbeauftragten (vgl. VII 13.2), daß die Erfassung von Deutschen, die gleichzeitig eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen, zur Aufgabenerfüllung der Ausländerbehörden nicht erforderlich und mit dem geltenden Recht nicht vereinbar ist. Eine regelmäßige Übermittlung der Daten dieses Personenkreises durch die Meldebehörden an die Ausländerbehörden ist deshalb in der Meldedatenübermittlungsverordnung nicht mehr vorgesehen.

14. Verfassungsschutz

Der Landesbeauftragte hat sich im Berichtsjahr eingehend mit grundsätzlichen Fragen der Mitwirkung der Verfassungsschutzbehörde bei Sicherheitsüberprüfungen (vgl. 15.13) sowie mit der verstärkten Nutzung der elektronischen Datenverarbeitung bei der Wahrnehmung verfassungsschutzbehördlicher Aufgaben befaßt. Einzelheiten hierzu sind für eine Darstellung an dieser Stelle ungeeignet.

Die vom Minister des Innern zugesagte (vgl. VII 14.6) regelmäßige Unterrichtung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst über die Tatsache, daß die Verfassungsschutzbehörde beteiligt wird, ist mit Erlaß vom 13. Mai 1986 sichergestellt worden.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat unter Vorsitz des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten eine Entschlie-ßung zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes gefaßt (Anlage 3 zu diesem Bericht), die für die überfällige Anpassung des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes an die Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts gleichermaßen Gültigkeit hat.

15. Personalangelegenheiten

15.1 Arbeitnehmerdatenschutz

Die Bundesregierung hält im Einklang mit den Vorstellungen der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder (vgl. VI Anl. 1) an ihrer Absicht fest, den Schutz von Arbeitnehmerdaten gesetzlich zu regeln. Dies ergibt sich aus ihrer Antwort auf eine Anfrage im Deutschen Bundestag (BT-Drs. 10/4594). Sie hat angekündigt, daß sie einen entsprechenden Gesetzentwurf zu Beginn der neuen Legislaturperiode vorlegen wird.

15.2 Mitwirkung der Personalvertretung an Personalverwaltungssystemen

Unter 4.4 a ist über die Einführung des Personalverwaltungssystems „Automatisierte Stellenbewirtschaftung (ASTEBA)“ berichtet worden. Es ist noch zu früh, die dort gerechtfertigte Feststellung zu verallgemeinern, daß die Landesregierung auf Mitwirkung der Personalvertretungen bei der Einführung neuer automatisierter Personalinformationssysteme bedacht sei. So ist der Landesbeauftragte im Berichtsjahr mehrfach um Prüfung, Aufklärung und Vermittlung in Schulen gebeten worden, in denen neu beschaffte Personal Computer zur automatisierten Verwaltung von Lehrerdaten eingesetzt wurden (Stundenpläne, Fehlstunden, Krankheiten, Beurlaubungen), ohne daß dem Personalrat Gelegenheit zur Mitwirkung bei der Erarbeitung der Programme oder zu deren Prüfung gegeben worden wäre. Ein Vorschlag des Lehrerhauptpersonalrats, in den Schulen Datenschutzbeauftragte als Mittler zwischen Schulleitung, Personalvertretung, Eltern- und Schülerschaft einzusetzen, der vom Landesbeauftragten schon deshalb unterstützt wurde, weil auf diese Weise Mißtrauen abgebaut werden könnte, wurde vom Kultusminister zurückgewiesen. Der Landesbeauftragte wird die weitere Entwicklung aufmerksam verfolgen.

15.3 Bewerbung

Wer sich um Einstellung in den öffentlichen Dienst bewirbt, hat zu erklären, ob gegen ihn ein Strafverfahren oder staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren anhängig ist. Gesetzliche Grundlage ist nach Auffassung des Ministers des Innern § 8 Abs. 1 des Niedersächsischen Beamtengesetzes, wonach die Einstellung auch von der persönlichen und charakterlichen Eignung des Bewerbers abhängt. Der Landesbeauftragte hat eine Präzisierung der Erhebungsbefugnis im Rahmen der Novellierung des Beamtenrechts angeregt.

Bewirbt sich jemand um Einstellung in den Polizeivollzugsdienst, so teilen die Polizeidienststellen der Einstellungsbehörde erlaßgemäß alle vorliegenden Erkenntnisse über den Bewerber mit. Bereits unter VI 12.14 war darauf hingewiesen worden, daß in solchen Fällen etwaige Verwertungsverbote nach den Bestimmungen des Gesetzes über das Bundeszentralregister und das Erziehungsregister zu beachten sind. Ein erneuter Vorfall gibt Veranlassung, hieran zu erinnern: Ein Petent beschwerte sich darüber, daß seine Bewerbung abgelehnt worden sei; obwohl das für die Einstellungsbehörde erteilte Führungszeugnis keine Eintragung enthalten habe, hatte eine kriminalpolizeiliche Dienststelle mitgeteilt, der Petent sei „wegen Ladendiebstahls in Erscheinung getreten“; hätte die kriminalpolizeiliche Akte eine Rückmeldung der Staatsanwaltschaft (vgl. 12.11) enthalten oder wäre die Staatsanwaltschaft von der Einstellungsbehörde direkt befragt worden, so hätte festgestellt werden kön-

nen, daß der Bewerber lediglich eine nicht verwertbare Ermahnung erhalten hatte, da er zum Tatzeitpunkt erst 14 Jahre alt war.

15.4 Einstellungsuntersuchung

Bewerber um Einstellung in den Polizeivollzugsdienst sind nach der einschlägigen Polizeidienstvorschrift amtsärztlich zu untersuchen. Die Vorschrift besagt, daß für den mit der Auswahluntersuchung beauftragten Arzt Bescheinigungen von Krankenkassen, ärztliche Atteste, Röntgenbefunde, augenärztliche Befunde und dergleichen „von besonderem Wert sind“. Aufgrund dessen wurden von den Bewerbern bislang Bescheinigungen ihrer Krankenkassen darüber gefordert, welche Leistungen diese in den letzten drei Jahren vor der Bewerbung erbracht hatten. Nach Auffassung des Landesbeauftragten entbehrt diese Forderung der Rechtsgrundlage, zumal die Vorschrift nicht bestimmt, daß die Unterlagen vom Bewerber „gefordert“ werden müßten. Nachdem die Krankenkassen die Herausgabe der Krankendaten ablehnen und sich darauf beschränken, das Bestehen eines Versicherungsschutzes zu bestätigen, hat der Minister des Innern die Einstellungsbehörde angewiesen zu klären, ob die Krankendaten jedenfalls dann herausgegeben werden, wenn der Bewerber als Mitglied der Krankenkasse diese zur direkten Übermittlung an die Behörde schriftlich ermächtigt hat.

15.5 Empfängernummer

Seit 1981 (vgl. III 5.3.10) rügt der Landesbeauftragte, daß im Rahmen der automatisierten Berechnung und Zahlbarmachung von Bezügen (Besoldung, Vergütung, Lohn, Versorgung) Empfängernummern verwendet werden, die beispielsweise das volle Geburtsdatum des Empfängers enthalten. Unter IV 4.2.1 c wurde dargestellt, daß dieser „sprechende“ Ordnungsbegriff nicht nur intern verwendet wird, sondern auch an Landesbesoldungskasse, Personalstellen, Sozialversicherungsträger, Zusatzversorgungskassen, Norddeutsche Landesbank und weitere Kreditinstitute des Giro-Ringes bis hin zum gehaltskontoführenden Kreditinstitut, an die Forstkleiderkasse, das Beamtenheimstättenwerk und das Finanzamt übermittelt wird, so daß nicht ausgeschlossen werden kann, daß Datenbestände mit Hilfe des gemeinsamen Verknüpfungsmerkmals zusammengeführt werden. Der Minister der Finanzen hatte zeitweilig erwogen, das Ordnungsmerkmal nur noch intern zu verwenden und für den externen Gebrauch ein neues, nichtsprechendes Aktenzeichen zu verwenden (vgl. VII 15.7). Er hat von diesem Vorhaben nunmehr Abstand genommen und entschieden, daß es bei der bisherigen Verwendung der Empfängernummer bleibt.

Der Landesbeauftragte hält an seinen Bedenken unverändert fest, zumal eine wachsende Anzahl von Eingaben die Verständnislosigkeit der betroffenen Bediensteten gegenüber der Entscheidung des Finanzministers deutlich macht. Es kann nicht übersehen werden, daß das vom Minister der Finanzen gewählte Ordnungsmerkmal Ähnlichkeit mit dem ursprünglich bundeseinheitlich geplanten, später als verfassungswidrig angesehenen Personenkennzeichen aufweist. Die Übermittlung des Ordnungsmerkmals dient schon heute innerhalb des öffentlichen Bereichs primär der Verknüpfung der übermittelten Daten mit den bestehenden Datensammlungen der Empfänger, deren Ordnungsmerkmale den übermittelten angepaßt sind, um den Identifizierungsvorgang zu vereinfachen. Der Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages hat seinerzeit einmütig festgestellt, daß „die Entwicklung, Einführung und Verwendung von Numerierungssystemen, die eine einheitliche Numerierung der Bevölkerung ermöglichen, unzulässig ist“. Angesichts des relativ kleinen betrof-

fenen Personenkreises kann zwar noch nicht von einem solchen einheitlichen Numerierungssystem gesprochen werden, doch entstehen immerhin durch Teilidentitäten Verknüpfungsmöglichkeiten miteinander verbundener Datensammlungen und Datenverarbeitungssysteme, die das informationelle Selbstbestimmungsrecht gefährden. Da der Minister der Finanzen selbst Alternativen aufgezeigt hatte, bedauert der Landesbeauftragte dessen Entscheidung umso mehr, vor allem aber auch, daß er das Angebot des Landesbeauftragten zur nochmaligen Erörterung der Problematik schlicht abgelehnt hat.

15.6 Personalakten

Unter VI 14.3 und VII 15.6 hatte sich der Landesbeauftragte für die Schaffung eindeutiger gesetzlicher Vorschriften über den Umgang mit Personalakten eingesetzt und mitgeteilt, daß eine Prüfung durch eine interministerielle Arbeitsgruppe auf Bundesebene vorgenommen werde. Ergebnisse liegen noch nicht vor. Zur Beschleunigung der Arbeit hat auch der Umstand nicht veranlassen können, daß in zunehmendem Umfang Bedienstete, insbesondere aus dem Schul- und Polizeibereich, die derzeitigen mangelhaften Regelungen und hier vor allem die Tatsache rügen, daß ungeachtet des Grundsatzes der „Einheit der Personalakte“ Akten mit Auszügen aus der Personalakte und anderen personenbezogenen Daten, die praktisch einer Zweitausfertigung der Personalakte gleichkommen, bei anderen Dienststellen vorgehalten werden. So führen beispielsweise die Schulaufsichtsämter neben den für die Personalaktenführung zuständigen Bezirksregierungen Lehrerakten, die bei Abordnung, Erteilung von Unterrichtsaufträgen, Genehmigung von Nebentätigkeiten, Freistellung von Lehrerinnen nach den Mutterschutzvorschriften und anderen ähnlichen Anlässen herangezogen werden, ohne daß eine Ausnahme-genehmigung nach den Richtlinien über die Führung von Personalakten vom 29. Juli 1969 erteilt worden wäre.

Der Landesbeauftragte verkennt nicht, daß für die Führung solcher „doppelter“ Akten ein dienstliches Bedürfnis besteht und daß im übrigen in jeder Dienststelle personenbezogene Vorgänge anfallen, die — der Sache nach und im Interesse des Betroffenen — nicht zu den Personalakten gehören. Der Zulässigkeit derartiger Akten sollte jedoch eine präzise, bereichsspezifische gesetzliche Grundlage gegeben werden. Der Landesbeauftragte hat den Minister des Innern gebeten, auf einen beschleunigten Abschluß der Bund-Länder-Arbeiten am Beamtenrecht hinzuwirken, damit die offenkundigen Abweichungen vom geltenden Personalaktenrecht und die hierdurch entstehenden rechtlichen Unklarheiten endlich beseitigt werden. Als Alternative hat er dem Kultusminister die Ergänzung des Schulgesetzes um eine entsprechende Bestimmung vorgeschlagen und dem Minister des Innern die Bereitschaft erklärt, am Entwurf eines von diesem vorgesehenen Übergangserlasses über die Führung von Personalakten und anderen personenbezogenen Unterlagen bei der Polizei mitzuwirken.

15.7 Arbeitsplatzuntersuchung

Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß es zu den organisations-, haushalts- sowie dienst- und arbeitsrechtlichen Befugnissen des Vorgesetzten bzw. der Leitung einer Behörde gehört, aus gegebenem Anlaß Organisationskontrollen und Arbeitsplatzuntersuchungen durchzuführen und hierbei auch personenbezogene Daten einzelner Bediensteter zu erfassen und auszuwerten (vgl. VII 15.5). Welche schwierigen datenschutzrechtlichen Probleme hierbei im Einzelfall auftreten können, ist bereits Gegenstand früherer Berichte gewesen

(vgl. IV 8.16, VI 19.3) und auch an anderer Stelle dieses Tätigkeitsberichts dargestellt (vgl. 5.1).

Datenschutzrechtlich unbedenklich war die von einem Petenten gerügte Unterrichtung seines Arbeitgebers, einer Bezirksregierung, über die Ergebnisse einer am Arbeitsplatz durchgeführten Untersuchung durch den Gemeinde-Unfallversicherungsverband. Die Unterrichtung erfolgte im Rahmen eines Rechtsstreits, an dem die Bezirksregierung beteiligt war, so daß ihr nach § 25 des Sozialgesetzbuchs X ein Einsichtsrecht in die das Verfahren betreffenden Akten einschließlich der Arbeitsplatzuntersuchung zustand. Allerdings erhielt die Bezirksregierung in diesem Zusammenhang auch Kenntnis von einer umfangreichen gutachtlichen Stellungnahme eines staatlichen Gewerbeärztes über die Krankengeschichte und den Gesundheitsstand des Bediensteten, auf die es im gegebenen Zusammenhang nicht ankam (vgl. 21.1). Der Gemeinde-Unfallversicherungsverband hat die ungeprüfte Weiterleitung bedauert und zum Anlaß genommen, sämtliche Sachbearbeiter zur Beachtung des datenschutzrechtlichen Grundsatzes anzuhalten, daß jeweils nur solche personenbezogenen Daten zu übermitteln sind, auf die es im konkreten Fall ankommt (vgl. auch VII 5.3). Dies kann im Einzelfall bedeuten, daß nur Teile eines Gutachtens oder einer Stellungnahme weiterzuleiten sind.

15.8 Disziplinarmaßnahmen

Eine Petentin rügte beim Landesbeauftragten, daß die Schutz- und Kriminalpolizeidezernate einer Bezirksregierung dem Polizeiwirtschaftsverwaltungsdezernat derselben Bezirksregierung zur Aufklärung eines gegen sie erhobenen Vorwurfs Informationen aus ihren Unterlagen zur Verfügung gestellt hatten. Die Petentin sah hierin eine Verletzung des Zweckbindungsgrundsatzes und damit eine Verletzung ihres informationellen Selbstbestimmungsrechts. Demgegenüber berief sich der Minister des Innern auf einen Runderlaß vom 18. Mai 1978 (Nds. MBl. S. 744), wonach die Schutz- und Kriminalpolizei verpflichtet ist, Vorkommnisse zu melden, an denen Angehörige der Polizei — hier die Petentin — beteiligt sind. Nach Auffassung des Landesbeauftragten stellt die vorgenannte Vorschrift keine präzise bereichsspezifische Befugnisnorm im Sinne der Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts dar. Ungeachtet der sich damit stellenden Problematik innerbehördlicher Datenflüsse (vgl. 5.1) hat er sich gleichwohl der Auffassung angeschlossen, daß die Weitergabe von Erkenntnissen über Bedienstete, die in den Diensträumen der Kriminalpolizei tätig sind, an das für die Wahrnehmung der personalrechtlichen Befugnisse zuständige Verwaltungsdezernat zu dessen rechtmäßiger Aufgabenerfüllung erforderlich ist und daher bis zur Schaffung präziser Übermittlungsnormen hingenommen werden kann.

Eine weitere Eingabe veranlaßte den Landesbeauftragten, den Kultusminister und den Minister des Innern um Stellungnahme zu bitten, ob die Bewerbung um einen Studienplatz oder die Aufnahme eines Studiums durch einen Beamten ohne Anzeige gegenüber dem Dienstherrn bzw. Genehmigung des Dienstherrn ein Dienstvergehen darstellt und es rechtfertigt, umfangreiche Informationsflüsse zwischen mehreren Behörden auszulösen. Dem Minister für Wissenschaft und Kunst war bekanntgeworden, daß der Petent, ein Lehrer, neben seiner hauptberuflichen Tätigkeit Medizin studieren wollte. Der Minister unterrichtete daraufhin den Kultusminister, der sich von der Bezirksregierung mit der Begründung, er habe Bedenken, ob dieses Studium mit den Dienstpflichten eines Lehrers im Einklang stehe, drei Bände Personalakten des Petenten vorlegen ließ. Eine abschließende Stellungnahme der Ressorts steht noch aus.

Im Rahmen disziplinarrechtlicher Vorermittlungen verlangte eine Bezirksregierung von einem Beamten präzise Angaben darüber, ob und welche genehmigungspflichtigen Nebentätigkeiten er ohne Genehmigung ausgeübt habe. Der Betroffene hat den Landesbeauftragten um Auskunft, ob er verpflichtet sei, sich selbst zu bezichtigen. Da diese Frage nur von mittelbarer datenschutzrechtlicher Bedeutung war, hat der Landesbeauftragte sie ungeachtet der klaren Rechtslage an den Minister des Innern weitergeleitet.

15.9 Nebentätigkeiten

Unzulässig ist nach übereinstimmender Auffassung des Kultusministers und des Landesbeauftragten die Veröffentlichung der Namen von Lehrkräften, die trotz Erinnerung keine Erklärung über ausgeübte Nebentätigkeiten abgegeben haben, in den „Mitteilungen der Schulleitung“ und deren Aushang am „Schwarzen Brett“. Kein Einvernehmen besteht hingegen hinsichtlich der Frage, ob die Schulleitung überhaupt befugt ist, die vorgenannten Erklärungen entgegenzunehmen und weiterzuleiten. Nach §§ 73 ff. des Niedersächsischen Beamtengesetzes ist die Genehmigung oder Versagung der Genehmigung von Nebentätigkeiten, die Entgegennahme von abzuliefernden Vergütungen für Nebentätigkeiten, insbesondere aber auch die Entgegennahme der jährlichen Abrechnung über Nebentätigkeitsvergütungen ausschließlich Sache des Dienstvorgesetzten. Dies war im gegebenen Fall die Bezirksregierung. Nach Auffassung des Landesbeauftragten handelte es sich auch nicht um eine Angelegenheit der laufenden Verwaltungsgeschäfte der Schule, sondern entsprechend den ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmungen um Angelegenheiten, die unmittelbar zwischen dem Beamten und seinem Dienstvorgesetzten abzuwickeln sind. Demgegenüber ist der Kultusminister der Ansicht, daß sich der unmittelbare Dienstvorgesetzte zur Erledigung vorbereitender Verwaltungsarbeiten nach § 63 des Niedersächsischen Beamtengesetzes der nachgeordneten Behörden, im gegebenen Fall der Schulleitung, bedienen darf. Allerdings dürfe nicht der Schulleiter, sondern ausschließlich die Bezirksregierung dienstrechtliche Maßnahmen treffen, wenn einzelne Lehrkräfte die Abgabe der Erklärung versäumen oder ablehnen.

15.10 Urlaubsantrag

Die Übung, auf Urlaubsanträgen die genaue Urlaubsanschrift anzugeben, führt in der Regel dazu, daß diese einer größeren Anzahl anderer Personen bekannt wird. Der Minister des Innern hat es nunmehr für ausreichend erklärt, wenn der Bedienstete anstelle der genauen Urlaubsanschrift eine Kontaktadresse angibt oder die Personalstelle bzw. seinen Vorgesetzten unmittelbar entsprechend unterrichtet. Auch hierdurch könne die Erreichbarkeit des Beamten gewährleistet werden (§ 11 der Erholungsurlaubsverordnung). Der Minister des Innern hat die Ressorts der Landesregierung, die Bezirksregierungen und das Landesverwaltungsamt entsprechend unterrichtet.

15.11 Beihilfe

Eine Bezirksregierung ergänzte das landeseinheitliche Formular „Erklärung über das Bezugsrecht von Zahlungen aus Schadensersatzansprüchen“ um den Absatz: „Ich gebe unwiderruflich meine Zustimmung dazu, daß die Bezirksregierung von dem Schädiger bzw. der Versicherung des Schädigers Auskünfte über Art und Umfang der Schadensregulierung (einschließlich der Sachkosten, Schmerzensgelder usw.) einholt.“ Dies führte nach Auffassung eines Pe-

ten zur Erhebung bzw. Übermittlung personenbezogener Daten, die für die Berechnung der Beihilfe ohne Bedeutung waren. Der Minister der Finanzen hat die Bezirksregierung angewiesen, den mit dem Zusatz versehenen Vordruck nicht mehr zu verwenden. Im übrigen ist § 95 des Niedersächsischen Beamtengesetzes im Mai 1986 mit der beihilferechtlichen Folge geändert worden, daß nach dem vom 17. Mai 1986 entstehende Schadensersatzansprüche in jedem Fall auf den Dienstherrn (Versorgungsträger) übergehen.

Unter Berufung auf eine Darstellung im Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten (vgl. VI 14.8) und das dort erwähnte Urteil des Oberverwaltungsgerichts Münster vertrat ein anderer Beihilfeberechtigter gegenüber der Beihilfestelle die Auffassung, daß auf den von ihm vorgelegten Unterlagen keine Diagnoseangaben erforderlich seien. Die Erforderlichkeit und Angemessenheit seiner Aufwendungen ergebe sich bereits aus der entsprechenden Anordnung des Arztes. Nur in Zweifelsfällen könne die Notwendigkeit bestehen, diese anhand der Diagnose zu überprüfen. Nicht aus § 6 der Beihilfeverordnung, sondern lediglich aus Hinweisen des Bundesministers des Innern ergebe sich, daß Aufwendungen ohne Angabe der Diagnose nicht als beihilfefähig anerkannt werden könnten. Diese Hinweise seien jedoch keine ausreichende Befugnisnorm im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Der Landesbeauftragte ist dieser Auffassung beigetreten. Daraufhin teilte die Beihilfestelle dem Petenten mit: „Selbstverständlich ist die Angabe der Diagnose freiwillig; bei Verweigerung der Angabe haben Sie jedoch den Nachteil, daß der Antrag abgelehnt werden muß.“ Hier wird verkannt, daß der Staat nach den vom Bundesverfassungsgericht unterstrichenen Grundsätzen personenbezogene Daten selbst bei vorliegender Einwilligung des Betroffenen nur insoweit erheben darf, als dies zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Der Landesbeauftragte hält an seiner Ansicht fest, daß die Angabe der Diagnose zur Bearbeitung von Beihilfeanträgen jedenfalls in der Regel nicht erforderlich ist.

15.12 Kindergeld

In der zwischen den Finanzbehörden und der Bundesanstalt für Arbeit geschlossenen Rahmenvereinbarung über den Datenaustausch für die Berechnung des einkommensabhängigen Kindergeldes war auf Anregung der Datenschutzbeauftragten festgelegt worden, daß im Regelfall lediglich die Summe der positiven Einkünfte erhoben und übermittelt wird, wenn negative Einkünfte nicht vorhanden sind (vgl. VI 14.7). Die Bundesanstalt für Arbeit hat klargestellt, daß eine Änderung des Verfahrens entgegen anderslautenden Berichten von ihr weder gefordert worden noch zur Zeit beabsichtigt sei. Der Arbeitskreis Sozialwesen der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat hierzu festgestellt, daß auch keine hinreichenden Gründe für eine Änderung des Verfahrens erkennbar sind.

15.13 Sicherheitsüberprüfung

Angehörige des öffentlichen Dienstes, die in besonders sicherheitsempfindlichen Bereichen eingesetzt oder zur Teilnahme an sicherheitsempfindlichen Vorhaben wie der Stabsrahmenübung „Wintex“ herangezogen werden, werden einer besonderen Sicherheitsüberprüfung unterzogen. Hierbei sind formularmäßig zahlreiche Fragen zu beantworten, die in den persönlichen, häuslichen und familiären Bereich des Bediensteten tief eingreifen. Die Unterlagen gehen der Verfassungsschutzbehörde zu, die hierzu auch Auskünfte anderer Stellen wie der Polizei und des Bundeszentralregisters einholt und ein Sicherheitsvotum für die zuständige Behörde erstellt.

Die dem VII. Tätigkeitsbericht als Anlage 7 angefügte EntschlieÙung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder zu den Anforderungen an Datenschutzregelungen für den Verfassungsschutz umfaÙt auch eine Auflistung der bei Sicherheitsüberprüfungen zu beachtenden Grundsätze und hält fest, daß es nicht Aufgabe des Verfassungsschutzes sein kann, die Auskünfte der beteiligten Stellen zu koordinieren. Demgegenüber vertritt zwar die Verfassungsschutzbehörde die Auffassung, daß nur sie in der Lage sei, eine zuverlässige Sicherheitsprognose zu erstellen, und daß sie hierzu zumindest die bei der Polizei und beim Bundeszentralregister vorliegenden Erkenntnisse über die zu überprüfende Person benötige. Dies steht jedoch im Widerspruch etwa zur Auffassung des Bundesministers des Innern. Im Entwurf der Richtlinien für die Sicherheitsüberprüfung des Personals in kerntechnischen Anlagen trägt er unmißverständlich der Ansicht der Datenschutzbeauftragten Rechnung, indem er festlegt, daß die Sicherheitsüberprüfung von der zuständigen atomrechtlichen Behörde durchgeführt wird, die die Erkenntnisse der Landesverfassungsschutz- und Landespolizeibehörden, des Bundeszentralregisters und des Gewerberegisters einholt und selbst die abschließende Bewertung und Entscheidung trifft.

Der Landesbeauftragte hält im übrigen an seiner Auffassung fest, daß nach den Vorgaben des Volkszählungsurteils die mit der Sicherheitsüberprüfung verbundenen Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht einer hinreichend normenklaren Rechtsgrundlage entweder in Spezialgesetzen (beispielsweise im Atomgesetz) oder aber in einem zu erlassenden umfassenden Sicherheitsüberprüfungsgesetz bedürfen. Diese Auffassung wird durch einen soeben bekanntgewordenen Beschluß des Verwaltungsgerichts Lüneburg bekräftigt, der im Hinblick auf die Sicherheitsüberprüfung eines für die Teilnahme an einer Wintex-Übung vorgesehenen Beamten feststellt, daß weder die Bestimmungen des Verfassungsschutzgesetzes noch die Bestimmungen des Beamtengesetzes i. V. m. den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (Art. 33 GG) als ausreichende Rechtsgrundlage für die im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung erfolgende zwangsweise Datenerhebung angesehen werden können. Hiermit stellt sich das Gericht in Widerspruch zur Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Münster. Zwar hält das Verwaltungsgericht Lüneburg die Überprüfung derzeit im Ergebnis auch ohne eine ausreichende bereichsspezifische Befugnisnorm für noch zulässig, weil die dem Gesetzgeber nach dem Volkszählungsurteil für die Bereinigung von Regelungsdefiziten eingeräumte Übergangsfrist noch nicht verstrichen sei, doch liegt bereits ein weiteres Urteil eines anderen Verwaltungsgerichts vor, das — nach immerhin drei Jahren — vom Ablauf dieses „Bonus“ ausgeht (vgl. 12.9). Das letzte Wort ist mithin nicht gesprochen. Verwaltung und Gesetzgebung wären sicher gut beraten, wenn sie den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts sowie den Empfehlungen der Datenschutzbeauftragten nunmehr beschleunigt Rechnung tragen würden.

15.14 Telefondatenerfassung

Mit Runderlaß vom 13. Februar 1986 hat der Minister der Finanzen festgelegt, daß die von Personalratsmitgliedern zur Erfüllung der personalvertretungsrechtlichen Aufgaben geführten Telefongespräche „keiner inhaltlichen Kontrolle unterliegen“ und „eine Ermittlung des Gesprächsteilnehmers in jedem Fall zu unterbleiben hat“. Eine entsprechende Regelung ist für die Geschäftsstelle des Landesbeauftragten getroffen worden. Ungeachtet dessen werden die Zielnummern von Telefongesprächen der vorgenannten Art ebenso wie die Zielnummern sämtlicher Privatgespräche, die von Bediensteten der Ministerien — erlaubterweise — vom Dienstapparat aus geführt werden, nach wie vor ohne Einwilligung des angerufenen Teilnehmers automatisch aufgezeichnet und ausgedruckt. Auch im Berichtsjahr ist dieses Verfahren in zahlreichen

Eingaben an den Landesbeauftragten als ebenso überflüssig wie datenschutzrechtlich unzulässig beanstandet worden. Der Landesbeauftragte hat die Gründe hierfür oft genug eingehend dargelegt (vgl. IV 6.4.5, V 6.4.5, VI 14.9, VII 15.11). Da ihn die ständig wachsende Zahl von Behörden, die auf die Speicherung von Zielnummern entweder ganz verzichten oder diese lediglich in verkürzter Form festhalten, ohne daß es zu irgendwelchen Nachweisschwierigkeiten oder Auseinandersetzungen mit Bediensteten oder Personalvertretungen kommt, ganz abgesehen von den angebrachten datenschutzrechtlichen Bedenken immer mehr in seiner Auffassung bestärkt hat, daß kein praktisches Bedürfnis für die vom Minister der Finanzen hartnäckig durchgesetzte Handhabung besteht, hat er bisher keinerlei Veranlassung gesehen, von seinem Standpunkt abzuweichen. Mit Erstaunen hat er daher zur Kenntnis genommen, daß die Landesregierung auf eine Anfrage im Landtag behauptet hat, der vorgenannte Runderlaß trage den Erfordernissen des Datenschutzes Rechnung, hierzu sei auch der Niedersächsische Datenschutzbeauftragte gehört worden. Ersteres trifft nicht zu, letzteres lediglich insoweit, als der Landesbeauftragte zwar gehört worden ist, an seinen Bedenken jedoch festgehalten hat.

Mittlerweile liegen erste höchstrichtliche Entscheidungen zur Frage der Telefondatenerfassung vor. Sie lassen sich infolge zugrundeliegender Besonderheiten (vertragliche Regelung, Betriebsvereinbarung) zwar nicht uneingeschränkt auf die hier in Frage stehende Problematik übertragen, enthalten jedoch deutliche Hinweise. So hat das Bundesarbeitsgericht in einem Beschluß vom 27. Mai 1986 ausgeführt, daß zumindest in der Regel der Anschlußinhaber einer bestimmten Rufnummer mit einem noch vertretbaren Aufwand bestimmbar sei, daß also die Zielnummernerfassung insoweit eine Verarbeitung personenbezogener Daten sei, die, „soll sie datenschutzrechtlich zulässig sein, eines Erlaubnistatbestandes gegenüber den angerufenen Dritten bedarf“. Ein solcher ist nicht ersichtlich. In einer bei Abschluß dieses Tätigkeitsberichts bekanntgewordenen weiteren Entscheidung (vgl. 5.1) hat das Bundesarbeitsgericht Zeitungsberichten zufolge festgestellt, die Erfassung der bei Telefongesprächen des Mitarbeiters einer Psychologischen Beratungsstelle eines Landkreises anfallenden Zielnummern verstoße gegen das Fernmeldegeheimnis und gegen das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Angerufenen.

16. Kommunalverwaltung

16.1 Rat, Kreistag und Verwaltung

Innerbehördliche Datenflüsse werfen erhebliche datenschutzrechtliche Probleme auf (vgl. 5.1). Ähnliche Schwierigkeiten treten bei der Bekanntgabe personenbezogener Daten durch die Gemeinde- bzw. Kreisverwaltung an den Gemeinderat bzw. Kreistag, deren Ausschüsse oder einzelne Mitglieder auf. Unbedenklich dürfte die Offenbarung personenbezogener Daten durch die Verwaltung in den Fällen sein, in denen der Rat bzw. Kreistag die Daten kraft originärer Zuständigkeit, oder, weil er sich die Beschlußfassung vorbehalten hat, für die Erfüllung eigener Aufgaben benötigt. Verlangt der Rat bzw. Kreistag von der Verwaltung personenbezogene Auskünfte oder Akteneinsicht im Rahmen seiner Kontrollfunktion, so ist indessen eine differenziertere Betrachtungsweise angezeigt. Dies gilt umso mehr, als die gesetzlichen Auskunfts- und Einsichtsrechte der kommunalen Vertretungskörperschaft nicht für Angelegenheiten gelten, deren Geheimhaltung nach der Niedersächsischen Gemeindeordnung allgemein vorgeschrieben ist. Es bedarf noch

der Klärung, ob damit alle Geheimhaltungsvorschriften oder nur die für die Auftragsverwaltung geltenden zu beachten sind; sicherlich können weder die allgemeine Amtsverschwiegenheit noch die Datenschutzgesetze dem Auskunftsbegehren der kommunalen Vertretungskörperschaft entgegengehalten werden, weil dies letztlich eine wirksame Kontrolle der Verwaltung durch das Kommunalparlament unmöglich machen würde.

Unbeschadet einer gründlichen Aufarbeitung der Problematik lassen sich jedoch schon heute einige allgemeine Regeln für die Wahrung der datenschutzrechtlichen Belange des Bürgers durch die kommunalen Vertretungskörperschaften aufstellen:

1. Rat und Kreistag sollten sich bei ihren Auskunftsersuchen auf die zur Ausübung ihrer Kontrollfunktionen unerläßlichen Angaben beschränken. Vielfach genügen anonymisierte oder aggregierte Daten.
2. Vorgänge mit Personenbezug sollten möglichst in nicht-öffentlicher Sitzung behandelt werden. Öffentliche Beratungen, bei denen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eines Bürgers eingegriffen wird, sollten nur stattfinden, wenn ein zwingendes Interesse der Allgemeinheit an der öffentlichen Erörterung vorliegt. Die Behandlung im Ausschuß ist der im Plenum vorzuziehen.
3. Personenbezogene Auskünfte, die für die Kontrolle unerläßlich sind, sollten — wann immer möglich — mündlich, nicht schriftlich, gegeben werden.
4. Sitzungsniederschriften sollten den schutzwürdigen Belangen der Betroffenen Rechnung tragen. Beim Versand von Niederschriften mit Personenbezug sollte auf die besondere Sensitivität bestimmter Passagen hingewiesen werden.
5. Die für eine Überprüfung durch die Kommunalvertretung bestimmten Sachverhalte sollten möglichst konkret bezeichnet werden, damit die Verwaltung dem Erforderlichkeitsgrundsatz hinreichend Rechnung tragen kann.
6. Wird einzelnen Mitgliedern einer kommunalen Vertretungskörperschaft Akteneinsicht gewährt, so sollte bei der anschließenden Unterrichtung des Plenums die Offenbarung der dabei bekannt gewordenen personenbezogenen Daten auf das für die Kontrolle unerläßliche Maß beschränkt bleiben. Dies gilt auch für das Verhältnis zwischen Ausschüssen und Plenum.
7. Die Aushändigung von Akten zur Einsichtnahme an einzelne Mitglieder des kommunalen Parlaments ist unzulässig. Bei jeder Einsichtnahme sollte ein Bediensteter der Verwaltung anwesend sein.
8. Bei Personalentscheidungen sind angesichts der hohen Sensitivität der Daten besonders hohe Anforderungen an die Beachtung des Erforderlichkeitsgrundsatzes zu stellen.
9. Wendet sich ein Bürger beschwerdeführend oder, weil er eine Leistung begehrt, an die Verwaltung, so kann er gute Gründe dafür haben, daß seine Daten den Verwaltungsbereich nicht verlassen. Er sollte deshalb vor der Weitergabe seiner Daten an das kommunale Parlament bzw. dessen Ausschüsse hiervon unterrichtet werden, um gegebenenfalls von seinem Begehren Abstand zu nehmen, wenn er die Bekanntgabe nicht wünscht (beispielsweise seine finanziellen Verhältnisse seinem Nachbarn, einem Ratsmitglied, nicht bekannt werden sollen).

10. Werden Angelegenheiten unter Preisgabe sensitiver Daten (z. B. Steuerangelegenheiten) im Plenum oder in einem Ausschuß behandelt, so sollte dies nicht in Anwesenheit von Mitarbeitern nichtbeteiligter Fachämter geschehen.
11. Einladungen zu Sitzungen sollten möglichst keine personenbezogenen Daten enthalten. Deren Angabe sollte, falls überhaupt erforderlich, auf die Sitzungsvorlagen beschränkt bleiben.

Der Landesbeauftragte ist der Auffassung, daß eine Ergänzung der Gemeinde- und Landkreisordnung um präzise, den vorstehenden Regeln entsprechende datenschutzrechtliche Vorschriften unumgänglich ist.

16.2 Organisation der Verwaltung

Das Grundgesetz und die Vorläufige Niedersächsische Verfassung gewährleisten das Recht der kommunalen Gebietskörperschaften, über die Organisation ihrer Verwaltung selbst zu bestimmen. Organisations- und Arbeitsplatzüberprüfungen (vgl. 15.7) haben sich jedoch am Bundes- und Landesrecht zu orientieren und den Zweckbindungsgrundsatz, den Erforderlichkeitsgrundsatz sowie das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zu beachten. Datenschutzrechtlich bedenklich war daher eine zur Veröffentlichung vorgesehene Untersuchung über den Stand der sozialen Betreuung in einem Landkreis mit zahlreichen unschwer zu entschlüsselnden Angaben über einzelne Sozialfälle wie auch die Anordnung eines Oberkreisdirektors, wonach die dem Sozialamt zugeordneten Helfer dem Personalamt Tätigkeitsnachweise vorzulegen hatten, in denen Namen und weitere personenbezogene Daten der betreuten Bürger aufzulisten waren. Die im Hinblick auf eine mögliche Verbesserung der Betreuung bzw. Umorganisation erwünschten Angaben wären in beiden Fällen auch ohne Personenbezüge hinreichend aussagefähig gewesen.

16.3 Leitende Kommunalbeamte

In einer Eingabe an den Niedersächsischen Landtag hat sich ein Gemeindedirektor für einen besseren Schutz des Persönlichkeitsrechts im Rahmen der Gewährung von Beihilfen eingesetzt (vgl. 15.11) und hierbei auf Besonderheiten bei Beihilfeanträgen leitender Kommunalbeamter aufmerksam gemacht. Im Bereich der Gemeinde ist gemäß § 80 Abs. 3 der Niedersächsischen Gemeindeordnung (im Bereich der Landkreise gemäß § 61 Abs. 3 der Niedersächsischen Landkreisordnung) in den Fällen, in denen beamtenrechtliche Vorschriften, wie die Beihilfevorschriften, die oberste Dienstbehörde ermächtigen, die ihr obliegenden Aufgaben auf andere Behörden zu übertragen, der höhere Dienstvorgesetzte zuständig, der einzelne Befugnisse auf den Dienstvorgesetzten übertragen kann. Nach dieser Zuständigkeitsregelung sind die Beihilfen für den Gemeindedirektor vom Rat und für die übrigen Gemeindebeamten vom Verwaltungsausschuß festzusetzen (§ 80 Abs. 2 NGO). Der Petent beanstandet, daß auf diese Weise nicht nur Arztrechnungen und andere sensitive personenbezogene Daten des Beihilfeempfängers, sondern auch solche seiner beihilfeberechtigten Familienangehörigen einem großen Kreis von Personen offenbart werden müssen, die nicht in die besondere Schutzverpflichtung des Arztgeheimnisses einbezogen sind. In seinem Fall sind dies 33 Ratsmitglieder. Der Minister des Innern hat hierzu ausgeführt, daß sich die Regelung bewährt habe und beibehalten werden solle, wonach der Rat in allen den Gemeindedirektor betreffenden beamtenrechtlichen Angelegenheiten zuständig ist. Befürchtungen, daß sich Ratsmitglieder über ihre Verpflichtung

zur Verschwiegenheit hinwegsetzten und hierdurch geheimhaltungsbedürftige Angelegenheiten in die Öffentlichkeit gelangten, seien zwar nicht gänzlich von der Hand zu weisen, doch hätten die Fälle derartiger Pflichtverletzungen bisher nicht das Ausmaß angenommen, das es notwendig erscheinen lasse, an den grundsätzlichen personalrechtlichen Zuständigkeiten der Niedersächsischen Gemeindeordnung und der Niedersächsischen Landkreisordnung Änderungen vorzunehmen. Wegen der besonderen Schutzbedürftigkeit der Beihilfedaten des Bediensteten und seiner beihilfeberechtigten Familienangehörigen könne allerdings erwogen werden, die Zuständigkeit für die Beihilfefestsetzung generell dem Gemeindedirektor zu übertragen, was bedeuten würde, daß in dessen persönlichen Angelegenheiten sein Vertreter entscheidet. Der Landtag hat die Eingabe der Landesregierung zur Erwägung überwiesen.

16.4 Kommunale Datenschutzbeauftragte

Der Landesbeauftragte hatte bisher die Ansicht vertreten, daß aus datenschutzrechtlicher Sicht keine Gründe gegen die Bestellung des Leiters einer Rechnungsprüfungsstelle zum internen Datenschutzbeauftragten bestehen, weil zwischen den Grundsätzen des Datenschutzes und den Zielen der Rechnungsprüfung kein Interessenkonflikt erkennbar sei (vgl. VII 16.6). Demgegenüber hat der Minister des Innern darauf hingewiesen, daß es dem Leiter und den Prüfern der Rechnungsprüfungsstelle nach § 118 Abs. 4 NGO untersagt ist, für die Dauer der Wahrnehmung ihrer Prüfungstätigkeit eine andere Stellung in der Gemeinde innezuhaben. Angesichts dieser vom Gesetzgeber wohlervogenen Bestimmung hält der Minister des Innern die Bestellung eines Prüfers des Rechnungsprüfungsamts zum internen Datenschutzbeauftragten für unzulässig.

16.5 Kommunale Büchereien

Stadt-, Gemeinde- und Kreisbüchereien sollten davon Abstand nehmen, personenbezogene Leserkarteien zu führen, die — wie in den vergangenen Jahren und im Berichtsjahr deutlich geworden ist — Aufschluß über das Leseverhalten einzelner Bürger und damit Anlaß zu datenschutzrechtlichen Auseinandersetzungen geben können. Zur Kontrolle des Bücherbestandes und ordnungsgemäßen Abwicklung des Ausleihverkehrs reicht es aus, wenn die Karteien buchbezogen geführt werden, was personenbezogene Auswertungen zumindest erschwert.

16.6 Dorferneuerung

Im Rahmen eines Förderungsprogramms der Bundesregierung zur Dorferneuerung, dessen Einzelheiten in Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Dorferneuerung vom 28. September 1984 geregelt sind (Nds. MBl. S. 828), können Gemeinden und Gemeindeverbände, Teilnehmergemeinschaften nach dem Flurbereinigungsgesetz, Wasser- und Bodenverbände sowie natürliche und juristische Personen Fördermittel erhalten. Voraussetzung hierfür ist eine von der Gemeinde aufzustellende Dorferneuerungsplanung. Die von einigen Gemeinden hierfür angelegte Gebäudekartei unter Einschuß von Gebäuden Nicht-Erneuerungswilliger braucht nicht personenbezogen geführt zu werden, da die zu erfüllende Planungsaufgabe auch ohne Speicherung personenbezogener Daten erreicht werden kann, für die im Falle fehlender Einwilligung der Betroffenen ohnehin keine Rechtsgrundlage erkennbar ist.

17. Umweltschutz

Seit Beginn der Legislaturperiode besteht ein Ministerium für Umweltschutz. Der Landesbeauftragte geht davon aus, daß die zunehmende Regelungsdichte in diesem Rechtsbereich zu einer wachsenden Anzahl datenschutzrechtlicher Bürgereingaben und Beratungsanfragen von Behörden führen wird. Der Darstellung der Thematik „Datenschutz und Umweltschutz“ wird daher auch in den künftigen Tätigkeitsberichten ein eigener Abschnitt eingeräumt werden.

17.1 Einsichtsrecht in Umweltakten

Die Fraktion der Grünen im Niedersächsischen Landtag hat den Entwurf eines Gesetzes über das Einsichtsrecht in Umweltakten erneut eingebracht. Der Entwurf sieht ein allgemeines, jedermann zustehendes Einsichtsrecht in Umweltakten zum Zwecke der umfassenden Information des einzelnen und der Allgemeinheit über Art und Ausmaß schädlicher Umwelteinwirkungen sowie zur Verbesserung der Kontrollierbarkeit der Umweltverwaltung durch die Öffentlichkeit vor. Der Entwurf enthält auch Regelungen zum Schutz personenbezogener Daten. Der Landesbeauftragte hatte noch keine Gelegenheit, Stellung zu nehmen.

17.2 Immissionsschutz

Zwei Bürger rügten beim Landesbeauftragten, daß Einwendungen, die sie in einem Genehmigungsverfahren nach § 15 des Bundesimmissionsschutzgesetzes gegen die beantragte Erweiterung einer umweltrelevanten Anlage erhoben hatten, von der Bezirksregierung mit vollen Namen und Anschriften an das antragstellende Unternehmen weitergeleitet worden waren. Die Petenten hatten hiergegen Bedenken geltend gemacht, da sie persönliche und wirtschaftliche Gründe angeführt hatten (Benachteiligung am Arbeitsplatz, Nichtberücksichtigung bei Auftragsvergaben) und im übrigen § 12 Abs. 2 Satz 1 der Neunten Bundesimmissionsschutzverordnung nur davon spricht, daß dem Antragsteller der Inhalt von Einwendungen bekanntzugeben ist. Demgemäß hatte der zuständige Minister bereits im Jahre 1985 durch Erlaß angeordnet, daß Namen und Anschriften von Einwendern an die Antragsteller nur auf ausdrückliche, begründete Anforderung im Einzelfall weiterzugeben sind, wobei schutzwürdige Belange nicht beeinträchtigt werden dürfen. Die hierzu gehörte Bezirksregierung konnte den Landesbeauftragten nicht von einer angemessenen Interessenabwägung überzeugen. Ihr Argument, erst aus der Anschrift lasse sich für den Antragsteller die mögliche Betroffenheit und damit die Begründetheit der Einwendungen erkennen, geht fehl, weil derartige Prüfungen und Rechtsabwägungen Sache der von Amts wegen dazu verpflichteten Genehmigungsbehörde und nicht des Antragstellers sind. Nur soweit Einzelheiten für die Sachdiskussion mit dem Antragsteller im Erörterungstermin für dessen Rechtswahrnehmung von Bedeutung sind, sind diese vorher mit der gebotenen Anonymisierung zu übermitteln. Auch die Möglichkeit des Antragstellers, in einem später geführten Rechtsstreit durch Akteneinsicht die Namen der Einwender erfahren zu können, rechtfertigt nicht die vorzeitige regelmäßige Übermittlung.

18. Vermessungswesen

18.1 Benutzung des Liegenschaftskatasters

Ein vom Minister des Innern erarbeiteter Entwurf von „Verwaltungsvorschriften zur Benutzung des Liegenschaftskatasters und der Landesvermessung“ erfüllt nicht die unter VII 18.1 genannten Erwartungen einer differenzierten Festlegung von Inhalt, Zweck und Ausmaß der Datenübermittlungen aus dem Liegenschaftskataster. Die aus dem Volkszählungsurteil abzuleitenden Grundsätze der Normenklarheit und Verhältnismäßigkeit und nicht zuletzt die Verpflichtung, mehr als früher technische und organisatorische Schutzvorkehrungen gegen Datenmißbrauch zu treffen, sind in dem Entwurf nicht hinreichend berücksichtigt. Die Adressaten regelmäßiger Datenübermittlungen mit Ausnahme der Samtgemeinden und Gemeinden sind nicht aufgenommen worden. Die Möglichkeiten der automatisierten Übermittlung, nämlich der Datenträgeraustausch, die Datenfernübertragung und das automatisierte Abrufverfahren, sind nicht beschrieben, obwohl sie die häufigsten Verfahren regelmäßiger Datenübermittlungen aus dem Liegenschaftskataster geworden sind. Die Verwaltungsvorschriften bedürfen darüber hinaus der Ergänzung um Vorschriften über die technischen Datenschutzmaßnahmen bei allen automatisierten Übermittlungsformen. Der Landesbeauftragte hat hierzu Vorschläge unterbreitet.

18.2 Online-Zugriff auf Daten des automatisierten Liegenschaftsbuchs

Dem Landesbeauftragten ist bekanntgeworden, daß mehrere Abrufanschlüsse zur Übermittlung von Daten aus dem automatisierten Liegenschaftsbuch innerhalb des öffentlichen Bereichs eingerichtet werden sollen. Er hat empfohlen, folgenden Anforderungen im Abrufkonzept zu entsprechen:

1. Das ADV-Programm muß sicherstellen, daß nur solche Daten aus dem automatisierten Liegenschaftsbuch abgerufen werden können, die zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle oder des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich sind.
2. Der Direktzugriff muß kontrollierbar sein. Hierfür sind folgende Daten zu protokollieren:
 - beim automatisierten Liegenschaftsbuch:
Datum der Abfrage, Zeitpunkt der Abfrage, Kennung des Endgerätes, abgefragte Daten
 - bei der auskunftssuchenden Stelle:
Datum der Abfrage, Zeitpunkt der Abfrage, Kennung des Bedieners des Datenendgerätes, Kennung des Veranlassers, Anlaß der Abfrage, abgefragte Daten.
3. Beim Empfänger ist durch besondere Richtlinien festzulegen, daß ein Abruf nur zur regelmäßigen Erfüllung der in seiner Zuständigkeit liegenden Aufgaben zulässig ist.

Der Minister des Innern hat veranlaßt, daß bei Einrichtung von Abrufeinrichtungen entsprechend verfahren wird.

18.3 Gutachterausschuß für Grundstückswerte

Ein Gutachterausschuß für Grundstückswerte bat die Landkreisverwaltung um Daten der Wohngeldempfänger für eine Mietpreisuntersuchung. Das Auskunftsbegehren wurde auf § 140 Abs. 2 des Bundesbaugesetzes gestützt, wonach alle Gerichte und Behörden dem Gutachterausschuß Rechts- und Amtshilfe zu leisten haben. Eine Übermittlung von Einzeldatensätzen, die die betroffenen Wohngeldbezieher bestimmbar erscheinen lassen, ist jedoch unzulässig, da sich hierfür keine Offenbarungsbefugnis findet. Datenschutzrechtlich unproblematisch wäre hingegen die Übermittlung anonymisierter Daten. Der Minister des Innern hat bestätigt, daß die Gutachterausschüsse auf personenbezogene Daten nicht angewiesen sind, da anonymisierte Daten zur Aufgabenerfüllung ausreichen. Im gegebenen Fall sind die Daten ausreichend anonymisiert, wenn anstelle der Anschrift lediglich der Ortsteil angegeben und für das Alter der Gebäude eine Altersgruppierung vorgesehen wird. Der Minister des Innern hat die Gutachterausschüsse in Niedersachsen hierüber informiert und empfohlen, entsprechend zu verfahren.

18.4 Organisationsuntersuchung bei den Katasterämtern

Der Landesbeauftragte hatte unter VII 18.2 über Organisationsuntersuchungen bei den Katasterämtern berichtet. Die Untersuchung des Zeitaufwandes aller Arbeitsvorgänge am Arbeitsplatz ist — wie vom Minister des Innern zu Beginn der Untersuchung zugesagt — 1986 abgeschlossen worden. Weiterhin erfaßt werden aggregierte Daten des Arbeitsumfanges.

19. Finanzverwaltung**19.1 Kontrollmitteilungen**

Durch das Steuerbereinigungsgesetz 1986 wurde u.a. § 93 a in die Abgabenordnung (AO) eingefügt, wonach durch Rechtsverordnung bestimmt werden kann, daß bei Zahlungen von Behörden und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Zahlungsempfänger zur Erleichterung seiner steuerlichen Aufzeichnungs- und Erklärungspflichten über die Summe der jährlichen Zahlungen sowie über die Auffassung der Finanzbehörden zu den daraus entstehenden Steuerpflichten zu unterrichten ist und zugleich der zuständigen Finanzbehörde der Empfänger, der Rechtsgrund und der Zeitpunkt der Zahlungen mitzuteilen ist. Ferner sollen die mitteilenden Stellen, die Verpflichtung zur Unterrichtung der Betroffenen, die mitzuteilenden Angaben und die für die Entgegennahme der Mitteilungen zuständigen Finanzbehörden näher bestimmt sowie der Umfang, der Zeitpunkt und das Verfahren der Mitteilungen geregelt werden. Der Entwurf der Rechtsverordnung liegt jetzt vor. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder werden Inhalt und Umfang der vorgeschlagenen Regelungen eingehend prüfen.

Im Berichtsjahr hatte sich der Landesbeauftragte mit der Eingabe eines Sachverständigen zu befassen, der für ein Gericht gutachtlich tätig geworden war. Das Gericht hatte dem örtlichen Finanzamt eine Kontrollmitteilung über das gezahlte Honorar übersandt, das Finanzamt die Mitteilung an das für den Wohnsitz des Betroffenen zuständige Finanzamt weitergeleitet. Dies war nach Auffassung des Landesbeauftragten datenschutzrechtlich nicht unbedenklich,

wenn man die vorgesehene Regelung in § 2 des Entwurfs der Rechtsverordnung zu § 93 a AO zugrundelegt, wonach die Behörden mitzuteilen haben

1. Zahlungen für Lieferungen oder Leistungen, die nicht erkennbar im Rahmen der gewerblichen, land- und forstwirtschaftlichen oder freiberuflichen Haupttätigkeit des Vergütungsempfängers erbracht werden,
2. Zahlungen für Lieferungen oder Leistungen in bar, durch Schëck oder Aufrechnung und
3. Zahlungen für Lieferungen oder Leistungen durch Überweisung oder Einzahlung auf ein Konto, sofern auf ein anderes als das Geschäftskonto des Zahlungsempfängers oder ein sonstiges Konto, das nicht auf dem Geschäftsbrief vorgedruckt ist, oder auf das Konto eines Dritten gezahlt wird,

es sei denn, daß ein Steuerabzug durchzuführen ist. Der Minister der Justiz ist der Auffassung, daß die Kontrollmitteilung im gegebenen Fall zu Recht erfolgte, da die Bankverbindung nicht in die Rechnung eingedruckt, sondern im laufenden Text angegeben worden war und es sich somit bei dem angegebenen Konto um ein anderes als das Geschäftskonto handeln konnte. Er hat jedoch veranlaßt, daß das Gericht auf die Voraussetzungen der Erstellung von Kontrollmitteilungen hingewiesen wird.

19.2 Anfragen der Finanzämter bei Dritten

Ein arbeitsloser Bürger hatte Leistungen des Arbeitsamtes im Rahmen der Arbeitslosenhilfe in der Steuererklärung nicht angegeben. Das Finanzamt wandte sich daraufhin an das Arbeitsamt, um die Höhe der Einkünfte zu erfragen. Das Arbeitsamt konnte davon ausgehen, daß es gegenüber dem Finanzamt nach § 93 Abs. 1 Satz 3 AO zur Auskunftserteilung verpflichtet war. Seine Befugnis zur Offenbarung von Sozialdaten ergab sich aus § 71 Abs. 1 Nr. 3 des Sozialgesetzbuches X.

19.3 Weitergabe von Daten durch die Finanzämter

Vom Finanzamt dürfen im Rahmen eines Gewerbeuntersagungsverfahrens einem Landkreis nicht nur die Steuerrückstände einer Firma, sondern auch private Steuerrückstände des Firmeninhabers offenbart werden. Nach § 35 Abs. 1 der Gewerbeordnung ist die Ausübung eines Gewerbes zu untersagen, wenn Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden oder einer mit der Leitung des Gewerbebetriebes beauftragten Person in Bezug auf dieses Gewerbe dartun, sofern die Untersagung zum Schutz der Allgemeinheit oder der im Betrieb Beschäftigten erforderlich ist. Nach ständiger Rechtsprechung ist ein Gewerbetreibender u. a. dann unzuverlässig, wenn er längere Zeit seinen steuerlichen Leistungs- und Erklärungspflichten nicht nachgekommen ist. Nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (Gewerbe-Archiv 1982 S. 233) können bei der Begründung der Unzuverlässigkeit auch Steuern herangezogen werden, die nicht gewerbespezifischer Natur sind. Rechtsgrundlage für die Offenbarung der dem Steuergeheimnis unterliegenden Tatsachen ist § 30 Abs. 4 Nr. 1 und Nr. 5 AO. Danach ist die Untersagungsbehörde berechtigt, die mitgeteilten steuerlichen Tatsachen im Rahmen eines Untersagungsverfahrens zu verwerten.

In einer weiteren Eingabe wurde darüber Beschwerde geführt, daß ein Finanzamt Daten (Einheitswert und Belegenheit eines Grundstücks sowie Namen und Anschriften der Eigentümer) an einen Wasserverband weitergegeben hat-

te. Die Überprüfung durch den Landesbeauftragten ergab, daß der zuständige Deichverband seine Beiträge aufgrund des Einheitswertes berechnet und den Wasserverband mit der Einziehung der Beiträge beauftragt hatte. Im Hinblick darauf, daß durch die vorgesehene Novellierung des § 31 AO die Zulässigkeit der Offenbarung von dem Steuergeheimnis unterliegenden Angaben für Zwecke der Festsetzung von Kommunalabgaben erweitert werden soll, hat der Landesbeauftragte gegen die Datenübermittlung keine Bedenken erhoben.

19.4 Angabe der Steuernummer auf Schriftstücken der Finanzämter

Die unter VII 19.6 angekündigte Beratung der Referatsleiter Organisation der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder hat stattgefunden. Diese sind der Auffassung, daß die Angabe der Steuernummer im Schriftverkehr mit Dritten im Interesse des ordnungsgemäßen Arbeitsablaufs notwendig sei und nicht ohne Nachteile für den Geschäftsgang durch einen anderen Ordnungsbegriff ersetzt werden kann. Der Landesbeauftragte sieht keine weitere Möglichkeit, seinen Vorschlag durchzusetzen, im Schriftverkehr mit Dritten einen anderen Ordnungsbegriff zu verwenden.

20. Sozialwesen

20.1 Sozialdatenschutz

Unter V 8.1, VI 18.1 und VII 20.1 war der Landesbeauftragte auf die rechtlichen und praktischen Schwierigkeiten eingegangen, vor die sich Verwaltungsbehörden und Gerichte durch die strikten Abschottungsregelungen zum Schutz von Sozialdaten durch das Sozialgesetzbuch X gestellt sehen. Er hatte es als möglichen Grund dieser Schwierigkeiten bezeichnet, daß das Sozialgesetzbuch das erste Gesetz gewesen ist, in dem die Grundsätze des informationellen Selbstbestimmungsrechts, der Zweckbindung personenbezogener Daten und des Zweckentfremdungsverbots mehr oder minder lückenlos konkretisiert worden sind, und der Hoffnung Ausdruck gegeben, daß das Sozialgesetzbuch künftig nicht länger als Fremdkörper empfunden und die Akzeptanz bei Justiz und Verwaltung wachsen werde.

Mittlerweile mehrt sich die Zahl entsprechender gerichtlicher Entscheidungen. So war unter V 8.1.1 die Frage erörtert worden, ob das Sozialamt eines Landkreises Auskünfte über die Zahlung von Blindengeld erteilen und ein augenfachärztliches Gutachten weiterleiten darf, um dem Straßenverkehrsamt derselben Kreisverwaltung die Überprüfung der Fahrtauglichkeit eines Bürgers im Rahmen eines Verkehrsordnungswidrigkeitenverfahrens zu ermöglichen. Im Einklang mit der hierzu vom Landesbeauftragten seinerzeit vertretenen Rechtsauffassung hat das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht entschieden, daß die von einem Bürger im Rahmen eines Sozialhilfeverfahrens über seinen Gesundheitszustand gemachten Angaben und die insoweit vorgelegten ärztlichen Bescheinigungen ohne Einwilligung des Bürgers nicht vom Sozialamt gegenüber der Straßenverkehrsbehörde offenbart werden dürfen. Da keiner der in §§ 68 bis 77 SGB X abschließend geregelten Tatbestände eingreife und die Straßenverkehrsbehörde daher die unter Verstoß gegen das Sozialgeheimnis erlangten Zweifel an der Fahreignung des Klägers nicht zu dessen Lasten verwerten durfte, seien die hierauf gestützten Bescheide rechtswidrig gewesen.

Die vom Landesbeauftragten immer wieder betonte, in den Materialien zum Gesetz nachzulesende Tatsache, daß die im Sozialgesetzbuch getroffenen Offenbarungsregelungen nach dem Willen des Gesetzgebers eine abschließende Regelung darstellen, die weder durch extensive Auslegung von Einzelbestimmungen noch durch ergänzende Anwendung allgemeiner Auffangbestimmungen wie der Regelungen des BDSG oder NDSG unterlaufen werden kann, ist auch in einer Entscheidung des Landgerichts Braunschweig nachdrücklich unterstrichen worden. So hat das Gericht für Recht erkannt, daß neben den abschließenden Offenbarungsregelungen des Sozialgesetzbuchs „sämtliche Prozeßordnungsvorschriften zum Beweisverfahren keine ergänzende Anwendung finden“, auch nicht die der Strafprozeßordnung.

In diesem Zusammenhang sei eine dem Landesbeauftragten erst jetzt bekannt gewordene Entscheidung der Bundesanstalt für Arbeit erwähnt, die diese aufgrund der unter V 8.1 erwähnten Revisionsentscheidung des Kammergerichts Berlin zur Offenbarung des derzeitigen Aufenthalts eines Sozialleistungsempfängers getroffen hat. Das Kammergericht hatte den gegenwärtigen Aufenthalt in den Diensträumen einer Behörde als ein „Minus“ im Verhältnis zur „derzeitigen Anschrift“ im Sinne des § 68 SGB X betrachtet und deshalb dessen Offenbarung in gleicher Weise und unter den gleichen Bedingungen wie jene für zulässig erachtet. Die Bundesanstalt für Arbeit hat hierzu im Rahmen einer „Neuregelung unter Berücksichtigung der Revisionsentscheidung des Kammergerichts“ festgestellt: „Über den Rahmen der Amtshilfe hinaus gehen Ersuchen um die laufende Überwachung von Besuchern der Bundesanstalt oder ein Tätigwerden aufgrund von Fahndungslisten oder ähnlicher genereller Ersuchen; solche Offenbarungersuchen sind abzulehnen.“ In diesem Sinne hat jetzt auch das Bayerische Staatsministerium des Innern im Einvernehmen mit dem Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung festgestellt, daß die Befugnis zur Offenbarung der derzeitigen Anschrift bzw. des derzeitigen Aufenthalts nicht auch die Befugnis umfaßt, Aufenthaltsanfragen der Polizei zu speichern oder sonst zu vermerken und künftige Aufenthalte des Betroffenen in einer Sozialbehörde mitzuteilen.

20.2 Mitwirkungspflichten von Sozialleistungsempfängern

Zu den gesetzlich bestimmten Mitwirkungspflichten von Sozialleistungsempfängern gehören Angaben über Einkommen und Vermögen, wozu auch die nur mit Einwilligung mögliche Überprüfung von Bankkonten zählt, sowie in bestimmten Fällen die Einwilligung in die Offenbarung ärztlicher Untersuchungsbefunde. Bereits an anderer Stelle dieses Tätigkeitsberichts wurde darauf hingewiesen, daß Einwilligungserklärungen unwirksam sind, die nicht hinreichend bestimmt sind oder Datenerhebungen in einem Umfang rechtfertigen sollen, der zur Aufgabenerfüllung der Sozialbehörde nicht erforderlich ist (vgl. 5.2). Hinsichtlich der Entbindung eines behandelnden Arztes von der Schweigepflicht stimmt der Sozialminister mit dem Landesbeauftragten darin überein, daß der Antragsteller nur dann um Einwilligung hierzu gebeten werden darf, wenn die Mitteilung des Arztes im Zusammenhang mit der beantragten Sozialleistung erforderlich ist. Die Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht geht auch nur so weit, wie die vom Arzt zu fordernden Angaben zur Prüfung des Umfangs der Sozialleistung benötigt werden. Es ist deshalb generell angezeigt, die Einwilligungserklärung nicht bereits bei der Antragstellung einzuholen, sondern diese auf dem Vordruck vorzusehen, mit dem der Arzt um entsprechende Angaben gebeten werden soll. Hierdurch wird auch vermieden, daß dem Arzt mehr Daten übermittelt werden, als er zur Kenntnis des Zusammenhanges und der Tatsache des Vorliegens der Einwilligung benötigt.

20.3 Wahrung des Sozialgeheimnisses bei Betriebskrankenkassen

In einer Anfrage wurde um Klärung gebeten, ob der Geschäftsführer einer landesunmittelbaren Betriebskrankenkasse zum Datenschutzbeauftragten dieser Krankenkasse bestellt werden kann. Der Minister des Innern hat hierzu im Einvernehmen mit dem Sozialminister festgestellt, daß auf Betriebskrankenkassen als Leistungsträger nach dem Sozialgesetzbuch I gemäß § 79 SGB X die §§ 28 und 29 BDSG entsprechend anzuwenden sind, die die Bestellung und die Aufgaben des innerbetrieblichen Beauftragten für den Datenschutz regeln. Nähere Hinweise hierzu enthalten die Verwaltungsvorschriften zum Bundesdatenschutzgesetz. Der Landesverband der Betriebskrankenkassen hat mitgeteilt, daß seine Mitgliedskassen ihrer Verpflichtung zur Bestellung von Datenschutzbeauftragten nachgekommen sind und in keinem Fall einen Geschäftsführer bestellt haben.

Eine weitere Anfrage betraf die Bestellung eines Versicherungsamtes zum Beauftragten für den Datenschutz einer Betriebskrankenkasse. Eine solche Bestellung ist unzulässig, weil die Funktion des Datenschutzbeauftragten nur von einer natürlichen Person wahrgenommen werden kann. Abgesehen hiervon würde die Bestellung auch zu Interessenkollisionen führen.

20.4 Innerbetrieblicher Datenschutz bei Allgemeinen Ortskrankenkassen

Die sog. dienstordnungsmäßigen Angestellten der Ortskrankenkassen sind in der gesetzlichen Krankenversicherung versicherungsfrei. Sie haben im Krankheitsfall einen Anspruch auf Beihilfeleistungen gemäß den für die Beamten des Landes geltenden Beihilfevorschriften. Zur Abdeckung der Restkosten können sie eine Versicherung bei einem privaten Versicherungsunternehmen abschließen, jedoch auch vollen Krankenversicherungsschutz durch eine freiwillige Versicherung bei ihrer dienstgebenden Kasse erwerben. Die Allgemeinen Ortskrankenkassen legen im Hinblick auf die Wettbewerbssituation Wert darauf, daß die betreffenden Angestellten von der letztgenannten Möglichkeit Gebrauch machen, und zahlten zu diesem Zweck bis Mitte des vergangenen Jahres Beitragszuschüsse. In diesem Zusammenhang beehrte der Kassenvorstand einer Allgemeinen Ortskrankenkasse vom Geschäftsführer Auskunft darüber, welche Angestellten der Kasse einen Beitragszuschuß erhielten und welche ihren Krankenversicherungsschutz in einer privaten Krankenversicherung begründet hatten. Die gewünschte Offenbarung war nach Auffassung des Sozialministers unzulässig. Die Mitgliederdaten der Allgemeinen Ortskrankenkassen fallen unter das Sozialgeheimnis. Eine Offenbarung von Sozialdaten liegt bereits dann vor, wenn die Daten die für die Bearbeitung der Sozialleistung zuständige Stelle verlassen (vgl. 5.1). Dies wäre bei einer Übermittlung an den Vorstand der Fall gewesen. Der Vorstand kann sich zwar im Rahmen seines Auftrags, den Geschäftsführer zu kontrollieren und zugleich die Arbeit von Geschäftsführung und Verwaltung zu koordinieren, die hierfür notwendigen Informationen verschaffen und diese verwerten. Hierzu reichen jedoch listenmäßige Zusammenstellungen der Mitglieder ohne Namensnennung aus. Der AOK-Landesverband Niedersachsen teilt diese Auffassung.

20.5 Werbemaßnahmen der Allgemeinen Ortskrankenkassen

Die unter VI 19.10 dargelegten Bedenken des Landesbeauftragten im Hinblick auf Werbemaßnahmen der Allgemeinen Ortskrankenkassen haben dazu geführt, daß der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung die Problematik gemeinsam mit Vertretern der Aufsichtsbehörden und dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz erörtern wird. In einer Arbeitstagung der Auf-

sichtsbehörden der Sozialversicherungsträger wurde bereits Einigkeit darüber erzielt, daß unzulässig beschaffte Daten von den Allgemeinen Ortskrankenkassen für Werbemaßnahmen nicht verwertet werden dürfen. Hierzu zählen Daten, die im Rahmen einer anderen Zweckbestimmung nach dem DEVO/DÜVO-Verfahren an die Allgemeinen Ortskrankenkassen übermittelt worden sind, sowie die Daten künftiger Auszubildender, die von den Personalstellen öffentlicher und privater Arbeitgeber unter Verstoß gegen § 24 BDSG den Kassen bekanntgegeben wurden (vgl. VI 19.10).

20.6 Rentenversicherungsnummer

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat den Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Verwendung der Rentenversicherungsnummer vorgelegt. Ausgelöst wurde dies durch die allgemeine Überzeugung, daß die Regelungen des Vierten Buches des Sozialgesetzbuches im Hinblick auf das Volkszählungsurteil der Präzisierung bedürfen und insbesondere sichergestellt werden muß, daß die Rentenversicherungsnummer nicht die Funktion eines allgemeinen Personenkennzeichens übernimmt (vgl. 15.5). Dieser Vorgabe wird der Entwurf nicht gerecht. Er erweitert vielmehr die Verwendung der Rentenversicherungsnummer als Hauptordnungsmerkmal für den gesamten Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung, der Unfallversicherung und sämtliche Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit einschließlich der Kindergeldzahlung. Der Landesbeauftragte wird seine verfassungs- und datenschutzrechtlichen Bedenken geltend machen.

20.7 Ausgleichsverfahren nach dem Lohnfortzahlungsgesetz

Das Beschäftigungsförderungsgesetz hat das Ausgleichsverfahren nach dem Lohnfortzahlungsgesetz dahingehend erweitert, daß seit Beginn des Berichtsjahrs in den Ausgleich der Arbeitgeberaufwendungen auch die im Krankheitsfall fortgezahlte Vergütung an Auszubildende sowie die vom Arbeitgeber aus Anlaß der Mutterschaft gezahlten Leistungen einbezogen werden. Die Erhebung personenbezogener Daten für die Feststellung der Teilnahme des Arbeitgebers am Ausgleich der Arbeitgeberaufwendungen und den Einzug der Umlagebeiträge ist, ausgenommen Krankenkassenberechnungsverfahren, nach übereinstimmender Auffassung des Bundesverbandes der Allgemeinen Ortskrankenkassen, des Sozialministers und des Landesbeauftragten nicht erforderlich. Im Erstattungsfall haben sich die vom Arbeitgeber anzugebenden Daten auf das Notwendigste zu beschränken. Die Allgemeinen Ortskrankenkassen in Niedersachsen verfahren entsprechend.

21. Gesundheitswesen

Unter VII 21 hatte der Landesbeauftragte ausgeführt, daß eine gesetzliche Neuregelung des Gesundheitswesens in Niedersachsen vordringlich ist. Der Sozialminister teilt diese Auffassung („und dies nicht nur aus Gründen des Datenschutzes“). Er hat mitgeteilt, daß die Vorarbeiten für ein Gesetz ange laufen seien. Allerdings bestehe ein erheblicher Abstimmungsbedarf, so daß ein Zeitpunkt für das Inkrafttreten des neuen Gesetzes nicht vorausgesagt werden könne. Demgegenüber hat der Freistaat Bayern bereits am 1. September 1986 sein neues Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst in Kraft gesetzt, das 13 frühere Rechtsvorschriften ablöst und neben zeitgemäßen Aufga-

benzuweisungen und -abgrenzungen auch besondere Regelungen über Geheimhaltungspflichten, Offenbarungsbefugnisse und die Erhebung und Übermittlung personenbezogener Daten durch die Behörden des öffentlichen Gesundheitsdienstes und ihre Mitarbeiter enthält.

Auch hinsichtlich der unausweichlichen Konsequenzen des Volkszählungsurteils für das Krankenhauswesen ist Beschleunigung geboten. Die Länder Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg haben im November bzw. Dezember 1986 neue Landeskrankenhausgesetze mit teilweise umfassenden Regelungen zur Datenverarbeitung und zum Datenschutz im Krankenhaus sowie zur Auswertung von Patientendaten bei wissenschaftlichen Forschungsvorhaben erlassen. Ein Hessisches Krankenhausgesetz, gleichfalls mit detaillierten Regelungen zum Datenschutz, hat bereits die grundsätzliche Zustimmung sämtlicher Fraktionen des Hessischen Landtags gefunden und wird voraussichtlich im Sommer 1987 in Kraft treten.

21.1 Gesundheitsämter und amtsärztliche Tätigkeit

Aufgrund zahlreicher Beschwerden hatte sich der Landesbeauftragte im Berichtsjahr erneut mit der Arbeit der Gesundheitsämter und der Tätigkeit von Amtsärzten zu befassen. Besonders wurde gerügt, daß gutachtliche Stellungnahmen immer wieder eine Fülle personenbezogener medizinischer Daten festhalten und weitergeben, auf die es im gegebenen Zusammenhang nicht ankommt. So beschränkte sich ein Amtsarzt nicht darauf, das vom Petenten vorgelegte privatärztliche Gutachten („Aus orthopädischer Sicht ist die Anschaffung eines bandscheibengerechten Arbeitsstuhles mit hoher Rückenstütze zu empfehlen“) zu bestätigen, sondern fügte der Bestätigung detaillierte Ausführungen über seine Befunde, die bisherige Krankheitsentwicklung und die vermutete künftige an, was für den Petenten negative Auswirkungen haben konnte. In einem weiteren Fall gab ein Amtsarzt über das gewünschte Gutachten hinaus Hinweise auf vertrauliche medizinische Unterlagen in den Akten einer anderen Behörde, die ihm „auf dem kleinen Dienstweg“ bekanntgeworden waren. Der Hinweis eines Gesundheitsamtes darauf, daß ein Untersucher, wenn auch widerstrebend, in die Übermittlung der von ihm später wegen ihres Übermaßes beanstandeten Daten schriftlich eingewilligt habe, ließ schließlich außer acht, daß auch die Einwilligung des Patienten gegenüber einer Behörde diese nicht von der Beachtung des Grundsatzes entbindet, daß nicht mehr Daten erhoben und übermittelt werden dürfen, als zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Der Sozialminister hat mitgeteilt, daß er den nachgeordneten Bereich in geeigneter Weise auf die zu beachtende Rechtslage hinweisen wird. Daß andere Gesundheitsämter schon längst ihre Datenübermittlungen auf das Notwendige beschränken, zeigt das Beispiel des Gesundheitsamtes eines Landkreises, das seit 1978 Untersuchungen auf Eignung für einen bestimmten Beruf nur noch mit der Mitteilung an den Auftraggeber abschließt, der Untersuchte sei für die vorgesehene Tätigkeit aus ärztlicher Sicht geeignet oder nicht geeignet (vgl. VII 21.12).

Nach einvernehmlicher Auffassung des Sozialministers und des Landesbeauftragten darf ein Gesundheitsamt aus Anlaß einer notwendigen Aufenthaltsermittlung, beispielsweise eines Bürgers, der als ausscheidungsverdächtig im Sinne des Bundesseuchengesetzes anzusehen ist, Dritte über den Anlaß der Ermittlung grundsätzlich nicht unterrichten. Im zugrundeliegenden Fall war der Gesuchte zunächst mittels einer offenen Benachrichtigungskarte um Vorgesprache beim Gesundheitsamt gebeten worden. Nachdem er sich nicht gemeldet hatte, hatte ein Mitarbeiter des Gesundheitsamtes eine Familienangehörige befragt und über den Grund der Suche unterrichtet.

21.2 Sozialpsychiatrischer Dienst

Unter VI 19.2 hatte der Landesbeauftragte datenschutzrechtliche Fragen im Zusammenhang mit dem Sozialpsychiatrischen Dienst angesprochen. Durch Erlaß hat der Sozialminister inzwischen Klarheit geschaffen. Danach muß die Kartei- und Aktenführung des Sozialpsychiatrischen Dienstes getrennt von der sonstigen Dienste des Gesundheitsamtes erfolgen, zumal bereits durch die Bestimmungen zur Errichtung der Sozialpsychiatrischen Dienste in § 4 des Niedersächsischen Gesetzes über Hilfen für psychisch Kranke und Schutzmaßnahmen die Eigenständigkeit dieser Dienste — ungeachtet ihrer organisatorischen Zuordnung zum Gesundheitsamt — deutlich gemacht wird. Darüber hinaus ist es geboten, eine klare Vertretungsregelung für Mitarbeiter des Sozialpsychiatrischen Dienstes für alle Fälle zu treffen, in denen kein Einverständnis des Patienten vorliegt, daß auch andere Ärzte des Gesundheitsamtes auf seine Daten zugreifen dürfen.

21.3 Schulgesundheitspflege

Die alljährlich wiederkehrenden Diskussionen über Maßnahmen der Schulgesundheitspflege, bei denen zu weitgehende Datenerhebungen oder -speicherungen aus Gründen des Datenschutzes beanstandet werden (vgl. I 7, II 5.4.5, III 5.4.15, V 8.11, VI 24.2, VII 21, VII 24.4), zeigen ebenso wie die wachsende Zahl entsprechender Eingaben an den Landesbeauftragten eine zunehmende Sensibilität von Eltern und Schülern. Sie kann nicht damit abgetan werden, daß der „Datenschutz“ nur vorgeschoben werde, während es tatsächlich um persönliche Auseinandersetzungen mit Schulärzten, Lehrern oder Schulleitungen gehe. Entscheidend dürfte vielmehr sein, daß die Durchführung von Maßnahmen der Schulgesundheitspflege in rechtlicher, insbesondere datenschutzrechtlicher Hinsicht unzureichend geregelt ist und daher von den Gesundheitsämtern unterschiedlich und teilweise über das Maß hinaus gehandhabt wird, das noch allgemein hingenommen würde.

Das Niedersächsische Schulgesetz (NSchG) enthält zwar Bestimmungen über schulärztliche Maßnahmen (§§ 40, 41 und 53), die durch die Verwendung des Begriffs „Schulgesundheitspflege“ erkennbar auf § 3 des Gesetzes über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens von 1934 sowie § 58 der 3. Durchführungsverordnung von 1935 zum Vereinheitlichungsgesetz Bezug nehmen. Sämtliche vorgenannten Rechtsvorschriften stellen jedoch keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten dar. § 41 NSchG verpflichtet die Schüler zur Teilnahme an den „Maßnahmen der Schulgesundheitspflege“, § 53 NSchG die Erziehungsberechtigten, hierfür zu sorgen. Die Teilnahme ist somit nicht freiwillig, sondern erfolgt unter staatlichem Zwang. Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, daß die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten unter staatlichem Zwang einen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht (Grundrecht auf Datenschutz) darstellt, der in jedem Fall einer präzisen, normenklaaren, bereichsspezifischen gesetzlichen Grundlage bedarf. Allgemeine Regelungen in den Verwaltungsverfahrensgesetzen und Datenschutzgesetzen sind in solchen Fällen ebensowenig als ausreichende Grundlage anzusehen, wie allgemeine Aufgabenzuweisungen, Funktionsbeschreibungen oder sonstige organisatorische Normen.

Ausschließlich um solche handelt es sich jedoch bei den genannten gesundheitsrechtlichen Vorschriften. § 3 des Gesetzes über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens weist den Gesundheitsämtern die Durchführung der ärztlichen Aufgaben der Schulgesundheitspflege zu. Dies reicht als Rechtsgrundlage für die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten nicht aus. Für die 3. Durchführungsverordnung fehlt die aus datenschutzrechtlicher

Sicht erforderliche gesetzliche Ausgangsbestimmung. Infolgedessen kann dahingestellt bleiben, ob die unter überholten rechtspolitischen und organisatorischen Voraussetzungen erlassene Verordnung heutigen rechtsstaatlichen Anforderungen überhaupt noch entspricht (vgl. VII 21). Jedenfalls enthält auch sie ausschließlich Aufgabenzuweisungen (an das Gesundheitsamt, den Amtsarzt und die Schulärzte).

Ähnliches gilt für die angezogenen Vorschriften des Schulgesetzes. Sie mögen allenfalls beinhalten, daß bei Maßnahmen der Schulgesundheitspflege überhaupt personenbezogene Daten erhoben werden dürfen, da anderenfalls solche Maßnahmen nicht vorstellbar wären. Schon diese Auslegung ist nicht bedenkenfrei, da der Begriff „Maßnahmen der Schulgesundheitspflege“ weder präzise noch normenklar ist. Jedenfalls ist dem Gesetz weder direkt noch indirekt zu entnehmen, welchen Umfang die Datenerhebung haben darf; das Gesetz enthält auch keine allgemeine Bestimmung dahingehend, daß Eltern und Schüler dem Schularzt Informationen zu geben haben. Eine Verpflichtung zur Information besteht nach § 40 Abs. 3 lediglich in Einschulungsfällen, und auch insoweit nicht generell, sondern nur bei Testverfahren und Sachverständigengutachten. Dem Gesetz ist auch nicht zu entnehmen, daß die aus Anlaß von Maßnahmen der Schulgesundheitspflege erhobenen Daten in einer Schulgesundheitsdatei verarbeitet werden dürfen. Schließlich fehlt jede Regelung über die Übermittlung, Aufbewahrung und Löschung der Daten.

Der seinerzeit in enger Abstimmung mit dem Landesbeauftragten erarbeitete Gemeinsame Runderlaß des Sozialministers und des Kultusministers vom 2. Januar 1984 „Schulgesundheitspflege; Einschulungsuntersuchungen“ (Nds. MBl. Nr. 10/1984) regelt nur einen Teilbereich. Er enthält zwar datenschutzgerechte Bestimmungen, kann jedoch ebenso wie andere Teilregelungen mittels Erlaß nach den zwischenzeitlich vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätzen mangels einer präzisen, klaren, bereichsspezifischen gesetzlichen Grundlage im Schulgesetz oder Gesundheitsrecht auf Dauer keinen Bestand haben, schon gar nicht diese ersetzen. Überdies hat eine Umfrage gezeigt, daß er von einem Teil der Gesundheitsämter nicht beachtet wird. Teilweise wird weiter in Anlehnung an das sog. „Bielefelder Modell“ verfahren und der Umfang der Datenerhebung über den im Runderlaß gesetzten Rahmen ausgedehnt, teilweise ein erheblich geringerer Datenbestand erhoben. Während ersteres als datenschutzrechtlich unzulässig anzusehen ist, verhindert letzteres die sachgerechte schulärztliche Beratung des Kindes.

Angesichts dieser zur umgehenden Neuregelung zwingenden Sach- und Rechtslage hat der Landesbeauftragte in der Annahme, daß die Erarbeitung eines Niedersächsischen Gesundheitsgesetzes nicht abgewartet werden kann, dem Sozialminister und dem Kultusminister folgendes Verfahren vorgeschlagen:

1. Im Rahmen der Ergänzung des Niedersächsischen Schulgesetzes um bereichsspezifische gesetzliche Regelungen für die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten im Schulbereich (vgl. 27) werden die §§ 40, 41 und 53 NSchG so überarbeitet bzw. ergänzt, daß sie eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen der Schulgesundheitspflege sowie die dabei nötige Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten darstellen. Die Regelung von Einzelheiten wird einer Verordnung vorbehalten. Soweit der Regelungsrahmen es zuläßt, werden hierbei auch die Inhalte des § 58 der 3. Durchführungsverordnung zum Gesetz über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesen (z.B. betr. Führung der Schulgesundheitskartei) eingearbeitet.
2. Um eine datenschutzgerechtere Durchführung von Schulgesundheitsuntersuchungen für eine Übergangszeit sicherzustellen, wird ein neuer Runder-

laß erarbeitet, der — unter Einbeziehung aller bisherigen Erlasse — verbindliche datenschutzgerechte Regelungen für die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit Maßnahmen der Schulgesundheitspflege trifft.

Der Kultusminister hat den Vorschlag akzeptiert. Die Antwort des Sozialministers steht noch aus.

21.4 Krankenhäuser

Die unter VII 21.2 angekündigte systematische Aufarbeitung aller in Krankenhäusern auftretenden Datenschutzfragen durch die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder ist abgeschlossen. Die von der Konferenz verabschiedete EntschlieÙung zum Datenschutz im Krankenhaus ist diesem Tätigkeitsbericht als Anlage 4 beigefügt. Kernpunkte der EntschlieÙung sind:

- Maßstab für den Umfang der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Patientendaten ist die Behandlung des Patienten. Eine zusätzliche, vom Behandlungszweck nicht gedeckte Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung bedarf einer besonderen Legitimation.
- Zur Wahrung des Patientengeheimnisses ist es geboten, den ärztlichen Bereich von der Verwaltung informationell abzuschotten.
- Die Auftragsverarbeitung medizinischer Patientendaten sollte zur Vermeidung einer Grundrechtsbeeinträchtigung durch Verknüpfung medizinischer Daten mit solchen aus anderen Bereichen allenfalls — in eingeschränktem Umfang — bei einem anderen Krankenhaus zugelassen werden.
- Der Patient darf ohne sein Wissen und Einverständnis grundsätzlich nicht zum Objekt der Forschung mit Daten gemacht werden, die zu seiner Behandlung erhoben werden. Diese sollte nur zugelassen werden, wenn sie im Interesse der wissenschaftlichen Forschung unabdingbar ist und die Rahmenbedingungen der Verarbeitung durch den Gesetzgeber näher festgelegt sind.
- Eine undifferenzierte, zeitlich unbefristete Aufbewahrung von Patientenunterlagen darf es auch im Krankenhaus nicht geben.

Angesichts der Eingriffsintensität der Verarbeitung von Patientendaten reichen die allgemeinen Regelungen des NDSG nicht aus. Der Landesbeauftragte erneuert daher seine Forderung nach bereichsspezifischen Bestimmungen in einem Niedersächsischen Krankenhausgesetz. Daß dieses von der Praxis begrüßt werden würde, hat sich bei allen Gesprächen erwiesen, die im Zusammenhang mit der nach der Bundespflegesatzverordnung zu erstellenden Diagnosestatistik geführt worden sind (vgl. 7.13).

Als Ergänzung der vorgenannten EntschlieÙung hat der zuständige Ausschuß der Datenschutzkonferenz Papiere zu einzelnen datenschutzrechtlichen Themenkreisen (z.B. Erhebung und Speicherung von Patientendaten, Offenbarung von Patientendaten an Dritte, Besonderheiten bei Nervenkrankenhäusern) erarbeitet, die von der Geschäftsstelle des Landesbeauftragten auf Wunsch zur Verfügung gestellt werden.

21.5 Krankheitenregister

Zahlreiche Eingaben, Informationsbesuche in Krankenhäusern und Universitätskliniken, die Diskussionen im Zusammenhang mit der nach der Bundespflegesatzverordnung zu führenden Diagnosestatistik (vgl. 7.13) und der Informationsaustausch mit den Kollegen in den anderen Ländern haben im Berichtsjahr deutlich gemacht, daß die zunehmend besseren Möglichkeiten der automatisierten Datenverarbeitung in wachsendem Umfang auch von solchen Krankenhäusern zur Einrichtung gesonderter, neben der individuellen Patientendokumentation geführter Krankheitenregister genutzt werden, die bisher hierzu nicht in der Lage waren. Angesichts der Sensivität von Krankheitsdaten und der hohen Eingriffsintensität jeder durch die informationelle Selbstbestimmung des Patienten nicht gedeckten Übermittlung an Dritte muß darauf bestanden werden, daß derartige Register und ihre Nutzung sich strikt im rechtlichen Rahmen halten. Da es gesetzliche Bestimmungen über die Führung von Krankheitenregistern, beispielsweise eines Tumorregisters, nach wie vor nicht gibt, kommen als Rechtsgrundlage für die Führung und Nutzung solcher Register nur die ausdrücklich erklärte Einwilligung des Patienten, allenfalls dessen mit Abschluß des Behandlungsvertrages konkludent erteilte Einwilligung in Betracht. Ob insbesondere die letztere nach den heutigen Gegebenheiten noch ausreicht, erscheint dem Landesbeauftragten zunehmend fraglicher. Dies insbesondere dann, wenn das Krankheitenregister von einer zentralen, verselbständigten Organisationseinheit des Krankenhauses oder Klinikums geführt wird, die sich nicht auf reine Service-Leistungen für den behandelnden Arzt beschränkt. Gegenwärtig zeichnet sich bundesweit folgendes Bild ab:

- Je nach Ausbaustand der Dokumentation erhebt, erfaßt, aktualisiert das Register die Patientendaten zentral, vergibt bei Direktzugriff die Benutzerkennung und ermöglicht es auch solchen Fachabteilungen, über die Identitätsnummer die Tatsache der Speicherung im Register abzurufen, von denen der Patient nicht behandelt wird.
- Der gesonderte Datenbestand des Krankheitenregisters wird auch von anderen, an der Behandlung nicht unmittelbar beteiligten Ärzten und Hilfskräften der zentralen Stelle interdisziplinär ausgewertet, für die konsiliarische Beratung externer Ärzte genutzt und bei wissenschaftlichen Vorhaben herangezogen.
- Niedergelassene Ärzte und periphere Krankenhäuser beteiligen sich an der Dokumentation, um eine flächendeckende Erfassung für eine Region zu gewährleisten.

Wird der Patient bei der Aufnahme ins Krankenhaus lediglich allgemein davon unterrichtet, daß er in einem bestimmten Krankenregister erfaßt werden könnte, ohne daß ihm zu einem späteren Zeitpunkt aufgrund der dann vorhandenen Diagnose die erste Speicherung seiner Daten im Krankheitenregister mitgeteilt, eine präzise Information über Umfang, Dauer und vorgesehene Verwendung gegeben und hierzu seine ausdrückliche Einwilligung eingeholt wird, so kann von einer Ausübung des informationellen Selbstbestimmungsrechts angesichts der vorgenannten Gegebenheiten wohl keine Rede sein. Im übrigen ist anerkannt, daß der Erfolg der ärztlichen Behandlung in vielen Fällen (wie Tumor-Erkrankungen) durch eine umfassende Aufklärung des Patienten in Frage gestellt werden kann. Dies legt es nahe, für Krankheitenregister zumindest einen gesetzlichen Funktionsrahmen vorzugeben und bei automatisierten Verfahren im Sinne der Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach vorbeugendem Rechtsschutz organisatorisch-technische Maßnahmen der Datenerhebung, -verarbeitung und -sicherung gesetzlich zu definie-

nieren. Dies kann in besonderen Gesetzen wie einem Krebsregistergesetz geschehen, aber auch im Niedersächsischen Krankenhausgesetz.

21.6 AIDS

Mit besonderer Aufmerksamkeit hat der Landesbeauftragte auch im Berichtsjahr die Diskussion über eine Meldepflicht für AIDS-Kranke verfolgt (vgl. VII 21.6 sowie 12.12 und 32.4 dieses Berichts). Bei einem Informationsbesuch in einer großen staatlichen Klinik hatte er im Vorjahr gerügt, daß Patientenakten über AIDS-Kranke ungesichert im Arztzimmer des behandelnden Arztes lagen. Hierdurch waren sie zwar dem Zugriff Dritter in der allgemeinen Registratur entzogen, jedoch trotz gewisser Vorkehrungen nicht in ausreichendem Maße vor der Einsichtnahme durch Studenten oder Besucher geschützt. Im Einvernehmen mit dem Arzt hatte der Landesbeauftragte den Kanzler des Klinikums aufgefordert, einen Stahlschrank mit Sicherheitsschloß zur Aufbewahrung der Akten zur Verfügung zu stellen. Eine Nachfrage ergab, daß dies nicht geschehen ist. Der Landesbeauftragte hat nunmehr den Minister für Wissenschaft und Kunst gebeten, das Erforderliche zu veranlassen.

21.7 Malaria-Erkrankungen

Die unter VII 21.7 angekündigte Stellungnahme des Bundesgesundheitsamtes liegt vor. Der Name des Patienten erscheint nicht mehr auf dem Formblatt, der Krankheitsbeginn wird nur noch mit Monat und Jahr, das Alter nur noch in Jahren angegeben. Auf die Erhebung des Berufes wird verzichtet.

21.7 Arztgeheimnis

Werden externe Konsiliarärzte im Auftrag einer Klinik zugunsten eines Patienten tätig, so sind sie als behandelnde Ärzte anzusehen. Rechtsgrundlage für die Offenbarung der Patientendaten ist die konkludente Einwilligung im Rahmen des Behandlungsvertrages. Wird hingegen nur eine allgemeine Beratung für spezielle Krankheitsformen gewünscht, so ist die Weitergabe personenbezogener Daten durch die Klinik nicht erforderlich und damit unzulässig. Nimmt ein Konsiliararzt in einem Schreiben zu mehreren Fällen personenbezogene Stellung, so hat das Krankenhaus dafür zu sorgen, daß in die einzelnen Patientenakte nur die den jeweiligen Patienten betreffenden Teile des Gutachtens gelangen.

In der unter VI 19.3 und VII 21.5 dargestellten Frage, inwieweit das Arztgeheimnis der Einsichtnahme in Patientenakten durch rechnungsprüfende Stellen entgegengehalten werden kann (vgl. auch 5.1 dieses Berichts), steht die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts noch aus.

21.9 Schutz des Arztgeheimnisses und des informationellen Selbstbestimmungsrechts bei psychischen Erkrankungen

Seit Jahren wird von Ärzten, Ärzteverbänden und Ärztekammern gerügt, daß die Ordnungsbehörden und andere einweisende Stellen die Tatsache, daß ein Bürger wegen einer psychischen Erkrankung in ein Landeskrankenhaus eingewiesen worden ist, automatisch den Verkehrsbehörden mitteilen und diese — falls der Eingewiesene im Besitz der Fahrerlaubnis ist — ebenso automatisch die Fahrerlaubnis einziehen. So werde nicht nur der Erfolg der ärztlichen

Bemühungen unterlaufen, sondern auch der psychisch Kranke im Verhältnis zu Epileptikern, Zuckerkranken und anderen ähnlichen Gruppen diskriminiert. In diesem Sinne hat sich beispielsweise die Bundeskonferenz der Leiter Psychiatrischer Krankenhäuser in der Bundesrepublik Deutschland im Mai 1983 geäußert.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben sich mit dieser Problematik mehrfach auseinandergesetzt (vgl. V 8.4. und VI 19.7). Nach ihrer übereinstimmenden Rechtsauffassung sind Datenübermittlungen in Fällen psychischer Erkrankungen an Führerscheinstellen, Polizeidienststellen, Jagdscheinstellen und Waffenscheinstellen nur aufgrund einer ausdrücklichen bereichsspezifischen gesetzlichen Befugnisnorm in einem Krankenhausgesetz oder einem Spezialgesetz zulässig. Voraussetzung hierfür muß sein, daß die Übermittlung zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leben, körperliche Unversehrtheit oder persönliche Freiheit des Patienten oder Dritter erforderlich ist. Gibt es keine ausdrückliche bereichsspezifische gesetzliche Befugnisnorm, sind die vorgenannten Übermittlungen unzulässig.

Diese Auffassung der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder steht im Ergebnis im Einklang mit der Auffassung der Landesregierung. Auf eine Landtagsanfrage hat sie im Oktober 1984 u.a. wie folgt geantwortet: „Neueren Erkenntnissen zufolge ist die Annahme, daß psychische Krankheiten oder Behinderungen die Fahrtauglichkeit in entscheidendem Maß beeinträchtigen, in dieser Allgemeinheit unbegründet. Eine psychische Krankheit oder Behinderung kann daher nach Auffassung der Landesregierung hinsichtlich der Folgen für die Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen nicht anders beurteilt werden als eine sonstige Krankheit oder Behinderung. Der Niedersächsische Datenschutzbeauftragte hält die bisher häufig geübte Verfahrensweise, nach der die einweisende Behörde die Straßenverkehrsbehörde bereits vom Tatbestand der Einweisung unterrichtet und damit ‚automatisch‘ das Prüfungsverfahren mit dem Ziel des Entzugs der Fahrerlaubnis in Gang setzte, bevor die Fahruntüchtigkeit des Kranken erwiesen war, zudem für datenschutzrechtlich unzulässig. Diese Auffassung wird geteilt. Die Frage, ob sich jemand tatsächlich als ‚ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen‘ erweist, kann in der Regel erst im Zeitpunkt der Entlassung des Patienten gestellt und beantwortet werden.“

Ungeachtet dieser eindeutigen Aussage der Landesregierung sind alle seitherigen Bemühungen um eine durchgreifende Änderung der beanstandeten Praxis in Ansätzen stecken geblieben. So ist einer Eingabe eines Landeskrankenhauses zu entnehmen, daß das Ordnungsamt einer Großstadt noch kürzlich sämtliche Patienten, die im Landeskrankenhaus untergebracht und im Besitz einer Fahrerlaubnis waren, nach der Entlassung zur Führerscheinüberprüfung geladen hat. Von einer psychiatrischen Anstalt wurde mitgeteilt, daß das dortige Straßenverkehrsamt nach wie vor eingewiesenen Patienten automatisch die Fahrerlaubnis entzieht. Als Begründung für ein derartiges Vorgehen wurde im erstgenannten Fall mitgeteilt, es sei „mit dem Niedersächsischen Minister für Wirtschaft und Verkehr abgesprochen.“ In der Tat hält dieser ungeachtet der Erklärung der Landesregierung aus verkehrsrechtlichen Gründen daran fest, daß zumindest die regelmäßige Datenübermittlung an die Verkehrsbehörden (wenn auch nicht der automatische Führerscheinentzug) unverzichtbar sei.

Der Landesbeauftragte hat den Minister nunmehr nachdrücklich darauf hingewiesen, daß in Niedersachsen — anders, als in anderen Bundesländern — die Rechtslage jedenfalls aus datenschutzrechtlicher Sicht eindeutig ist. Das Bundesverfassungsgericht hat dargelegt, daß das informationelle Selbstbestimmungsrecht staatliche Informationseinflüsse ohne Einwilligung oder gegen den Willen des Betroffenen nur dann gestattet, wenn sie auf einer präzisen,

klaren, gesetzlichen Befugnisnorm beruhen, der jedermann entnehmen kann, wer wann was bei welcher Gelegenheit über ihn erfährt. Klare gesetzliche Befugnisnormen über eine Vielzahl von Informationsflüssen zwischen beteiligten Stellen enthält das Niedersächsische Gesetz über Hilfen für psychisch Kranke und Schutzmaßnahmen (PsychKG). Eine Datenweitergabe von seiten der einweisenden Stellen ist in diesem Gesetz nicht vorgesehen. Sie ist daher unzulässig. Verkehrsrechtliche Bestimmungen können dem nicht entgegengehalten werden. Dies gilt insbesondere für § 4 des Straßenverkehrsgesetzes i. V. m. § 15 b der Straßenverkehrszulassungsordnung, wonach die Fahrerlaubnis zu entziehen ist, wenn sich jemand als „ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen“ erweist. Die allgemeine Regelung steht hinter der speziellen, bereichsspezifischen Regelung durch das PsychKG zurück. Davon abgesehen erfüllt sie in keiner Weise die vorgenannten Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts. Jedenfalls besagt sie nicht, daß „ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen“ bereits jemand ist, der sich — freiwillig oder unter staatlichem Zwang — in psychiatrische Behandlung begeben hat. Dieser Schluß ist erst aufgrund einer zusätzlichen Interpretation möglich, die weder im Gesetz noch in der Verordnung ihren Niederschlag gefunden hat und überdies aus wissenschaftlich-medizinischer Sicht bestritten wird. Daher hat das Land Berlin in § 26 Abs. 5 des dortigen PsychKG die regelmäßige Unterrichtung der Verkehrsbehörden unterbunden und das Land Nordrhein-Westfalen bestimmt: „Dieses Verfahren ist schon sachlich nicht geboten, weil die Kranken während der Zeit der Unterbringung gehindert sind, am Straßenverkehr teilzunehmen, und im Zeitpunkt ihrer Entlassung aus der stationären Behandlung der Zustand, der unter Umständen eine Fahruntüchtigkeit verursachte, in der Regel behoben ist.“

Sollte die regelmäßige Unterrichtung der Verkehrsbehörden durch die einweisende Stelle ungeachtet aller Einwände in Niedersachsen für unabdingbar gehalten werden, so bedarf es hierfür der Ergänzung des PsychKG um eine klare, präzise bereichsspezifische Befugnisnorm. Sollte die Landesregierung hingegen an ihrer vorgenannten Erklärung festhalten, so sollte diese nunmehr umgehend durchgesetzt und die ständige Verletzung geltender Rechtsvorschriften und datenschutzrechtlicher sowie verfassungsrechtlicher Grundsätze endlich unterbunden werden.

21.10 Angabe des „Arbeitgebers“ im Krankheitsfall

Schon mehrfach hat der Landesbeauftragte darauf aufmerksam gemacht, daß die Angabe des Arbeitgebers im Krankheitsfall in aller Regel überflüssig und daher datenschutzrechtlich unzulässig ist (vgl. VI 19.8 und VII 21.11). Die vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz veranlaßte Überprüfung der bundeseinheitlichen Vordrucke für Behandlungsscheine, Überweisungsscheine und Verordnungsblätter im Krankheitsfall durch die Partner der Vordruckvereinbarungen ist noch nicht abgeschlossen. Der Landesbeauftragte hat nunmehr festgestellt, daß ein großes Klinikum zur Speicherung in der Patientendatei nicht nur den Arbeitgeber abfragt, sondern darüber hinaus die Dienststelle, wofür nun vollends keinerlei Begründung mehr ersichtlich ist. Eine Stellungnahme steht noch aus.

21.11 Krankentransporte

Die in Zusammenhang mit Krankentransporten mittels Hubschraubers anfallende Mineralölsteuer wird nach dem Mineralölsteuergesetz erstattet. Überflüssig und daher datenschutzrechtlich unzulässig ist die Angabe des Namens und anderer identifizierender personenbezogener Daten auf dem formular-

mäßigen Erstattungsantrag. Vom Arzt bzw. Krankenhaus zu bescheinigende Angaben wie Diagnose und Transportstrecke sind geeignet und ausreichend, um die Erstattungsfähigkeit für die Zollbehörde prüfbar zu machen.

21.12 Rettungswesen

Erneut ist beim Landesbeauftragten Beschwerde darüber geführt worden, daß die Rettungsleitstellen in Niedersachsen regelmäßig, bisweilen gegen den erklärten Willen des Notarztes, die örtlichen Polizeidienststellen über Rettungseinsätze informieren (vgl. VI 12.12). Hierzu hat der Sozialminister nunmehr festgestellt, daß die in einer Rettungsleitstelle Beschäftigten den allgemeinen Regeln der Schweigepflicht (§ 203 StGB) und des Datenschutzes unterliegen. Rettungsleitstellen haben Kranken und Verletzten zu helfen und nur in Ausnahmefällen bei der Aufklärung von Unfällen oder Straftaten mitzuwirken. Die Weitergabe personenbezogener Daten bei Rettungsfällen an Dritte, die nicht ausschließlich dem eigentlichen Aufgabenbereich — der Hilfe — dienen, ist daher rechtlich unzulässig. Dieser Rechtsauffassung hat sich auch die Ärztekammer angeschlossen. Ein mit dem Minister des Innern und dem Justizminister abgestimmter entsprechender Erlaß ist in Arbeit.

22. Jugendhilfe

22.1 Auskunftsersuchen der Jugendämter

Unter VII 22.1 hatte der Landesbeauftragte darauf hingewiesen, daß die Schulen in bestimmtem Umfang zur Auskunft über Schulbesuch, Leistung und Verhalten betreuter Schüler an die Jugendämter verpflichtet sind. Er hatte angeregt, künftig bei derartigen Anfragen den konkreten Anlaß mitzuteilen. Hiergegen hat der Kultusminister, der dem Vorschlag ursprünglich zugestimmt hatte, mittlerweile Bedenken erhoben. In der Tat könnten durch Mitteilung des Anlasses einer Anfrage Informationen über familiäre Verhältnisse an die Schule gelangen, die diese weder zur Prüfung des Auskunftsbegehrens noch zu ihrer sonstigen Aufgabenerfüllung benötigt und die überdies stärker in das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Schülers und seiner Angehörigen eingreifen, als dies nach den der Anfrage zugrundeliegenden Rechtsvorschriften des Jugendwohlfahrtsgesetzes bzw. Jugendgerichtsgesetzes erforderlich ist. Der Landesbeauftragte kann sich den Bedenken des Kultusministers daher nicht verschließen. Er wird der Frage in Gesprächen mit Jugendämtern weiter nachgehen und geht im übrigen davon aus, daß auch diese Datenübermittlung im Rahmen der anstehenden Novellierung des niedersächsischen Schulrechts (vgl. 27) eine präzise bereichsspezifische Regelung erfahren wird.

22.2 Ambulante sozialpädagogische Betreuung junger Straffälliger

Die Bemühungen des Landesbeauftragten um eine koordinierte Lösung der datenschutzrechtlichen Probleme im Zusammenhang mit den landesweiten Maßnahmen zur sozialpädagogischen Betreuung junger Straffälliger (vgl. VII 22.2) hatten auch im Berichtsjahr noch nicht den gewünschten Erfolg. Immerhin ist es zu einer ersten Erörterung mit dem Minister der Justiz gekommen, bei der sich folgende Regelung abgezeichnet hat:

Beabsichtigt ein Gericht, jugendliche Straftäter ambulant betreuen zu lassen, so werden diese vor der Entscheidung vom Richter hierauf hingewiesen und darüber belehrt, daß bestimmte Informationsflüsse im Zusammenhang mit der ambulanten Betreuung entstehen werden, die — in Ermangelung präziser bereichsspezifischer gesetzlicher Rechtsgrundlagen — nur mit ihrer Einwilligung stattfinden dürfen; ergänzend erhalten die jugendlichen Straftäter ein Informationsblatt, das die datenschutzrechtlich relevanten Informationsflüsse darstellt, mit denen nach Jugendgerichtsgesetz und praktischer Erfahrung zu rechnen ist; zu diesen wird schriftliche Einwilligung erbeten; es wird die Möglichkeit eingeräumt, die Einwilligung zu verweigern, jedoch auf die Konsequenzen aufmerksam gemacht. Dem informationellen Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen wäre hierdurch Rechnung getragen.

Unabhängig von der weiteren Erörterung der vorgenannten Einwilligungslösung wird der Minister der Justiz prüfen, ob die Rechtsvorschriften über die ambulante Betreuung jugendlicher Straffälliger novelliert werden müssen und auf welche Weise die an solchen Maßnahmen Beteiligten, insbesondere auch nichtöffentliche Stellen, schon jetzt auf die Beachtung des Datenschutzes aufmerksam gemacht werden sollten.

22.3 Elternbriefe

Träger der freien Jugendhilfe versenden vielfach an Eltern anlässlich der Geburt des ersten Kindes sog. Elternbriefe (auch „Peter-Pelikan-Briefe“ genannt), die Hinweise für Mutter und Kind geben. Die in diesem Zusammenhang erforderlich werdenden kommunalen Informationsflüsse haben im Berichtsjahr wie schon in den Vorjahren (vgl. VI 20.1) zu Eingaben an den Landesbeauftragten geführt, wobei nicht nur das Fehlen präziser bereichsspezifischer Übermittlungsregelungen bemängelt, sondern auch die Frage gestellt wurde, welches Amt welche Daten zur Weitergabe an die Träger der freien Jugendhilfe zu übermitteln hat und wem diese Übermittlung obliegt (Standesamt, Meldeamt, Presseamt, Jugendamt o. ä.).

Die vom Landesbeauftragten schon vor geraumer Zeit geforderte landeseinheitliche Regelung ist nunmehr vom Minister des Innern durch § 4 Abs. 3 der Niedersächsischen Meldedatenübermittlungsverordnung vom 24. September 1986 (Nieders. GVBl. S. 306) getroffen worden, wonach die Meldeämter „dem Landkreis zur Beratung in Fragen der Kindererziehung aus Anlaß der Geburt des ersten Kindes“ die benötigten Daten übermitteln. Hierdurch ist klargestellt, daß Aufgaben im Zusammenhang mit dem Versand von Elternbriefen den Kreisjugendämtern obliegen, denen die Meldeämter der Gemeinden insoweit zuarbeiten.

23. Kulturgut- und Denkmalschutz

23.1 Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt

Nach dem Internationalen Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt werden Bauwerke und Gebäudegruppen, die aus geschichtlichen, künstlerischen oder wissenschaftlichen Gründen von außergewöhnlichem Wert sind, vom Staat besonders geschützt. Im Rahmen der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO)

führt ein Zwischenstaatliches Komitee eine „Liste des Erbes der Welt“, in die von den Vertragsstaaten gemeldete und vom Komitee anerkannte universell wertvolle Baudenkmäler und Gebäudegruppen aufgenommen werden. Das von den Vertragsstaaten vorzulegende Verzeichnis muß gem. Art. 11 des Übereinkommens Angaben über Lage und Bedeutung des betreffenden Gutes enthalten, wozu nach den derzeitigen internationalen Verfahrensregelungen auch der Name des Eigentümers mit Straße und Hausnummer gehört. Aus Niedersachsen sind bisher die Kirche St. Michael in Hildesheim und der Hildesheimer Dom in die Welterbeliste eingetragen worden. Eine von der Kultusministerkonferenz beschlossene Vorschlagsliste enthält darüber hinaus die Altstädte von Wolfenbüttel und Goslar sowie die „Bauernhoflandschaft Artland“. Dies hat bei betroffenen Eigentümern datenschutzrechtliche Besorgnisse geweckt. Der Landesbeauftragte hat festgestellt, daß bisher weder der Kultusministerkonferenz noch dem Komitee personenbezogene Unterlagen (z.B. Eigentümerlisten) übermittelt worden sind. Dies wäre allerdings datenschutzrechtlich unbedenklich, da die Übermittlung durch deutsches und internationales bereichsspezifisches Recht präzise geregelt und daher zulässig ist.

23.2 Beauftragte für die Denkmalpflege

Nach § 22 des Niedersächsischen Denkmalschutzgesetzes kann die obere Denkmalschutzbehörde Beauftragte für die Bau- und Kunstdenkmalpflege und Beauftragte für die archäologische Denkmalpflege bestellen. Die Aufgaben der Beauftragten sind vom Minister für Wissenschaft und Kunst in einem Runderlaß vom 21. August 1980 geregelt worden (Nds. MBl. S. 1291). Da die Beauftragten staatliche Befugnisse wahrnehmen, sind sie als sonstige öffentliche Stellen im Sinne der Datenschutzgesetze anzusehen. Die Übermittlung personenbezogener Daten durch Behörden und andere öffentliche Stellen an die Beauftragten richtet sich somit nach § 10 NDSG. Die Unterrichtung eines Beauftragten für archäologische Denkmalpflege über sämtliche geplanten Bauvorhaben im Bereich einer Stadt und über den Beginn von Bauarbeiten ist datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden, sofern sich im Baubereich archäologische Denkmale befinden oder archäologische Funde erwartet werden. Zur Unterrichtung genügen jedoch Karten und Pläne, geplante Zeitabläufe und Ansprechpartner. Hingegen ist die Übermittlung personenbezogener Daten der Eigentümer bzw. Bauherren nach übereinstimmender Auffassung des Ministers für Wissenschaft und Kunst und des Landesbeauftragten im allgemeinen ebensowenig zur ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung erforderlich, wie die Einsichtnahme in Bauakten.

23.3 Verzeichnis der schutzwürdigen Kulturdenkmale

Die im Vorjahr vom Landesbeauftragten begonnenen Gespräche über datenschutzrechtliche Probleme im Zusammenhang mit der Erstellung des Verzeichnisses der Kulturdenkmale nach dem Niedersächsischen Denkmalschutzgesetz (vgl. VII 23.3) wurden mit einem eingehenden Informationsaustausch im Landesamt für Denkmalpflege fortgesetzt. Weitere Informationsgespräche, so bei den Bezirksregierungen und beim Minister für Wissenschaft und Kunst, werden im kommenden Jahr folgen.

23.4 Erhaltung alter Ortsbilder

Zur Erhaltung alter Ortsbilder und historischer Altstädte erlassen zahlreiche Gemeinden aufgrund der einschlägigen Vorschriften der Niedersächsischen

Bauordnung, des Bundesbaugesetzes und der Niedersächsischen Gemeindeordnung Gestaltungssatzungen, deren Einhaltung auch durch fotografische Bestandsaufnahmen überwacht wird. Werden hierbei Fotografien in eine Grundstücksakte genommen, die nach Straße und Hausnummer geführt wird, jedoch nicht nach dem Namen der (wechselnden) Eigentümer, so findet das Niedersächsische Datenschutzgesetz schon deshalb keine Anwendung, weil es die Verarbeitung personenbezogener Daten in einer Datei voraussetzt. Auch sonstige Vorschriften oder Grundsätze des Datenschutzes sind nicht berührt, solange bei der fotografischen Bestandsaufnahme keine personenbezogene Erhebung und Verarbeitung von Daten erfolgt.

24. Forschung

Unter VII 24 hatte sich der Landesbeauftragte nach Auswertung praktischer Erfahrungen, ergangener Gerichtsentscheidungen und insbesondere der ersten Ergebnisse der Information bei den niedersächsischen Hochschulen (vgl. 25.1) eingehend mit datenschutzrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit Forschungsvorhaben befaßt, die unter Auswertung personenbezogener Daten durchgeführt werden. Die Darstellung hat breite Resonanz gefunden. Dies wurde nicht nur in zahlreichen Gesprächen mit Wissenschaftlern deutlich, sondern auch in den dem Landesbeauftragten bekanntgewordenen oder vorgelegten Stellungnahmen von Behörden, Gerichten und anderen Institutionen zu Forschungsvorhaben, die der datenschutzrechtlichen Beratung oder Korrektur bedurften, ebenso aber auch in den Beschwerden von an der Auswertung personenbezogener Daten interessierten Forschern. So beklagte sich eine Doktorandin beim Landesbeauftragten über den Internationalen Suchdienst Arolsen, der es abgelehnt hatte, ihr für eine „in der Bundesrepublik Deutschland bisher einmalige Arbeit“ über die Verfolgung bestimmter Frauengruppen die noch vorhandenen Reste der KZ-Häftlingskarteien zur Verfügung zu stellen. Dem Gutachter der Arbeit, dem Dekan einer norddeutschen Universität, seien vor etwa zehn Jahren noch sämtliche Akten und alle personenbezogenen Angaben problemlos zur Verfügung gestellt worden. Der Landesbeauftragte mußte die Studentin darauf hinweisen, daß es vor zehn Jahren weder die Datenschutzgesetze noch das Sozialgesetzbuch X noch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundrecht auf Datenschutz gab. Spätestens diese Entscheidung hat alle Zweifel daran beseitigt, daß personenbezogene Daten — unabhängig davon, ob sie in Akten oder Dateien verarbeitet sind — grundsätzlich nicht ohne Einwilligung des Betroffenen oder eine präzise gesetzliche Grundlage Dritten übermittelt oder bekanntgemacht werden dürfen. Gleichwohl wurde der Petentin durch Hinweis auf die Anonymisierung der benötigten Daten ein Weg gewiesen, der die Durchführung der Arbeit möglich machte.

Akzeptanz datenschutzrechtlicher Grundsätze zeigte die Durchführung des Projekts eines Instituts für Psychologie, das Erkenntnisse über individuelle, sozioökonomische und ökologische Bedingungen für Schulleistungen gewinnen wollte. Hierzu waren Einzeluntersuchungen bestimmter Schulkinder erforderlich. Sie erfolgten nach umfassender Information der Eltern durch die Direktoren der mitwirkenden Schulen und schriftlicher Einwilligungserklärung der Eltern. Die von den Eltern für die Mitwirkung gestellten Bedingungen wurden strikt eingehalten. Die Untersuchungen wurden auf ausschließlich freiwilliger Basis durchgeführt, Einzelergebnisse ohne Einwilligung der Eltern nicht weitergegeben. Die Eltern wurden laufend über Stand und Fortgang der Untersuchungen unterrichtet. Die Tatsache, daß 96 % der um Einwilligung gebetenen Eltern diese erteilten, spricht einmal mehr für die vom Landesbeauftrag-

ten schon oft vertretene Auffassung, daß rückhaltlose Aufklärung und gewissenhafte Vertrauensbildung kaum zur Verweigerung und noch seltener zum Scheitern eines Forschungsprojekts führen.

Auf die Darstellung weiterer — negativ oder positiv beispielhafter — Einzelfälle aus dem Bereich der personenbezogenen Forschung kann verzichtet werden, da in den früheren Tätigkeitsberichten über eine hinreichende Anzahl derartiger Projekte nachgelesen werden kann (vgl. V 9.1.3 ff., VI 22.1 ff., VII 24.1 ff.). Nach Auswertung der im Berichtsjahr abgeschlossenen und im kommenden Jahr vorgesehenen Informationsgespräche über rd. 60 derzeit oder in den vergangenen Jahren unter Auswertung personenbezogener Daten durchgeführte Forschungsvorhaben wird der Landesbeauftragte im IX. Tätigkeitsbericht auf die Problematik zurückkommen.

Eine vorläufige Stellungnahme des Ministers für Wissenschaft und Kunst zu der vom Landesbeauftragten unter VII 24.5 angesprochenen Frage des Eigentums an Forschungsmaterial sei jedoch in der Hoffnung, daß dies eine breite Diskussion in den Hochschulen auslöst, schon hier wiedergegeben. Der Landesbeauftragte hatte berichtet, daß mehrere befragte Wissenschaftler in Gesprächen davon ausgegangen waren, das von ihnen im Zusammenhang mit der Durchführung von Forschungsvorhaben gesammelte personenbezogene Ausgangsmaterial (Aufzeichnungen, Tonbänder, Transkriptionen, Briefe, Tagebücher usw.) stelle ihr persönliches Eigentum dar. Demgegenüber weist der Minister für Wissenschaft und Kunst darauf hin, daß es allein darauf ankommt, welchem Zweck die vorgenannten Gegenstände gewidmet sind oder wer über die Widmung zu entscheiden hat. Falls die Widmung der Materialien auf die Nutzung im Rahmen des Forschungsbetriebes der Hochschulen gerichtet gewesen, d. h. das Projekt nicht im Rahmen einer Nebentätigkeit durchgeführt worden sei, sei die Hochschule auch Träger der mit der Entstehung und Aufbewahrung dieser Materialien verbundenen datenschutzrechtlichen und sonstigen Verpflichtungen. Der Minister für Wissenschaft und Kunst hat allerdings betont, daß diese Problematik bisher rechtlich noch nicht aufbereitet sei.

25. Hochschulen

25.1 Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Landesbeauftragtem

Die unter VII 25.1 angekündigte datenschutzrechtliche Zusammenarbeit mit der Georg-August-Universität Göttingen wurde in mehr als 30 Begegnungen mit Dekanen, Professoren und anderen Wissenschaftlern des Juristischen Fachbereichs, des Forstwissenschaftlichen Fachbereichs, der Fachbereiche Medizin, Historisch-Philologische Wissenschaften, Geowissenschaften, Biologie, Agrarwissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Sozialwissenschaften und Erziehungswissenschaften sowie des Zentrums für Sport und Sportwissenschaften fortgesetzt. Wie zuvor schon an der Universität Hannover wurden datenschutzrechtliche Probleme im Zusammenhang mit der Verarbeitung von Studenten- und Dozentendaten sowie eine Fülle abgeschlossener oder geplanter Forschungsvorhaben erörtert, bei denen personenbezogene Daten verwendet werden. Obwohl die Auswertung der Ergebnisse noch nicht abgeschlossen ist, kann bereits jetzt gesagt werden, daß sich die vom Landesbeauftragten schon seit Jahren vertretene Auffassung erneut bestätigt hat, daß es zwischen wissenschaftlicher Forschung und Datenschutz kein unauflösbares Spannungsverhältnis gibt, vielmehr meist nur des offenen Gesprächs und der detaillier-

ten Erörterung der fast immer möglichen datenschutzrechtlichen Lösungen bedarf, um die Belange der Forschung mit denen des Datenschutzes in Einklang zu bringen. Dies wird sich in einem Informationsblatt „Forschung und Datenschutz“ niederschlagen, das der Landesbeauftragte gemeinsam mit dem Minister für Wissenschaft und Kunst unter Beteiligung der niedersächsischen Hochschulen im kommenden Jahr herausgeben wird und das allen in der personenbezogenen Forschung Tätigen Hilfestellung geben soll. Die Universität Hannover, deren datenschutzrechtliche Zusammenarbeit mit dem Landesbeauftragten im Berichtsjahr vertieft werden konnte, hat bereits ihre Mitarbeit zugesagt.

Die Gespräche mit der Medizinischen Hochschule Hannover mußten erneut verschoben werden. Sie werden nun 1987 aufgenommen werden.

25.2 Datenschutzbeauftragte der Universitäten

Angesichts der besonderen Struktur der Hochschulen werden sich deren Datenschutzbeauftragte über die Befassung mit den datenschutzrechtlichen Problemen bei der Verarbeitung der personenbezogenen Daten von Bediensteten und Studenten hinaus auch den vielfältigen Fragen widmen müssen, die sich im Zusammenhang mit der Verarbeitung personenbezogener Daten bei Forschungsvorhaben ergeben (vgl. VII 24). Zahlreiche Datenschutzbeauftragte, beispielsweise an den Universitäten Hannover und Oldenburg und an den Technischen Universitäten Clausthal-Zellerfeld und Braunschweig, nehmen diese Funktionen seit langem wahr und stehen in einem ständigen, für beide Seiten fruchtbaren Gedankenaustausch mit dem Landesbeauftragten. Ein interessantes neues Modell hat nunmehr die Georg-August-Universität Göttingen entwickelt. Angesichts der Größe der Universität, der Vielzahl von Fachbereichen und der Vielfalt der demgemäß auftretenden datenschutzrechtlichen Fragen will sie davon absehen, nur eine Person zum Datenschutzbeauftragten zu bestellen. Statt dessen hat der Senat der Universität die Einsetzung einer Datenschutzkommission nach dem Vorbild der Ethik-Kommission erörtert, der ein Mediziner, ein Informatiker, ein Mathematiker und ein Jurist angehören sollen. Wenngleich § 28 BDSG von „einem Beauftragten für den Datenschutz“ spricht, hat der Landesbeauftragte nichts einzuwenden, zumal erste Gespräche mit den genannten Personen erwarten lassen, daß sich die Datenschutzkommission in interdisziplinärer Zusammenarbeit der zahlreichen anstehenden Fragen besonders tatkräftig annehmen wird.

25.3 Erhebung und Verarbeitung von Studentendaten

Die Hochschulen haben bisher die für die Hochschulverwaltung benötigten Studentendaten aufgrund einer Bestimmung des Hochschulstatistikgesetzes gleichzeitig mit den nach diesem Gesetz benötigten statistischen Daten erhoben, wogegen aufgrund des Volkszählungsurteils verfassungsrechtliche Bedenken bestehen (vgl. VII 25.2). Nachdem die Bundesregierung die Länder aufgefordert hat, die für die Erhebung von Verwaltungsdaten erforderlichen rechtlichen Regelungen nunmehr selbst zu treffen, da die beanstandete bundesrechtliche Bestimmung entfallen soll und die Hochschulstatistik künftig aus den Verwaltungsunterlagen als Sekundärstatistik erstellt werden soll, hat der Minister für Wissenschaft und Kunst den niedersächsischen Hochschulen mitgeteilt, daß er eine Ermächtigungsgrundlage im Niedersächsischen Hochschulgesetz für erforderlich hält, die im Zuge der aufgrund der 3. Hochschulrechtsrahmengesetz-Novelle beabsichtigten Novellierung des Niedersächsischen Hochschulgesetzes voraussichtlich im Jahre 1987 geschaffen werden solle. Zugleich hat er den Hochschulen einen von der Kultusminister-

konferenz der Länder erarbeiteten Datenkatalog der für Verwaltungszwecke der Hochschulen benötigten Studentendaten zur Stellungnahme vorgelegt. Der Landesbeauftragte ist hierzu gehört worden. Er hat empfohlen, von der regelmäßigen Erhebung der Daten Konfession, soziale und familiäre Gründe, Beschäftigungsverhältnisse, Familienstand, Urlaubsanschrift und Telefonnummer sowie Wehrdienst zu verzichten, da diese Daten allenfalls in Ausnahmefällen von den Hochschulen benötigt werden und die regelmäßige Erhebung daher datenschutzrechtlich bedenklich ist. Im übrigen erwartet der Landesbeauftragte, daß die Arbeiten an der Novellierung des Hochschulgesetzes und an den ergänzenden Rechtsvorschriften nun zügig vorangetrieben werden und damit auch in Niedersachsen die Erhebung und die Verarbeitung von Studentendaten endlich auf eine klare gesetzliche Grundlage gestellt wird.

25.4 Weitergabe von Studentendaten an die Fachschaften

Die Weitergabe der Anschriften der Erstsemester durch das Studentensekretariat an die Fachschaften als Teilkörperschaften der Universität mit gesetzlich definierten Aufgaben ist zu deren rechtmäßiger Aufgabenerfüllung erforderlich. Der Landesbeauftragte geht allerdings davon aus, daß die Fachschaften bei Anforderung von Adressen darauf hingewiesen werden, daß diese ausschließlich innerhalb der Universität zum Zwecke der Kontaktaufnahme mit den Studierenden verwandt und nicht an Dritte oder studentische Vereinigungen weitergereicht werden dürfen. Er begrüßt die Entscheidung einer Universität, Anschriftenlisten künftig nur noch gegen die schriftliche Versicherung der legitimierten Fachschaftsvertreter auszuhändigen, daß sie die vorgenannten Auflagen einhalten werden.

25.5 BAföG

Auf die Beschwerde des Vaters eines BAföG-empfangenden Auszubildenden gegen die Angabe des elterlichen Einkommens in dem an den Auszubildenden gerichteten Förderungsbescheid hat der Minister für Wissenschaft und Kunst darauf hingewiesen, daß der Auszubildende die Möglichkeit haben muß, die Rechtmäßigkeit des Bescheides nachprüfen zu können, und hierzu grundsätzlich die Mitteilung der vollen Einkommensbeträge und nicht nur der daraus abgeleiteten Anrechnungsbeträge erforderlich ist. Allerdings können die Eltern in begründeten Fällen eine Unterdrückung ihrer Einkommensangaben verlangen. In diesem Fall sind die Mitarbeiter der Ämter für Ausbildungsförderung zur Geheimhaltung der personenbezogenen Daten gemäß §§ 67 ff. SGB X verpflichtet.

26. Volkshochschulen

Die unter VII 26 angekündigte Zusammenarbeit zwischen dem Landesbeauftragten und den Volkshochschulen ist angelaufen. Mehrere Volkshochschulen wurden mit datenschutzrechtlichem Informationsmaterial für Informatik- und Datenschutzkurse versorgt. Die Teilnahme eines Vertreters des Landesbeauftragten als Referent an einer öffentlichen Veranstaltung einer katholischen Volkshochschule im Emsland fand ein starkes Echo und führte zu einem regen Informationsaustausch. Der Landesbeauftragte geht davon aus, daß weitere

Volkshochschulen von der Möglichkeit Gebrauch machen, breite Bevölkerungsschichten über den Datenschutz zu informieren.

26.1 Übermittlung von Dozentendaten

Wie vom Landesbeauftragten empfohlen (vgl. VII 26.1) hat der Minister für Wissenschaft und Kunst das Formblatt zur Erhebung und Übermittlung personenbezogener Daten der Leiter von Bildungsveranstaltungen geändert. Bisher wurden Angaben über den ausgeübten Beruf sowie die Vorbildung (insbesondere abgelegte Prüfungen) des Veranstaltungsleiters verlangt, obwohl die Erhebung bzw. Übermittlung dieser Daten im Niedersächsischen Freistellungsgesetz und der hierzu ergangenen Verordnung keine Rechtsgrundlage finden. Künftig wird nur noch der Name des Veranstaltungsleiters erhoben.

26.2 Übermittlung von Hörerdaten

Die Teilnehmerin eines Volkshochschulseminars „Rhetorik“ beschwerte sich beim Landesbeauftragten darüber, daß Video-Aufzeichnungen, die mit ihrer Einwilligung während des Seminars von ihr gefertigt worden waren, nach Beendigung des Seminars entgegen ihrem ausdrücklichen Wunsch nicht gelöscht, sondern einer Universität zur Verfügung gestellt worden seien, die den Seminarleiter gestellt hatte. Dies bestätigte sich nicht. Gleichwohl bot die Eingabe Gelegenheit zu einer Verbesserung des Datenschutzes, nachdem die Auffassung vertreten worden war, bei Video-Aufzeichnungen handele es sich nicht um personenbezogene Daten, deren dateimäßige Verarbeitung Voraussetzung für ein Tätigwerden des Landesbeauftragten sei. Die Volkshochschule und die sie beratende Kreisverwaltung wurden darauf aufmerksam gemacht, daß die Beachtung des informationellen Selbstbestimmungsrechts nicht abhängig von der Form der Datenverarbeitung ist und daß das Bild eines Menschen durchaus zu dessen personenbezogenen Daten zählt, über deren Verwendung er grundsätzlich selbst zu bestimmen hat. Wird ein Mitarbeiter einer Universität als Dozent an einer Volkshochschule tätig, so kann er nicht davon ausgehen, daß sich die Einwilligung zur Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen des Dozentenauftrags auch auf die spätere Mitnahme der gewonnenen Daten in seinen Arbeitsbereich in der Universität, z. B. zur dortigen wissenschaftlichen Auswertung, erstreckt.

27. Schulen

Die allgemeine Schulpflicht bringt unvermeidlich mit sich, daß sowohl in den Schulen als auch bei den Schulämtern und sonstigen Aufsichtsbehörden eine Fülle personenbezogener Daten über jeden heranwachsenden Bürger anfallen. Sie finden sich in Aufzeichnungen der Lehrer, Klassenbüchern, Listen, Karteien, Schülerakten und sonstigen Unterlagen, neuerdings auch in elektronischen Systemen. Der Datenumfang reicht von allgemeinen Grunddaten bis hin zu höchst empfindlichen Angaben aus der persönlichen Sphäre des Schülers oder von Personen seines Umfeldes.

Dank der Aufgeschlossenheit des Kultusministers für Fragen des Datenschutzes wurde der dateimäßige Umgang mit Schülerdaten im Einvernehmen mit dem Landesbeauftragten bereits 1980 durch Erlaß geregelt. Dabei

wurden der Datenumfang und die Fälle regelmäßiger Übermittlungen von Schülerdaten an andere öffentliche und private Stellen präzise festgelegt. In den folgenden Jahren konnten auch in zahlreichen anderen, vom Erlaß nicht erfaßten Bereichen datenschutzrechtliche Fortschritte erzielt werden. So dürfen Schülerbeobachtungsbogen beim Wechsel der Schulform nicht mehr weitergegeben werden. Hat ein Sonderschüler durch Besuch der 10. Klasse den Hauptschulabschluß erworben, so erscheinen auf seinem Zeugnis keine Hinweise auf den Sonderschulbesuch. Die vom Landesbeauftragten beanstandete Praxis der Polizeiwerbestelle, die Daten der Abschlußklassen zu erfragen, ist eingestellt worden. Das Lernmittelhilfungsverfahren wurde datenschutzgerecht gestaltet. Schülerbefragungen werden nur noch zugelassen, wenn an der Untersuchung ein erhebliches wissenschaftliches Interesse besteht, die Anonymität gewährleistet ist und die Zustimmung der Erziehungsberechtigten vorliegt (vgl. 24). Die besonders empfindliche Datenverarbeitung beim schulpсихologischen Dienst erfuhr eine datenschutzkonforme Sonderregelung. Im Rahmen der Überprüfung der Glaubwürdigkeit von Kindern als Zeugen im Strafverfahren wurden die früher üblichen routinemäßigen Formularanfragen von Jugendämtern, Polizei und Staatsanwaltschaften auf die Durchführung von Verfahren wegen Sexualstraftaten beschränkt. Volljährige Schüler haben das Recht, einer Unterrichtung der Eltern über Noten, Zeugnisse und nicht bestandene Prüfungen zu widersprechen. Die gesetzlich vorgesehene Befragung der Schüler über Berufswünsche erfolgt nur noch in anonymisierter Form. Die früher übliche Unterrichtung der Lehrer über die Empfänger von Familienzuschüssen für Schullandheimaufenthalte unterbleibt. Die Liste der erzielten Fortschritte könnte weiter ergänzt werden.

Abgesehen von immer wieder auftretenden Einzelproblemen können damit die generellen den Schutz der Schülerdaten betreffenden Fragen als jedenfalls grundsätzlich geklärt angesehen werden, so daß sich der Landesbeauftragte verstärkt der Frage zuwenden kann, welcher landesgesetzlichen Regelungen es nunmehr zur Erfüllung der vom Bundesverfassungsgericht gestellten Anforderungen an die Befugnis zum Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht von Schülern und Eltern bedarf. Die ursprüngliche Bereitschaft des Kultusministers, eine umfassende Ergänzung des Schulgesetzes um Datenschutzvorschriften in die Wege zu leiten, ist offenbar durch die Bemühungen der sog. „Arbeitsgruppe Rechtsvereinfachung“ (vgl. 2) gedämpft worden, derartige bereichsspezifische Vorschriften zu Gunsten „allgemeiner Querschnittsregelungen“ im Datenschutz- bzw. Verwaltungsverfahrensgesetz zurückzudrängen. Ungeachtet dessen hält der Landesbeauftragte daran fest, daß die Ergänzung des Schulgesetzes — will man das Bundesverfassungsgericht nicht offensichtlich mißachten — schon deshalb unerlässlich ist, weil von den Schulbehörden personenbezogene Daten unter staatlichem Zwang erhoben werden (vgl. VI 24.1). Diese Auffassung wird vom zuständigen Ausschuß der Kultusministerkonferenz ausdrücklich geteilt. Unter Berücksichtigung der von ihm vorgeschlagenen Formulierungen und der in den meisten anderen Bundesländern längst bestehenden oder derzeit erarbeiteten Regelungen ergeben sich folgende Mindestanforderungen an eine Novellierung des Niedersächsischen Schulgesetzes:

- Eine klare, auf die Aufgabenerfüllung der Schulen beschränkte Erhebungs- und Verarbeitungsbefugnis unter Einbeziehung der Schulgesundheitspflege und des schulpсихologischen Dienstes.
- Eine eindeutige Festlegung der Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Übermittlung von Schülerdaten an andere öffentliche oder private Stellen.
- Eine Vorschrift über die Rechte der Betroffenen im Hinblick auf Auskunft und Einsichtnahme in Unterlagen.

- Eine Regelung über die Verwendung von Schülerdaten zu Forschungszwecken und über Schülerbefragungen.

Detailregelungen hierzu bedürfen keinesweges der Aufnahme in das Gesetz. Vielmehr sollte der Kultusminister ermächtigt, aber auch verpflichtet werden, durch Rechtsverordnung im einzelnen zu regeln:

- den zulässigen Umfang der Erhebung, Verarbeitung und sonstigen Nutzung der personenbezogenen Daten sowie den Umfang der Auskunftspflicht gegenüber Schülern und Erziehungsberechtigten
- die Datensicherung
- die Datenübermittlung und Weitergabe von Unterlagen
- die Ausübung des Rechts auf Einsicht in Unterlagen und auf Auskunft
- die automatisierte Verarbeitung
- die Aufbewahrungsfristen sowie die Löschung bzw. Abgabe der Daten an das zuständige Staatsarchiv.

Ob auch eine Vorschrift über Lehrerdaten in das Schulgesetz aufzunehmen ist, bedarf noch näherer Prüfung. Dies wäre wohl nur dann angezeigt, wenn die Verarbeitung dieser Daten regelungsbedürftige schulspezifische Besonderheiten gegenüber der Verarbeitung der Daten anderer öffentlicher Bediensteter aufweist und generelle Regelungen im Niedersächsischen Beamtengesetz, z. B. hinsichtlich der immer wieder beanstandeten sog. „doppelten Personalakten“ (vgl. 15.6), weiter hinausgeschoben werden.

Die Teilnahme an einer Vielzahl von Veranstaltungen im Schulbereich auf Einladung von Schulleitungen, Personalräten und Lehrerverbänden hat dem Landesbeauftragten und seinen Mitarbeitern ebenso wie deren Beteiligung an einer gemeinsamen Tagung des Kultusministers mit den katholischen und evangelischen Kirchen in Niedersachsen zum Thema „Ethik und Neue Technologien“ und an der Erarbeitung unterrichtsbegleitender Materialien zu datenschutzrechtlichen Themen auch im Berichtsjahr deutlich gemacht, daß die vorstehenden Vorschläge zur weiteren Verrechtlichung der Datenverarbeitung in Schulen die nahezu uneingeschränkte Zustimmung der Schulleitungen, Personalvertretungen und anderer Betroffener finden. Der Einzug des Personal Computers in die Schulen sowie die anschließende zunehmende Thematisierung des Datenschutzes und der informationellen Selbstbestimmung in Unterricht und Schulalltag, die vom Landesbeauftragten nachdrücklich begrüßt wird, haben nicht nur zur Sensibilisierung aller Beteiligten geführt und starken Informationsbedarf deutlich gemacht, sondern auch hohe Erwartungen geweckt, denen schon aus rechtsstaatlichen Gründen entsprochen werden muß.

27.1 Datenschutz im Unterricht

Mehrfach hatte sich der Landesbeauftragte mit Eingaben zu befassen, in denen gerügt wurde, daß die Schüler im Rahmen des Unterrichts zur Preisgabe eigener personenbezogener Daten oder solcher ihrer Familienangehörigen angehalten werden. So enthält ein Arbeitsheft für den Sachkundeunterricht die Aufforderung, alle persönlichen Daten der Eltern und Großeltern einzutragen. In anderen Fällen erging die Aufforderung, einen Stammbaum unter Einbeziehung von Fotografien der Angehörigen zu fertigen. Die Eingaben zeigen, daß nicht alle Eltern mit derartigen Aufgaben einverstanden sind. Andererseits verkennt der Landesbeauftragte nicht, daß diese durchaus im Interesse einer lebendigen Unterrichtsgestaltung liegen können. Der Kultusminister verweist auf seinen Schulbucheß, wonach bei Anwendung derartiger

Unterrichtsmethoden generell die allgemeinen Verfassungsgrundsätze — d. h. hier: das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung — und sonstigen Rechtsvorschriften zu beachten sind. Er beabsichtigt, den mit der Gestaltung von Unterrichtsmaterialien befaßten Verlagen einen entsprechenden Hinweis zu geben. Im übrigen wird er prüfen, ob und gegebenenfalls wie die Lehrer dazu angehalten werden sollen, Gegebenheiten aus dem persönlichen und familiären Bereich der Schüler in Anwesenheit anderer Schüler nicht zur Sprache zu bringen.

27.2 Übermittlung von Schülerdaten an die Kreiswehrrersatzämter

Der bereits unter IV 10.2 angekündigte Erlaß des Kultusministers ist nunmehr ergangen. Unter dem 8. Oktober 1986 sind die Bezirksregierungen davon in Kenntnis gesetzt worden, daß die Übermittlung bestimmter Daten der männlichen Schüler der Abschlußklassen der Sekundarstufe II an die Kreiswehrrersatzämter nicht mehr erforderlich und die entsprechende Ziffer im Datenkatalog für Schülerdaten zu streichen ist. Im Interesse der rechtzeitigen Information der Schüler ist gleichzeitig gebeten worden, die Schulen zu veranlassen, die von den Kreiswehrrersatzämtern übersandten Merkblätter an geeigneter Stelle zum Aushang zu bringen.

27.3 Sonderschulen

Im Rahmen der jährlichen Überprüfung, welche Schüler für eine Übernahme in die Sonderschule in Betracht kommen, entstehen Listen über die der Sonderschule zwecks Erstellung eines Gutachtens gemeldeten Schüler. Diese Listen verbleiben bei den Sonderschulen und beim Schulaufsichtsamt, in einigen Fällen aber auch bei den meldenden Schulen, die die Listen auch im Hinblick auf die nicht in die Sonderschule übernommenen Schüler für erforderlich halten, um „den pädagogischen Ansprüchen auf nachgehende Betreuung“ dieser Schüler entsprechen zu können. Diese Begründung ist weder dem Landesbeauftragten noch dem Kultusminister recht verständlich. Ein anderer Grund für die listenmäßige Registrierung der gemeldeten, jedoch nicht in die Sonderschule überwiesenen Schüler ist nicht ersichtlich. Der Kultusminister sieht sich in diesem Zusammenhang veranlaßt, die Notwendigkeit einer Überarbeitung seines Erlasses vom 27. Juni 1961 (Schulverwaltungsblatt S. 154) über die Aufbewahrung von Schriftgut in den Schulen zu prüfen.

27.4 Schülertransporte

Ein Landkreis, der zum Zwecke der Überprüfung mißbräuchlicher Benutzung von Schülertransporten die Fahrgäste über einen gewissen Zeitraum nach Namen, Schule, Klasse, Ein- und Ausstiegsort befragt und die erhobenen Daten auf Kontrollbogen erfaßt, handelt im Rahmen seiner rechtmäßigen Aufgabenerfüllung. Nach Auswertung der Ergebnisse sind die Bogen zu vernichten.

27.5 Werbung in Schulen

In jüngster Zeit mehrt sich die Zusendung von Werbematerial an Schulen und Schülervertretungen. So wandte sich eine Firma an den Direktor einer Schule mit der Bitte, ihre „wirklich preisgünstigen Daunenschlafsäcke“ interessierten Schülern und Lehrern bekanntzugeben, zumal „vor den großen Ferien ein starker Bedarf an Schlafsäcken besteht“. Die Firmen verwenden dabei auch

Adreßaufkleber, die aufgrund der vom Landesverwaltungsamt zur veröffentlichen Schulanschriftenlisten erstellt werden. Da keine personenbezogenen Daten übermittelt werden, sind datenschutzrechtliche Belange nicht berührt. Gleichwohl interessiert der Vorgang den Landesbeauftragten, weil er sich schon mehrfach im Zusammenhang mit dem Adreßhandel mit der Frage der Zusendung nicht bestellten Werbematerials befaßt hat (vgl. VI 5.8 und VI 14.10). Er hat zur Kenntnis genommen, daß die Schulleiter auf die Einhaltung des Erlasses des Kultusministers über Werbung in Schulen zu achten haben und daß es bei ordnungsgemäßer Anwendung dieses Erlasses „keinen Zweifel geben dürfte, wie mit dem zugesandten Werbematerial zu verfahren ist“.

28. Landwirtschaft und Forsten

28.1 Zweckbindung landwirtschaftlicher Daten

Unter VI 25.2 hatte der Landesbeauftragte auf die Auswirkungen des vom Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil betonten Zweckbindungsgebotes im Landwirtschaftsbereich aufmerksam gemacht und dargelegt, daß er im Einvernehmen mit dem Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten die Auswertung von Angaben, die ausschließlich für das Gasöl-Verbilligungsverfahren erhoben worden sind, zur Überwachung der Genehmigungspflicht nach dem Immissionsschutzgesetz für unzulässig hält. Im Berichtsjahr ist nunmehr die weitere Frage aufgetreten, inwieweit Bedienstete, die innerhalb der Verwaltung sowohl Aufgaben nach dem Gasöl-Verwendungsgesetz als auch nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz wahrnehmen und bei der Bearbeitung von Anträgen auf Gasölverbilligung erkennen, daß Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten nach dem vorgenannten Gesetz vorliegen, für deren Verfolgung zu sorgen haben. Der Minister der Justiz vertritt hierzu die Auffassung, daß Sachbearbeiter weder dann, wenn sie die Erstattung einer Strafanzeige veranlassen, noch dann, wenn sie diese unterlassen, selbst einen Straftatbestand erfüllen. Der Minister des Innern sieht die Problematik in größerem Zusammenhang (vgl. 5.5).

28.2 Gasölbetriebsbeihilfe

Antragsteller auf Gewährung von Gasölverbilligung müssen in Niedersachsen einen formularmäßigen Hinweis des Inhalts unterschreiben, daß „nach § 10 NDSG die Übermittlung der in diesem Antrag enthaltenen Daten innerhalb des öffentlichen Bereichs zulässig ist, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle oder des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist“. Hieraus kann der Betroffene nicht entnehmen, ob, zu welchen Zwecken und an wen eine Datenweitergabe erfolgen soll. Der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten räumt ein, daß Datenübermittlungen nur im Rahmen der Zweckbestimmung erfolgen und restriktiv gehandhabt werden sollten, und will hierauf in allgemeiner Form hinweisen. Der Landesbeauftragte hält dies nicht für ausreichend. Abweichungen vom Grundsatz der Zweckbindung erhobener Daten bedürfen einer präzisen, bereichsspezifischen Befugnisnorm. Die allgemeinen Auffangvorschriften des NDSG vermögen eine solche nicht zu ersetzen. Die Kenntnisnahme des Wortlauts des § 10 NDSG durch den Antragsteller kann auch mangels präziser An-

gaben über Zweck und Empfänger von Übermittlungen nicht als rechtswirksame Einwilligung in Datenübermittlungen angesehen werden (vgl. 5.2 und 20.2).

28.3 Landwirtschaftskammern

Die unter VII 6.3 angekündigte Neuregelung des Verfahrens der Wahlen zu den Landwirtschaftskammern ist mittlerweile erfolgt (vgl. 6.6). Das Wahlverfahren ist damit abschließend geregelt, so daß die früher festgestellte unzulässige Zweckentfremdung personenbezogener Daten (z.B. aus den Unterlagen der Bodennutzungshaupterhebung, vgl. VI 6.3) zur Erstellung von Wahlunterlagen künftig einen unter keinem Gesichtspunkt zu rechtfertigenden Verstoß gegen das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen darstellen würde.

28.4 Datenübermittlungen an den Landesschafzuchtverband

Auf entsprechenden Hinweis wurde festgestellt, daß im Rahmen der Durchführung der Prämienregelung zu Gunsten der niedersächsischen Schafffleischerzeuger die in die Überprüfung der Angaben einbezogene Landwirtschaftskammer Hannover dem Landesschafzuchtverband Niedersachsen e.V. auch Daten von Personen übermittelte, die nicht Mitglieder des Verbandes sind. Der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat sichergestellt, daß die Landwirtschaftskammern die Anschriften von Nichtmitgliedern künftig dem Landesschafzuchtverband nur noch übermitteln werden, wenn sich diese hiermit zuvor schriftlich einverstanden erklärt haben. Der Landesbeauftragte begrüßt, daß darüber hinaus auch von den Mitgliedern des Verbandes eine Einverständniserklärung erbeten werden wird.

29. Wirtschaft

29.1 Datenübermittlungen durch die Industrie- und Handelskammern

Für die Weitergabe von Daten kammerzugehöriger Unternehmen an den Einzelhandelsverband gilt die unter VII 29.1 beschriebene Widerspruchslösung. Danach ist die Weitergabe nur zulässig, wenn Gewerbetreibende in der Gewerbeanzeige der Datenübermittlung zu Werbezwecken zugestimmt oder Mitglieder der Industrie- und Handelskammern der Weitergabe von Anschriften zur Anbahnung von Geschäftskontakten und anderen dem Wirtschaftsverkehr dienenden Zwecken nicht ausdrücklich widersprochen haben. Die Übermittlung der Anschriften der Einzelhandelsbetriebe an die Allgemeinen Ortskrankenkassen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben nach dem Lohnfortzahlungsgesetz soll hingegen nach Auffassung des Ministers für Wirtschaft, Technologie und Verkehr gemäß § 10 Abs. 1 NDSG uneingeschränkt zulässig sein. Dies ist in datenschutzrechtlicher Hinsicht nicht unbedenklich. Das Bundesverfassungsgericht hat für Zwangserhebungen eine Begrenzung der Verwendung personenbezogener Daten auf den gesetzlich bestimmten Zweck und einen — amtsihelfesten — Schutz gegen Zweckentfremdung durch Weitergabe gefordert. Eine bereichsspezifische Übermittlungsvorschrift mit eindeutiger, dem Gebot der Normenklarheit entsprechender Festlegung der Übermittlungsvoraussetzungen fehlt für die Übermittlung durch die

Industrie- und Handelskammern. § 10 Abs. 1 NDSG, der gerade keine bereichsspezifische, präzise Regelung darstellt, vermag diese fehlende Rechtsgrundlage nicht zu ersetzen, sondern kann allenfalls übergangsweise als Auffangnorm angesehen werden. Er setzt zudem voraus, daß die Daten auf andere Weise nicht beschafft werden können.

Anders als der Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hält der Landesbeauftragte § 10 Abs. 1 NDSG auch nicht für eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Übermittlung der Anschriften von Videotheken von den Industrie- und Handelskammern an die Filmförderungsanstalt, zumal die Erforderlichkeit einer solchen Datenübermittlung zweifelhaft erscheint. Nach Änderung des Filmförderungsgesetzes haben die Inhaber von Videotheken eine Filmabgabe an die Filmförderungsanstalt zu zahlen und die hierzu erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Da die Änderung des Filmförderungsgesetzes erst nach dem Volkszählungsurteil ergangen ist, muß davon ausgegangen werden, daß die Übermittlung von den Industrie- und Handelskammern an die Filmförderungsanstalt als Zweckentfremdung von Daten ausdrücklich geregelt worden wäre, wenn der Gesetzgeber sie gewollt hätte. Bei dieser Rechtslage ist der Anstalt zuzumuten, sich die benötigten Daten bei den Gewerbergistem der Gemeinden zu beschaffen. Die Industrie- und Handelskammern sollten sich darauf beschränken, die Videothekenbesitzer auf ihre Verpflichtungen hinzuweisen.

29.2 Aufbau eines IHK-Informationssystems

Die Industrie- und Handelskammern installieren für die angeschlossenen Unternehmen ein EDV-gestütztes Informationssystem, in das nach statistischen Warengruppen die Produktpaletten aller Industriebetriebe sowie der Exporte und Importe gespeichert werden sollen. Das System soll zum einen der Verkaufsförderung dienen und zum anderen die Industrie- und Handelskammern in die Lage versetzen, ihre Mitglieder über Export-, Import- und Kooperationsmöglichkeiten zu unterrichten. Die Daten werden auf freiwilliger Basis erhoben. Entsprechend der zwischen dem Landesbeauftragten und der Vereinigung der Niedersächsischen Industrie- und Handelskammern im Vorjahr vereinbarten Widerspruchslösung werden nur solche Kammermitglieder angeschrieben, die von ihrem Widerspruchsrecht keinen Gebrauch gemacht haben.

29.3 Datenübermittlungen durch die Handwerkskammern

Im Berichtszeitraum konnte auch mit den Handwerkskammern Einigkeit darüber erzielt werden, daß Daten der Mitglieder zur Anbahnung von Geschäftskontakten und anderen dem Wirtschaftsverkehr dienenden Zwecken nur dann an Dritte übermittelt werden dürfen, wenn der Betroffene dem nicht widersprochen hat. Einzelheiten dieser Widerspruchslösung wurden zwischen dem Handwerkskammertag, dem Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr sowie dem Landesbeauftragten entsprechend der bei den Industrie- und Handelskammern getroffenen Regelung (vgl. VII 29.1) vereinbart.

29.4 Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse

Durch Kontrollbesuche des Landesbeauftragten bei den Industrie- und Handelskammern sowie den Handwerkskammern wurde festgestellt, daß bei Anträgen auf Eintragung in das Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse

zum Teil auch nach den Schulnoten in Deutsch und Rechnen gefragt wird, was der Landesbeauftragte in Übereinstimmung mit dem Kultusminister für sachlich nicht geboten und daher unzulässig hält. Die Industrie- und Handelskammern werden den Antragsvordruck entsprechend umgestalten und bis dahin den Zusatz „Angabe freiwillig“ einstempeln.

29.5 Auskünfte aus dem Gewerberegister

Die Auswertung von Gewerbebeanmeldungen für Zwecke der kommunalen Wirtschaftsförderung hält der Landesbeauftragte in Übereinstimmung mit dem Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr gemäß Ziffer 6.4 des Runderlasses vom 31. Januar 1980 (Nds. MBl. S. 201) für datenschutzrechtlich unbedenklich.

Nach gleichfalls übereinstimmender Auffassung stellt der vorgenannte Erlaß keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Überlassung der Kopie einer Gewerbebeanmeldung an die Miteigentümerin des Hauses, in dem das Gewerbe ausgeübt wird, durch die Samtgemeinde dar; zu prüfen sind in jedem Einzelfall die laufenden Nummern 6.2 und 6.2.1 des Erlasses.

Anders als der Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hält der Landesbeauftragte die Einsichtnahme in das Gewerberegister und die hierzu geführten Unterlagen durch Mitarbeiter privatrechtlich organisierter Institute nach Ziffer 6.2 des vorgenannten Erlasses auch dann für unzulässig, wenn die Institute Basisdaten zur Durchführung eines im öffentlichen Interesse liegenden Forschungsvorhabens benötigen. Abgesehen von der Selbstbindung, die der Minister mit seinem Erlaß im Interesse einer einheitlichen Verwaltungshandhabung eingegangen ist, stellt die mit der Einsichtsgewährung verbundene Übermittlung der Daten sämtlicher Gewerbetreibender an Private eine Zweckentfremdung dar, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allenfalls aufgrund einer präzisen, bereichsspezifischen gesetzlichen Befugnisnorm zulässig wäre.

29.6 Erlaß einer Reisebüro-Verordnung

Der vom Landesbeauftragten beim Erlaß der Gebrauchtwarenverordnung gegebene Hinweis, daß § 38 der Gewerbeordnung keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten darstellt, hat den Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr nicht davon abhalten können, eine neue Verordnung für die Überwachung des Reisebürogewerbes wiederum auf diese Vorschrift zu stützen. Der Anregung des Landesbeauftragten, entsprechend der Regelung in der Gebrauchtwarenverordnung die aufzuzeichnenden Daten in der Verordnung selbst oder einer Anlage dazu abschließend aufzuzählen, ist mit der Begründung nicht entsprochen worden, daß der in die Verordnung aufgenommene Hinweis auf die Grundsätze ordnungsgemäßer kaufmännischer Buchführung ausreiche.

29.7 Beteiligung der Gesellenausschüsse der Schornsteinfegerinnungen bei der Neueinteilung von Kehrbezirken

Datenschutzrechtliche Fragen ergaben sich im Zusammenhang mit der Weitergabe einzelner Erhebungsbögen und der Kenntnisnahme des Gebührenaufkommens aus den Pflichtaufgaben der einzelnen Kehrbezirkseinhaber

durch den Vorstand und den Gesellenausschuß der Schornsteinfegerinnung. Der Landesbeauftragte stellte fest, daß der Gesellenausschuß Aufstellungen über die Soll-Ertragszahlen jedes einzelnen Kehrbezirkes sowie die voraussichtlichen Zuwächse und Abschreibungen des betroffenen Jahres je Kehrbezirk erhält. Die Innungen erhalten von der Bezirksregierung die gleichen Unterlagen. Diese Angaben dürften für die in § 23 Abs. 1 Satz 3 des Schornsteinfegergesetzes vorgesehene Anhörung des Vorstandes und des Gesellenausschusses der Schornsteinfegerinnung ausreichen. Weitergehende Datenübermittlungen hält der Landesbeauftragte im Einvernehmen mit dem Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr für unzulässig.

29.8 Verstöße von Gastwirten gegen das Jugendschutzgesetz

Die regelmäßige Übermittlung sämtlicher gegen Gastwirte wegen Verstoßes gegen das Jugendschutzgesetz verhängter rechtskräftiger Bußgeldbescheide durch die Landkreise an die Gemeinden ist mangels einer präzisen bereichsspezifischen Übermittlungsvorschrift datenschutzrechtlich bedenklich. Die Auffassung des Ministers für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, § 4 Abs. 1 Nr. 1 des Gaststättengesetzes sei eine ausreichende rechtliche Absicherung der erwähnten Praxis, auf die zudem aus zwingendem öffentlichem Interesse nicht verzichtet werden könne, vermag den Landesbeauftragten nicht zu überzeugen. Nach der genannten Vorschrift ist die Erlaubnis zu versagen, wenn „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß der Antragsteller die erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt, insbesondere befürchten läßt, daß er die Vorschriften des Jugendschutzes nicht einhalten wird“. Als Rechtsgrundlage für Datenübermittlungen der vorgenannten Art mag diese Vorschrift allenfalls im Einzelfall ausreichen, wenn ohnehin bereits Zweifel an der Eignung des Gaststätteninhabers bestehen.

Im Rahmen eines allgemeinen Meinungs- und Erfahrungsaustausches hat der Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr die Angelegenheit mit den zuständigen Ressorts des Bundes und der Länder erörtert. Sie sind übereingekommen, mit der Ausarbeitung spezifischer gewerberechtlicher Regelungen zu warten, bis im Zusammenhang mit der anstehenden Novellierung des Datenschutzrechts „ein genereller Rahmen für zulässige Datenübermittlungen aufgezeigt wird“.

29.9 Datenschutz bei Banken, Sparkassen und Schufa

Unter VI 26.6 und in Anlage 3 zum VI. Bericht wurde über die Bemühungen des Kreditgewerbes berichtet, in Zusammenarbeit mit Datenschutzbeauftragten eine datenschutzgerechte „Schufa-Klausel“ zu erarbeiten. Unter VII 29.12 wurde über eine hierzu ergangene Entscheidung des Bundesgerichtshofs berichtet. Sie hat zu einer erneuten Diskussion der „Schufa-Klausel“ und ihrer praktischen Handhabung geführt. Hieran sind sowohl der Zentrale Kreditausschuß des Kreditgewerbes als auch das Bundeskartellamt, die Datenschutzreferenten der Länder und die für datenschutzrechtliche Angelegenheiten im Privatbereich zuständigen Datenschutzbeauftragten beteiligt. Die Gespräche sind noch nicht abgeschlossen. Anzuerkennen ist, daß das Kreditgewerbe den Schutz des Bankgeheimnisses bei der Übermittlung personenbezogener Daten an Kreditinformationssysteme heute erheblich strikter handhabt.

30. Verkehr

30.1 Zentrales Verkehrsinformationssystem

Das Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes — Anfang des Jahres als Teil eines Paketes von sieben „Sicherheitsgesetzen“ eingebracht (vgl. Anlage 1 zu diesem Bericht) — ist überraschenderweise doch noch kurz vor Schluß der Legislaturperiode verabschiedet worden.

Das Gesetz enthält Regelungen über die Verarbeitung der bei der Kfz-Zulassung erhobenen Daten in Fahrzeugregistern einschließlich der Nutzung dieser Daten im Rahmen des vom Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) in Flensburg entwickelten „Zentralen Verkehrsinformationssystems (ZEVIS)“. Die Speicherung der Daten von etwa 33 Mio. Kraftfahrzeugen und der Mehrzahl der erwachsenen Bürger der Bundesrepublik Deutschland in ihrer Eigenschaft als Halter in einer Datenbank sowie die Eröffnung des Online-Zugriffs auf diese Daten erhöht deren Verfügbarkeit und erweitert die Verwendungsmöglichkeiten auch für externe Nutzer, u.a. auch für die Polizeibehörden, den Verfassungsschutz, den Militärischen Abschirmdienst und den Bundesnachrichtendienst. Schon bisher wurden aus dem zentralen Fahrzeugregister jährlich 16,1 Mio. Auskünfte ohne ZEVIS erteilt und daneben noch 2,5 Mio. Auskünfte mittels ZEVIS. Das neue Gesetz schafft weitere Übermittlungsberechtigungen, so daß sich die Zahl der Auskünfte erhöhen wird.

Die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für dieses zentrale Register und dessen Nutzung entspricht einer langjährigen Forderung der Datenschutzbeauftragten. Zahlreiche datenschutzrechtliche Vorschläge und Bedenken blieben jedoch unberücksichtigt:

1. Die Daten aus der Kfz-Zulassung dürfen nach Auffassung der Datenschutzbeauftragten grundsätzlich nur zu dem Zweck verwendet werden, zu dem sie erhoben worden sind, nämlich zur praktischen Durchsetzung der besonderen Verantwortung der Fahrzeughalter. Diese liegt insbesondere in der verkehrs- und zivilrechtlichen Haftung aus der Teilnahme am Straßenverkehr, rechtfertigt aber nicht jede Halterfeststellung zu beliebigen Zwecken anderer Stellen. Jede danach zweckfremde Verwendung bedarf nach den Grundsätzen des Volkszählungsurteils einer entsprechenden Rechtfertigung im Gesetz aus überwiegendem Allgemeininteresse und kann nur für genau eingegrenzte Fallgruppen und unter einschränkenden Bedingungen zugelassen werden. Das Gesetz läßt die erforderliche Konkretheit vermissen.
2. Die im Gesetz vorgesehene Unterscheidung nur danach, ob eine Nutzung der Feststellung des Halters dient, ist aus datenschutzrechtlicher Sicht verfehlt, denn sie stuft auch Nutzungen als dem Speicherungszweck entsprechend ein, die tatsächlich eine klare Zweckentfremdung bedeuten. Dies gilt z.B. für die Mehrzahl der nach § 35 Abs. 1 und 2 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) erlaubten Übermittlungen.
3. Im Gesetz sind die Befugnisse zur Nutzung der Fahrzeugregisterdaten in banalen Anwendungsfällen sehr präzise, hinsichtlich der kritischen Anwendungsfälle hingegen überaus pauschal und zu weitgehend, etwa durch Verweis auf die Aufgaben der Polizei und der Nachrichtendienste, definiert. Eine gesetzliche Bestimmung der Aufgaben dieser Behörden und ihrer Befugnisse zur Datenverarbeitung, die den heutigen Anforderungen entspricht, steht zudem weiterhin aus. Es fehlen präzise polizeiliche Befugnisnormen, die festlegen, unter welchen Voraussetzungen mit Hilfe des Kennzeichens der Halter eines Fahrzeugs erfragt werden darf, ohne daß

dieser bzw. der Fahrer des Fahrzeugs davon erfährt. Damit besteht die Gefahr, daß selbst die ohnehin schwachen Restriktionen, die das Polizeirecht für Personenkontrollen vorsieht, noch unterlaufen werden.

4. Das Gesetz läßt das Online-Abfrageverfahren praktisch für alle polizeilichen Zwecke einschließlich der Nutzung als eine Art bundesweites Adreßregister zu. Es fehlen Regelungen, die diese Nutzung klar abgrenzen und eine effektive Kontrolle ermöglichen.
5. Die Rechtmäßigkeit der Übermittlungen von personenbezogenen Daten muß für interne und externe Datenschutzkontrollen nachprüfbar sein. Der Gesetzgeber hat zwar versucht, hierfür die Voraussetzungen zu schaffen. Dies ist jedoch nur unzureichend gelungen. Für konventionelle Abfragen fehlt die Aufzeichnungsverpflichtung der örtlichen Zulassungsstellen. Die Protokollierungspflicht des KBA könnte unterlaufen werden, indem problematische Abfragen bei den Zulassungsstellen ohne Aufzeichnung durchgeführt werden.

Bei allen Abrufen aus dem KBA oder den Zulassungsstellen sind Aufzeichnungen über Tag und Uhrzeit der Abrufe, Kennung der abrufenden Dienststelle und die abgerufenen Daten zu fertigen. Da der Anlaß des Übermittlungersuchens und die hierfür verantwortlichen Personen nicht dokumentiert werden, sind umfassende Kontrollen der Zulässigkeit einzelner Abrufe nicht möglich. Das Totalprotokoll birgt zudem die neue Gefahr eines Mißbrauchs in sich, weil eine zusätzliche große Datensammlung geschaffen wird, die zu zweckwidriger Nutzung reizt und andererseits wegen ihres Umfangs nahezu unkontrollierbar ist.

Für Abrufe aus dem zentralen Fahrzeugregister ist daneben eine stichprobenweise Protokollierung des Anlasses vorgesehen (§ 36 Abs. 7 StVG). Diese Aufzeichnung ist nahezu ungeeignet, da für unbefugtes Abrufen mit der vorher angekündigten Aufzeichnung das Entdeckungsrisiko ausgeschlossen wird. Da die Protokollierungspflicht nur für das KBA gilt, besteht auch hier die Möglichkeit des Unterlaufens. Schließlich fehlt für die Auswahlprotokollierung eine Zweckbindung.

Die Bundesregierung ist aufgefordert, dem Bundestag nach vier Jahren über die Erfahrungen zu berichten, die mit

- dem automatisierten Abfrageverfahren
- der Aufzeichnungspflicht
- der Anfrage unter Verwendung von Personalien (P-Anfrage)
- der Einsichtnahme in die örtlichen Fahrzeugregister

gemacht worden sind.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben 1986 dem Kraftfahrtbundesamt einen Informationsbesuch abgestattet. Sie wurden über den Stand der Datenverarbeitung, über den Datenumfang sowie den Umfang von Anfragen und Auskünften informiert. Der Besuch hat den Eindruck vermittelt, daß auch in Zukunft der Änderungsdienst des zentralen Fahrzeugregisters problematisch bleibt. Die im KBA gespeicherten Daten liegen in ihrem Bearbeitungsstand bei konventionellem Änderungsdienst ca. 3 bis 4 Wochen, bei Datenträgeraustausch 1 bis 2 Wochen hinter den entsprechenden Datenänderungen bei den Zulassungsstellen zurück. Dies läßt erwarten, daß der Zugriff Dritter auf die automatisierten örtlichen Fahrzeugregister auch weiterhin zunehmen und nicht durch den Zugriff auf ZEVIS ersetzt werden wird.

30.2 Führerschein auf Probe

Der „Führerschein auf Probe“ wurde inzwischen durch ein Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und des Fahrlehrergesetzes vom 13. Mai 1986 in der unter VII 30.2 beschriebenen Entwurfsfassung eingeführt. Der Landesbeauftragte hat den Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr darauf aufmerksam gemacht, daß der im Gesetz genannte Personenkreis nicht mit dem der allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die Übermittlung von Mitteilungen an das Kraftfahrtbundesamt/Datenübermittlungsvorschrift Fahrerlaubnis auf Probe übereinstimmt. Der Minister hält eine Klarstellung für entbehrlich, will jedoch einen Meinungsaustausch mit den übrigen Ländern herbeiführen.

Der Landesbeauftragte hat Bedenken dagegen erhoben, daß mit der Sechsten Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften die betroffenen Führerscheininhaber verpflichtet werden, die schriftliche Anordnung eines Nachschulungskurses unter Angabe der Verkehrszuwerdung dem Kursleiter vorzulegen. Für eine solche Erhebung personenbezogener Daten durch die zur Nachschulung Berechtigten fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage. Im übrigen fehlt eine Verpflichtung der Kursleiter, die erforderlichen Datenschutzmaßnahmen zu treffen. Hierzu hat der Landesbeauftragte eine Ergänzung der Verordnung vorgeschlagen.

30.3 Führungszeugnis bei Fahrerlaubnisantrag

Nach einer Übereinkunft der Vertreter der zuständigen obersten Landesbehörden wird auf Einholung eines Führungszeugnisses nach § 8 Abs. 3 StVZO bei Anträgen auf Erteilung einer Fahrerlaubnis künftig bei der Ersterteilung einer Fahrerlaubnis, Erweiterung einer Fahrerlaubnis auf andere Fahrerlaubnisklassen sowie „Umschreibung“ einer Fahrerlaubnis nach §§ 14 a, 15 StVZO in der Regel verzichtet. Ein Führungszeugnis wird regelmäßig nur noch eingeholt bei

- Ersterteilung einer Fahrerlaubnis, wenn der Registerauszug aus dem Verkehrszentralregister konkrete Anhaltspunkte für eine strafgerichtliche Verurteilung gibt oder der Führerscheinstelle konkrete Hinweise in dieser Richtung vorliegen,
- Neuerteilung einer Fahrerlaubnis nach vorangegangener Entziehung sowie
- Ersterteilung einer Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung und Verlängerung ihrer Geltungsdauer einschließlich einer „Umschreibung“ nach § 15 I StVZO.

Die niedersächsischen Straßenverkehrsbehörden sind angewiesen, entsprechend zu verfahren.

30.4 Ungültigkeitserklärung verlorener Führerscheine

In einer Zeitung waren als „Amtliche Bekanntmachung“ Ungültigkeitserklärungen verlorener Führerscheine abgedruckt. Ein aufmerksamer Leser fragte den Landesbeauftragten, ob die Veröffentlichung der personenbezogenen Daten von ca. 80 Führerscheininhabern mit Angaben wie Name, Vorname, Geburtsdatum, Anschrift, Führerscheinklasse, Ausstellungsdatum und Ausstellungsbehörde mit dem Datenschutzrecht vereinbar sei. Für die Veröffentlichung findet sich weder im StVG noch in der StVZO eine bereichsspezifische

Rechtsgrundlage. Als Auffangnorm für solche Übermittlungen kann allenfalls § 11 NDSG angesehen werden, der die Datenübermittlung an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs regelt. Danach ist die Übermittlung personenbezogener Daten zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle liegenden Aufgabe erforderlich ist oder soweit der Empfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft macht und dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden. Da die Übermittlung von Führerscheindaten in der praktizierten Form nicht zu den gesetzlichen Aufgaben der Erlaubnisbehörden gehört, läßt die erste Alternative des § 11 Abs. 1 Satz 1 NDSG eine derartige Datenübermittlung nicht zu. Eine Übermittlung ist aber auch nach der zweiten Alternative des § 11 Abs. 1 Satz 1 NDSG unzulässig, da durch die Bekanntgabe der Daten schutzwürdige Belange der Betroffenen beeinträchtigt werden können. Die Veröffentlichung war daher unzulässig. Die befragte Erlaubnisbehörde hat mitgeteilt, daß sie künftig davon Abstand nehmen wird.

30.5 INPOL-Ausschreibung verlorengegangener Führerscheine

Beim hamburgischen Datenschutzbeauftragten hatte sich ein Petent darüber beschwert, daß die Nichteinziehbarkeit seines verlorengegangenen Führerscheins nach Entzug der Fahrerlaubnis zur überörtlichen Fahndung mittels der Personenfahndung im polizeilichen INPOL-System führte, was unverhältnismäßig sei. In Niedersachsen wird ein solches Verfahren nicht praktiziert. Die Fahrerlaubnisbehörden melden nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Bundesministers für Verkehr und des Bundesministers des Innern zu § 10 StVZO verlorengegangene Führerscheine der zuständigen Polizeidienststelle zur Einbeziehung in die Sachfahndung des INPOL-Systems.

30.6 Erhebung von Beruf und Gewerbe bei der Kraftfahrzeugzulassung

Die von den Zulassungsstellen erhobenen Berufsangaben der nichtselbständigen Fahrzeughalter werden aufgrund einer Weisung des Bundesministers für Verkehr seit dem 1. Januar 1986 nicht mehr im Zentralen Fahrzeugregister beim Kraftfahrt-Bundesamt gespeichert. Der Zeitpunkt der Löschung der vor dem 1. Januar 1986 gespeicherten Berufsangaben soll im Einvernehmen mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz noch festgelegt werden. Nach einer Mitteilung des Bundesministers sollen sich sämtliche Länder bereiterklärt haben, im Vorgriff auf die vorgesehene entsprechende Änderung des Straßenverkehrsgesetzes spätestens ab 1. Januar 1987 die Berufsangaben der nichtselbständigen Fahrzeughalter schon bei der Zulassung nicht mehr zu erheben.

30.7 Datenübermittlungen an Automobilhersteller und -importeure

In der Vergangenheit sind vereinzelt von Kfz-Zulassungsstellen Zulassungs- und Abmeldedaten sowie Besitzumschreibungen an Automobilhersteller und -importeure übermittelt worden. Der Landesbeauftragte ist der Auffassung, daß

— eine Übermittlung von sog. ABE-Befußdaten an Kfz-Hersteller und -importeure, soweit sie nicht unmittelbar der Sicherheit des Straßenverkehrs dienen, eine Zweckentfremdung darstellt, die nur im überwiegenden öffentlichen Interesse zulässig ist und für die es einer gesetzlichen Ermächtigung bedarf,

- das Interesse von Teilnehmern am privaten Wirtschaftsverkehr, die Vertragstreue ihrer Vertragspartner überprüfen zu können, kein derartiges überwiegendes öffentliches Interesse darstellt,
- gegen die Übermittlung von Zulassungsdaten, soweit sie ausschließlich zahlenmäßig, nämlich zur Bildung mathematisch-statistischer Vergleichsgrößen verwendet werden, keine grundsätzlichen Bedenken bestehen, soweit diese Nutzung gesetzlich geregelt und durch geeignete Maßnahmen, einschließlich der Kontrolle durch Datenschutzorgane, sichergestellt ist, daß eine Verwendung zu anderen Zwecken ausgeschlossen bleibt.

Dieser Ansicht entspricht die Neufassung der Auskunftregelung im Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes, wonach künftig eine einfache Registerauskunft an Dritte zu erteilen ist, „wenn der Empfänger unter Angabe des betreffenden Kennzeichens oder der betreffenden Fahrzeug-Identifizierungsnummer darlegt, daß er die Daten zur Geltendmachung, Sicherung oder Vollstreckung oder zur Befriedigung oder Abwehr von Rechtsansprüchen im Zusammenhang mit der Teilnahme am Straßenverkehr oder zur Erhebung einer Privatklage wegen im Straßenverkehr begangener Verstöße benötigt“.

30.8 Genehmigung nach dem Personenbeförderungsgesetz

Wie unter VII 30.6 dargestellt, wurden die Genehmigungsbehörden gebeten, Antragsteller und Auskunftsuchende darüber zu informieren, daß sie die nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 des Personenbeförderungsgesetzes geforderte Leistungsfähigkeit des Betriebes außer durch eine Vermögensübersicht auch durch andere geeignete Unterlagen nachweisen können. Aufgrund einer Eingabe beim Landesbeauftragten wurde vom Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr nunmehr klargestellt, daß die Leistungsfähigkeit im Zusammenhang mit einer erstmals beantragten Genehmigung nur durch einen Nachweis über ausreichend zur Verfügung stehendes Kapital zu führen ist. Bei Wiedererteilung der Genehmigung ist es im Regelfall sachgerecht, daß sich die Genehmigungsbehörden von der Leistungsfähigkeit des Verkehrsunternehmens dadurch überzeugen, daß sie Einsicht in die Ergebnisse des zurückliegenden tatsächlichen Geschäftsablaufs nehmen, d.h. sich Bilanzen, Gewinn- und Verlustrechnungen oder Einnahmen-/Ausgabenübersichten vorlegen lassen. Hierbei dürfte es für die Verkehrsformen des Gelegenheitsverkehrs ausreichen, wenn im Normalfall Unterlagen nur für die beiden unmittelbar vorausgegangenen Geschäftsjahre und lediglich ausnahmsweise für die drei letzten Geschäftsjahre verlangt werden.

30.9 Verkehrsordnungswidrigkeiten

Vom Bund-Länder-Fachausschuß Ordnungswidrigkeiten wurden neue Vordrucke „Verwarnung/Anhörung“, „Anhörung im Bußgeldverfahren“ und „Kostenbescheid“ entwickelt, in denen Fragen nach dem Familienstand und dem Beruf nicht mehr enthalten sind. Fragen nach Fahrerlaubnisdaten sind nur für Bußgeldverfahren vorgesehen. Pflichtangaben und freiwillige Angaben wurden zusätzlich kenntlich gemacht. Der Landesbeauftragte begrüßt diese datenschutzgerechte Weiterentwicklung.

In einer Eingabe wurde Beschwerde darüber geführt, daß im Anhörbogen Zeugen aufgeführt waren, woraufhin sich der Angezeigte mit diesen in Verbindung gesetzt hatte. Die Angabe der Zeugen im Anhörbogen ist durch § 66 Abs. 1 Nr. 4. des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten gedeckt, das Erfordernis der genauen Bezeichnung der Beweismittel darüber hinaus durch höchst-

richterliche Entscheidungen anerkannt. Einen datenschutzrechtlichen Verstoß konnte der Landesbeauftragte danach nicht feststellen.

Eine Stadtverwaltung fragte an, inwieweit Bedenken gegen die Führung von Listen der Personen bestehen, die im Rahmen des Anhörungsverfahrens bei Verkehrsordnungswidrigkeiten von ihrem Aussageverweigerungsrecht gem. § 52 StPO Gebrauch machen. Nach übereinstimmender Auffassung des Landesbeauftragten und des Ministers des Innern ist die Führung solcher Listen durch die Vorschriften des Ordnungswidrigkeitengesetzes, den Runderlaß vom 9. 11. 1978 — 21.1-05140/12.3 — sowie den Gemeinsamen Runderlaß des Ministers des Innern und des Ministers für Wirtschaft und Verkehr vom 7. 1. 1983 — 21.1-05140/16 — nicht gedeckt. Die Ordnungswidrigkeitenstelle hätte allerdings die Möglichkeit, die eingestellten Bußgeldverfahren der Straßenverkehrsbehörde zu melden, die ihrerseits Maßnahmen nach § 31 a StVZO einleiten könnte.

30.10 Freiwillige Kraftfahrzeug-Überwachung des Technischen Überwachungsvereins

Ein Bürger beschwerte sich beim Landesbeauftragten darüber, daß seine Daten bei der Freiwilligen Kraftfahrzeug-Überwachung (FKÜ) des Technischen Überwachungsvereins ohne seine Einwilligung gespeichert wurden. Da der Technische Überwachungsverein in diesem Rahmen nicht hoheitlich tätig wird, wurde die Eingabe zuständigkeitshalber an die Bezirksregierung abgegeben. Das Ergebnis ihrer Überprüfung mag jedoch von allgemeinem Interesse sein: Grundlage der Speicherung personenbezogener Daten bei der Freiwilligen Kraftfahrzeug-Überwachung der Technischen Überwachungsvereine ist der Erlaß des Bundesministers für Verkehr vom 11. Juli 1983, wonach die FKÜ im Rahmen von Nr. 4.2 der Anlage VIII zur StVZO neben Fahrzeugdaten auch Namen und Anschrift des Betroffenen speichert, weil sich die Betreuung des Fahrzeugs normalerweise über einen längeren Zeitraum erstrecken soll; die Daten werden vom Halter freiwillig aufgrund eines privatrechtlichen Vertrages zur Verfügung gestellt, ihre Speicherung ist im Rahmen der Zweckbestimmung somit nach § 23 BDSG zulässig; die Benachrichtigung des Kunden über die erstmalige Speicherung der Daten ist nicht erforderlich, da er hiervon aufgrund des Vertragsverhältnisses Kenntnis erlangt (§ 26 Abs. 1 BDSG).

30.11 Fragebogen der Straßenbauverwaltung

Ein Bürger beschwerte sich über den Umfang der Fragen, die er als Antragsteller bei der Regulierung von Unfallschäden bei der Straßenbauverwaltung beantworten sollte. Insbesondere ging es ihm um seines Erachtens überflüssige Fragen nach Beruf, Arbeitgeber sowie Teilkaskoversicherung bei beschädigten Kraftfahrzeugen. Auf Intervention des Landesbeauftragten wurde auf die Beantwortung dieser Fragen verzichtet und der Vordruck entsprechend geändert.

31. Rechtspflege

31.1 Novellierung der Strafprozeßordnung

Die Strafprozeßordnung (StPO) geht von zahllosen Informationsflüssen zwischen Polizei, Staatsanwaltschaften, Gerichten, Beschuldigten bzw. Angeklagten, Zeugen und anderen Stellen und Personen aus, enthält jedoch in wesentlichen Bereichen noch keine den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts genügenden Vorschriften über den Umgang mit personenbezogenen Daten. Die Novellierung des Gesetzes ist umso dringlicher, als die bereits begonnenen Arbeiten an der Ergänzung des Polizeirechts um datenschutzrechtliche Bestimmungen bis zur Änderung der StPO zurückgestellt worden sind. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat im November 1986 eine EntschlieÙung zur Regelung der Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten im Strafverfahren verabschiedet, deren Inhalt wegen des Umfangs im folgenden nur in stark verkürzter Form wiedergegeben werden kann.

Die Datenschutzbeauftragten stimmen darin überein, daß die verschiedenen Phasen der Informationsgewinnung und -verarbeitung durch Staatsanwaltschaft und Polizei zu Zwecken der Strafverfolgung einer grundlegenden Überprüfung und ergänzender gesetzlicher Regelungen bedürfen. Dies gilt vor allem für die Datenerhebung bei der Vernehmung von Beschuldigten und Zeugen. Auch bei der Fahndung im Rahmen der Strafverfolgung werden personenbezogene Daten erhoben, gespeichert und übermittelt. Deshalb müssen die Voraussetzungen für die Ausschreibung zur Festnahme und zur Aufenthaltsermittlung ebenso wie die Öffentlichkeitsfahndung näher geregelt werden. Zur Zeit fehlt es auch an hinreichend präzisen Befugnisnormen für besondere Fahndungsmethoden und den Einsatz technischer Mittel. Rasterfahndung, Spurendokumentationssysteme und polizeiliche Beobachtung sind hinsichtlich der Zulässigkeitsvoraussetzungen und des Ablaufs im Gesetz genau zu beschreiben. Die Vorschriften über die erkennungsdienstliche Behandlung bedürfen der Präzisierung. Wie im Polizeirecht fehlt es auch in der StPO an hinreichend klaren Vorschriften über die Informationserhebung in Versammlungen, den Einsatz lesender oder mithörender technischer Geräte und Bildaufzeichnungen sowie die Inanspruchnahme von Informanten und den Einsatz von V-Personen oder verdeckten Ermittlern. Unerläßlich sind allgemeine Regelungen über Datenflüsse zwischen den Staatsanwaltschaften sowie zwischen Staatsanwaltschaften und Polizei und umgekehrt (vgl. 12.11). Gesetzlich unregelt sind auch die automatisierten Informationssysteme zur Strafverfolgung. Dabei wird das Problem der Sachherrschaft der Staatsanwaltschaft über die zu Zwecken der Strafverfolgung geführten Dateien der Polizei zu lösen sein. Die Vorschriften über die Akteneinsicht durch öffentliche Stellen, den Beschuldigten oder dessen Verteidiger sowie durch Privat- und Nebenkläger sind ergänzungsbedürftig, die Auswertung der Akten zu wissenschaftlichen Zwecken regelungsbedürftig. Es ist sicherzustellen, daß die Rechte der Betroffenen bei der Mitteilung personenbezogener Daten durch Staatsanwaltschaften und Gerichte an andere öffentlichen Stellen oder private Dritte gewahrt bleiben. Den Anforderungen des Datenschutzes ist bei öffentlichen Bekanntmachungen durch Aushang der Gerichte ebenso wie beim Verlesen von Dokumenten in der Verhandlung Rechnung zu tragen. Das gleiche gilt für Auskünfte an die Medien. Das Verfahren bei Kontrollen der Gerichtsbesucher und die Speicherung der dabei erhobenen Daten durch andere Stellen ist näher zu beschreiben. Die Aufbewahrung und Löschung der zu Zwecken der Strafverfolgung in Dateien und Akten verarbeiteten Daten müssen gesetzlich geregelt werden. Für die Anlage neuer personenbezogener Sammlungen sollten Errichtungsanordnungen vorgeschrieben werden. Schließlich erscheint zur Gewährleistung einer unabhängigen Datenschutzkontrolle die Schaffung ei-

nes Aussageverweigerungsrechts für die Datenschutzbeauftragten sowie eines Verbots der Beschlagnahme ihrer Akten unverzichtbar.

Der Landesbeauftragte wird die Entschließung den zuständigen Ministern in der Erwartung zur Kenntnis bringen, daß sie bei den Novellierungsarbeiten Berücksichtigung findet.

31.2 Verbesserung der Stellung des Verletzten im Strafverfahren

Zum Jahresende hat der Bundestag das sog. Opferschutzgesetz verabschiedet. Es stärkt die Rechtsposition der Opfer schwerer Straftaten im Hinblick auf den Schutz ihrer Persönlichkeitssphäre durch Ausweitung der Möglichkeiten zum Ausschluß der Öffentlichkeit in der Hauptverhandlung, wenn Umstände aus dem persönlichen Lebensbereich erörtert werden. Zusätzlich wird zum Schutz des Verletzten und anderer Zeugen das Fragerecht nach Umständen aus dem persönlichen Lebensbereich eingeschränkt.

31.3 Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren

Im Einklang mit der oben wiedergegebenen Auffassung der Datenschutzbeauftragten (vgl. 31.1) hat das Oberlandesgericht Koblenz entschieden, daß die Gewährung von Akteneinsicht an Dritte, am laufenden Ermittlungsverfahren nicht beteiligte Personen mangels einer gesetzlichen Rechtsgrundlage unzulässig ist, sofern die Betroffenen nicht vorher zugestimmt haben. Die Staatsanwaltschaft hatte Akteneinsicht gewährt, um die Prüfung und Geltendmachung zivilrechtlicher Ansprüche zu ermöglichen. Das Oberlandesgericht hat hierzu festgestellt, daß jede Verwertung und Weiterleitung sowie das Zugänglichmachen von Informationen über eine Person „einen Eingriff in deren grundgesetzlich geschütztes Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ darstellt, der einer gesetzlichen Grundlage bedarf. An einer solchen fehle es bisher. Die Regelungen der Datenschutzgesetze seien mangels Dateibezuges nicht anwendbar. Eine gewohnheitsrechtliche Zulässigkeit scheidet schon deshalb aus, weil die bisherige Praxis auf die Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren gestützt worden sei. Bei diesen handele es sich jedoch lediglich um eine Verwaltungsvorschrift, die die vom Bundesverfassungsgericht geforderte gesetzliche Regelung nicht ersetzen könne.

31.4 Justizmitteilungsgesetz

Zuletzt im Jahresbericht 1985 ist über die jahrelangen Bemühungen um eine datenschutzkonforme Ausgestaltung der Mitteilungen in Strafsachen bzw. Zivilsachen (MiStra/MiZi) berichtet worden (vgl. VII 31.4 und 31.6). Seit September 1985 liegt der Referentenentwurf eines Gesetzes über Mitteilungen der Justiz von Amts wegen in Zivil- und Strafsachen (Justizmitteilungsgesetz) vor. Der Begründung zufolge sollen mit diesem Entwurf die Konsequenzen aus dem Volkszählungsurteil gezogen werden. Durch neue Bestimmungen im Gerichtsverfassungsgesetz sollen die für erforderlich gehaltenen Mitteilungen aus Akten, Dateien und Registern der Strafgerichte, der Staatsanwaltschaften und der Zivilgerichte an andere Gerichte, Behörden oder sonstige öffentliche Stellen geregelt werden. Die Mitteilungen sollen nur noch erfolgen, soweit sie in einem Gesetz angeordnet oder zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben des Empfängers erforderlich sind. Daneben enthält der Entwurf Regelungen über die Berichtigung und Löschung erfolgter Mitteilungen, über die Verwendungsbegrenzung für den Empfänger der Mitteilung, die erforderlichen Dokumenta-

tionen, die Benachrichtigung des von der Mitteilung Betroffenen und die Möglichkeiten der gerichtlichen Überprüfung, ferner eine besondere Regelung für Verfahren nach dem Jugendgerichtsgesetz sowie eine Konkurrenzregelung zu einzelnen Vorschriften des Bundeszentralregistergesetzes.

Der Landesbeauftragte begrüßt den Entwurf als einen konkreten Schritt zur gesetzlichen Verankerung des Mitteilungswesens im Justizbereich. Richtig erscheint, daß er sich auf Mitteilungen von Amts wegen an öffentliche Stellen beschränkt und für Mitteilungen an Verfahrensbeteiligte sowie für solche auf Ersuchen auf Regelungen in den einzelnen Prozeßordnungen verweist, die allerdings erst noch geschaffen werden müssen. Nicht befriedigen kann hingegen die beabsichtigte fast durchgängig geringe Regelungsdichte. Zahlreiche generalklauselartige Bestimmungen lassen Anlaß und Umfang der vorgesehenen Datenverarbeitung nicht hinreichend deutlich erkennen und begründen damit von vornherein die Gefahr extensiver Interpretation durch ergänzende Verwaltungsvorschriften. Der Landesbeauftragte hat dem Minister der Justiz eine eingehende Stellungnahme zugeleitet.

31.5 Prozeßkostenhilfe

Bereits unter IV 12.6 hatte der Landesbeauftragte auf datenschutzrechtliche Probleme im Zusammenhang mit der Gewährung von Prozeßkostenhilfe hingewiesen. Prozeßkostenhilfe (früher Armenrecht genannt) erhält, wer als Beteiligter in einem Gerichtsverfahren mit hinreichender Aussicht auf Erfolg seine Rechte verfolgen oder verteidigen will und die Kosten der Prozeßführung aus seinem Einkommen oder Vermögen nicht, nur zum Teil oder nur in Raten aufbringen kann. Zum Nachweis der begrenzten finanziellen Möglichkeiten muß er mit dem Antrag eine Erklärung über Familienverhältnisse, Beruf, Vermögen, Einkommen und Belastungen abgeben und durch Belege begründen. Wegen der Sensitivität dieser Angaben kann der Antragsteller ein erhebliches Interesse daran haben, daß andere Personen, insbesondere der Prozeßgegner, keinen Einblick erhalten. In einem Beschluß vom 15. November 1983 (NJW 1984 S. 740) hatte der Bundesgerichtshof hierzu festgestellt, daß der Gegner des Antragstellers im Prozeßkostenhilfeverfahren kein Anhörungsrecht zu den Angaben über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse und insoweit auch kein Recht auf Einsicht in solche Angaben enthaltende Akteile hat. Der Minister der Justiz hatte dem Landesbeauftragten bereits früher mitgeteilt, daß dies in Niedersachsen durch Verwaltungsvorschrift gewährleistet sei. Er hat sich nunmehr darüber hinaus beim Bundesjustizminister dafür ausgesprochen, dem Datenschutz im Prozeßkostenhilfeverfahren durch Ergänzungen der §§ 114 ff. ZPO Rechnung zu tragen.

31.6 Zwangsversteigerungsverfahren

Bereits unter VII 31.8 hatte der Landesbeauftragte seine Bemühungen dargestellt, in Zwangsversteigerungsverfahren die schutzwürdigen Belange des Eigentümers bei den gesetzlich vorgeschriebenen Veröffentlichungen zu wahren. Zahlreiche Gerichte haben diese Darstellung zum Anlaß genommen, ihre Veröffentlichungspraxis kritisch zu überprüfen und den Umfang der Veröffentlichungen auf das unbedingt notwendige Maß zu reduzieren.

Der Hinweis einer Gemeinde auf die unterschiedliche Praxis bei Bekanntmachungen im Zwangsversteigerungsverfahren durch Aushang im Gemeindekasten hat den Landesbeauftragten veranlaßt, den Minister der Justiz um Prüfung zu bitten, inwieweit eine landeseinheitliche datenschutzgerechte Veröffentlichungspraxis herbeigeführt werden kann. Dieser hat seine Auffassung

bekräftigt, daß die den Rechtspflegern gesetzlich zugestandene Unabhängigkeit bei der Durchführung des Zwangsversteigerungsverfahrens nicht durch Anweisungen des Ministeriums eingeschränkt werden könne.

31.7 Eintragung eines Zwangsversteigerungsvermerks ins Grundbuch

Wer seinem Gläubiger einen rechtsverbindlich festgesetzten Betrag schuldet und diesen nicht zahlen kann oder will, muß damit rechnen, daß der Gläubiger Befriedigung auch durch Zwangsversteigerung eines vorhandenen Grundstücks sucht. Dies geschieht durch gerichtlich verfügte Eintragung eines Zwangsversteigerungsvermerks im Grundbuch. Zahlt der Schuldner dann doch, ohne daß es zur Durchführung der Zwangsversteigerung kommt, so wird der eingetragene Vermerk gelöscht. Dies geschieht jedoch nicht durch vollständige Entfernung aus dem Grundbuchblatt, sondern nach § 46 der Grundbuchordnung durch Eintragung eines Lösungsvermerks, rote Unterstreichung des ursprünglichen Vermerks oder Nichtmitübertragung auf ein anderes Grundbuchblatt. Der Landesbeauftragte hat Hinweise aus anderen Bundesländern aufgegriffen, wonach sich Grundstückseigentümer darüber beschwert hatten, daß diese unvollständige Art der Löschung nicht datenschutzgerecht sei, weil jeder Einsichtnehmende unschwer erkennen könne, daß es tatsächliche oder vermeintliche Zahlungsschwierigkeiten gegeben habe.

Der Minister der Justiz hält die völlige Entfernung der Eintragung aus dem Grundbuch für nicht vereinbar mit dem Zweck des Grundbuchs. Dieses müsse auch zurückliegende Rechtsvorgänge lückenlos dokumentieren. Auch bei Anlegung eines neuen Grundbuchblattes unter Nichtübertragung des alten Vermerks müsse in der Aufschrift des neuen Blattes auf das bisherige Blatt verwiesen werden, zumindest dieses den Hinweis enthalten, daß vorangegangene Nummern gelöscht worden seien. Bei einer Einsicht in das Grundbuch könne also auch in diesem Fall zurückverfolgt werden, welche Entwicklung das Grundstück genommen habe. Aus dem alten Blatt, das aufzubewahren sei, wären die Vermerke über die Anordnung der Zwangsversteigerung und ggf. der Zwangsverwaltung nach wie vor ersichtlich. Schließlich bestehe auch die Möglichkeit, Einsicht in die Grundakten zu nehmen, in denen die Eintragungssuchen des Vollstreckungsgerichts und die Eintragungsverfügungen des Rechtspflegers ohnehin verblieben.

31.8 Grundbucheinsicht

Nach § 12 Abs. 1 der Grundbuchordnung i.V.m. § 46 der Grundbuchverordnung ist die Einsichtnahme in das Grundbuch sowie in die nach § 10 GBO in den Grundakten aufzubewahrenden Unterlagen jedem gestattet, der ein berechtigtes Interesse darlegt. Notare sind nach § 43 Abs. 2 der Grundbuchverordnung von der Darlegung des berechtigten Interesses befreit. Eine Aufzeichnung über die Einsichtnahme und die Interessendarlegung ist nicht vorgeschrieben und erfolgt in der Praxis auch nicht, so daß die nachträgliche datenschutzrechtliche Prüfung der Zulässigkeit einer Einsichtsgewährung in aller Regel unmöglich ist. Soweit ein Notar in seiner Eigenschaft als Rechtsanwalt Mandanten vertritt, ist nicht auszuschließen, daß er bei Rechtsstreitigkeiten Erkenntnisse aus den Grundakten verwertet, die er aufgrund des vorgenannten privilegierten Einsichtsrechts erlangt hat. Dies ist insoweit sicher unbedenklich, als er für die Einsichtnahme auch ein berechtigtes Interesse als Rechtsanwalt geltend machen kann. Ist dies aber nicht der Fall, so dürfte eine aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht unbedenkliche Zweckentfremdung der zunächst für notarielle Bedürfnisse erlangten Daten vorliegen. Unabhängig von dieser, wohl mehr standesrechtlichen Problematik hält es der Landesbe-

auftrage angesichts der in den Grundakten enthaltenen sensitiven Daten aus Verträgen, Testamenten oder Zwangsversteigerungen für überlegenswert, die Grundbuchordnung und die zugehörigen Verwaltungsvorschriften im Hinblick auf die Gewährung von Einsicht in die Grundakten entsprechend den vom Bundesverfassungsgericht gestellten Anforderungen an Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu präzisieren. Hierbei könnte festgelegt werden, daß besonders empfindliche Unterlagen von den übrigen Grundakten getrennt zu führen, besondere Anforderungen an die Interessendarlegung zu stellen und Einsichtnahmen in nachvollziehbarer Weise zu dokumentieren sind. Der Minister der Justiz sieht allerdings keinen Regelungsbedarf.

31.9 Öffentliche Bekanntmachung von Entmündigungsentscheidungen

Fälle aus anderen Bundesländern geben Veranlassung, auf eine nach heutigem Grundrechtsverständnis bedenkliche Verpflichtung der Gerichte zur Veröffentlichung von Entmündigungsentscheidungen hinzuweisen. § 687 ZPO ordnet die öffentliche Bekanntmachung der Entmündigung einer Person an, wenn diese durch Gerichtsbeschluß wegen Verschwendung, Trunksucht oder Rauschgiftsucht entmündigt worden oder eine solche Entmündigung durch Gerichtsbeschluß wieder aufgehoben worden ist. Demgegenüber wird die Entmündigung wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche nicht öffentlich bekannt gemacht. Die öffentliche Bekanntmachung der Entmündigungsentscheidung ist als besonders schwerer Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Betroffenen anzusehen, der durch Unterrichtung einer breiten Öffentlichkeit in seinem persönlichen Ansehen und seiner sozialen Stellung schwer geschädigt werden kann. Die ursprüngliche Begründung der Veröffentlichungsverpflichtung, sie diene dem Schutz des Rechtsverkehrs und habe erzieherische Bedeutung, läßt sich in dieser Form wohl kaum noch aufrechterhalten. Der Bundesminister der Justiz wird diesem Aspekt bei der begonnenen Neuordnung des Entmündigungs-, Vormundschafts- und Pflegschaftsrechts Rechnung zu tragen haben. Bis dahin wird auch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit des § 687 ZPO vorliegen.

31.10 Beachtung des Adoptionsgeheimnisses durch die Gerichte

Wiederholt hat der Landesbeauftragte auf die Pflicht zu besonders sensiblem Umgang mit persönlichen Daten bei Adoptionen hingewiesen. In diesem Jahr ist wiederum ein Fall bekannt geworden, in dem ein Vormundschaftsgericht im Adoptionsbeschluß die Namen der leiblichen Eltern des Kindes mit voller Anschrift aufgeführt hat, was auch nach Auffassung des Justizministers zu unterbleiben hat. Der Landesbeauftragte begrüßte die dringliche Bitte des Ministers der Justiz an die Vormundschaftsgerichte, bei der gerichtlichen Tätigkeit stets auf die bestmögliche Wahrung des Adoptionsgeheimnisses zu achten.

31.11 Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Justiz

In früheren Jahresberichten ist wiederholt über erreichte Verbesserungen des Datenschutzes bei der Öffentlichkeitsarbeit von Behörden berichtet worden. Eine Neuregelung der Information von Presse und Rundfunk im Geschäftsbereich des Saarländischen Justizministers bot Anlaß, die entsprechenden niedersächsischen Regelungen aus dem Jahre 1974 auf einen hinreichenden Schutz der Rechte des betroffenen Bürgers zu überprüfen.

Umfang und Zeitpunkt einer gebotenen Unterrichtung von Presse, Funk und Fernsehen müssen die Herabwürdigung oder Bloßstellung von Verfahrensbeteiligten soweit möglich vermeiden. Grundsätzlich sollte nur über den Stand des Verfahrens unterrichtet, der offene Ausgang des Verfahrens stets ausdrücklich hervorgehoben werden. Die namentliche Erwähnung von Verfahrensbeteiligten sollte, insbesondere bei Jugendlichen und Opfern von Sexualstraftaten, ohne deren Zustimmung bzw. die Zustimmung ihrer gesetzlichen Vertreter unterbleiben. Werden schriftliche Auskünfte oder Presseerklärungen erteilt, sollten der Beschuldigte und sein Anwalt hiervon eine Abschrift erhalten. Bei Pressekonferenzen kann es geboten sein, dem Verteidiger des Beschuldigten oder dem Anwalt des Opfers die Teilnahme zu ermöglichen. Werden durch die Veröffentlichungen in Presse und Rundfunk unrichtige Tatsachen verbreitet, die rechtlich geschützte Interessen des Beteiligten beeinträchtigen können, so ist eine Gegenerklärung bzw. eine Gegendarstellung abzugeben.

Der Landesbeauftragte hat beim Minister der Justiz angeregt, die Verfügung über die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Justizbehörden entsprechend zu ergänzen.

31.12 Notariatskarteien

Nach Auffassung des Bundesministers der Justiz stehen die Vorschriften über den Vorrang des Berufsrechts der Notare und über deren Pflicht zur Amtsverschwiegenheit der Anwendung der Datenschutzgesetze auf die dateimäßige Verarbeitung personenbezogener Daten in den Notariaten ebenso wenig entgegen wie die Aufsichtsregelung des § 92 der Bundesnotarordnung. Vielmehr sei eine zusätzliche Kontrolle durch die Datenschutzbeauftragten vom Gesetzgeber ausdrücklich gewollt. Die hiermit bekräftigte, vom Landesbeauftragten im Einvernehmen mit dem Niedersächsischen Minister der Justiz bereits seit langem vertretene Auffassung, wonach die niedersächsischen Notariate den Vorschriften des NDSG unterliegen und dementsprechend insbesondere bezüglich der automatisch betriebenen Dateien meldepflichtig sind (vgl. VII 31.10), wird auch von der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder geteilt.

Der Niedersächsische Minister der Justiz hat die Notaraufsichtsstellen inzwischen angewiesen, im Rahmen der Geschäftsprüfung der Notare auf die Erfüllung der gesetzlichen Meldepflicht nach § 18 Abs. 4 NDSG zu achten und Verstöße hiergegen als Dienstpflichtverletzungen anzusehen.

32. Strafvollzug

32.1 Schriftverkehr des Landesbeauftragten mit Strafgefangenen

Schon bisher galt, daß Schreiben von Gefangenen an den Landesbeauftragten von der Kontrolle durch die Anstaltsleitung ausgenommen waren. Umgekehrt unterlagen jedoch bislang Schreiben des Landesbeauftragten an Insassen einer Strafvollzugsanstalt, wie andere Behördenpost auch, einer Sichtkontrolle nach § 29 Abs. 3 des Strafvollzugsgesetzes (vgl. VI 29.3). Inzwischen hat der Minister der Justiz, einer Anregung des Landesbeauftragten folgend, die Vollzugsanstalten angewiesen, Schreiben des Landesbeauftragten an Strafgefangene

von der Überwachung auszunehmen, wenn in einem besonderen Anschreiben an den Anstaltsleiter darum gebeten wurde.

32.2 Meldepflicht für Gefangene

Unter VII 32.1 war bereits auf die veränderte Rechtslage nach § 17 Abs. 3 des Niedersächsischen Meldegesetzes hingewiesen worden, wonach der Gefangene, der für keine andere Wohnung gemeldet ist und sich länger als zwei Monate in der Vollzugsanstalt aufhält, beim Meldeamt des Anstaltsortes meldepflichtig ist. Durch Rundverfügung des Präsidenten des Justizvollzugsamtes sind die Leiter der Vollzugsanstalten jetzt gebeten worden, die Gefangenen umfassend über das neue Melderecht aufzuklären. Die Rundverfügung enthält als Anlage ein Mustermerkblatt und einen Belehrungsvordruck, die den datenschutzrechtlichen Belangen Rechnung tragen. Hervorzuheben ist, daß künftig für die immer wieder umstrittenen Auskünfte über den Aufenthalt von Strafgefangenen an private Dritte ein Bedürfnis nur noch in den Fällen besteht, in denen ein Gefangener in keinem Melderegister erfaßt ist und der Anstaltsaufenthalt die Gesamtdauer von zwei Monaten nicht überschreitet. In allen anderen Fällen sind die Anfragenden an die Meldebehörde zu verweisen, die ihrerseits die schutzwürdigen Belange des Gefangenen zu berücksichtigen hat.

32.3 Übermittlung personenbezogener Daten Gefangener an ehrenamtliche Mitarbeiter

Erfolgreich waren auch die Bemühungen um datenschutzgerechte Regelungen für die Beteiligung ehrenamtlicher Mitarbeiter im Justizvollzug (vgl. VII 32.4). Es besteht nunmehr Einvernehmen mit dem Minister der Justiz, daß die Datenweitergabe an ehrenamtliche Mitarbeiter, die einzelne Gefangene betreuen, nur nach vorheriger Einwilligung des betroffenen Gefangenen erfolgen darf. Gleiches gilt für die von den ehrenamtlichen Mitarbeitern betreuten Gruppenveranstaltungen, soweit bei diesen eine Datenweitergabe überhaupt erforderlich ist. Bei Vollzugplankonferenzen, an denen ehrenamtliche Mitarbeiter teilnehmen, sollen persönliche Daten von Gefangenen ebenfalls nur mit deren Einwilligung offenbart werden. Die Teilnahme von ehrenamtlichen Mitarbeitern soll dabei auf den Konferenzteil beschränkt werden, der sich auf Gefangene bezieht, die eingewilligt haben.

32.4 AIDS-Test in Strafvollzugsanstalten

Zeitungsmeldungen haben den Landesbeauftragten veranlaßt, sich einen Einblick in die Verfahrensweise der Vollzugsanstalten hinsichtlich von mit AIDS infizierten Gefangenen zu verschaffen. Die Justizvollzugsanstalten sind angewiesen, im Falle eines positiven Testergebnisses geeignete Vorkehrungen zu treffen. Den Angehörigen sogenannter „Risikogruppen“ wird bei der Eingangsuntersuchung angeboten, sich einem freiwilligen AIDS-Test zu unterziehen, wovon die überwiegende Zahl der Untersuchten Gebrauch macht. Damit stellt sich die Frage, ob die untersuchenden Anstaltsärzte befugt und verpflichtet sind, positive Testergebnisse der Anstaltsleitung mitzuteilen. Zumindest ein Anstaltsarzt hat bislang die Weitergabe verweigert. Ungeachtet der strittigen Frage der Berufung auf die ärztliche Schweigepflicht im innerdienstlichen Bereich hat der Landesbeauftragte den Minister der Justiz auf folgenden datenschutzrechtlichen Aspekt hingewiesen: Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung beinhaltet u. a. auch, daß derjenige, bei dem eine

öffentliche Stelle auf freiwilliger Basis Daten erhebt, über die Verwendung dieser Daten und die damit verbundenen Folgen aufgeklärt wird. Da eine solche Aufklärung über etwaige Folgen eines positiven Testergebnisses derzeit nicht erfolgt und die Bereitschaft der Gefangenen zum Test offenkundig im Vertrauen auf die Verschwiegenheit des Arztes auch gegenüber der Anstaltsleitung erklärt wird, erscheint eine Weitergabe der auf diese Weise erhobenen Daten nicht unbedenklich. Andererseits wird nicht verkannt, daß sich eine Aufklärung der Betroffenen über mögliche Folgen der Tests für die Behandlung im Strafvollzug negativ auf die Bereitschaft zum Test auswirken könnte. Damit bliebe letztlich wohl nur die Möglichkeit, für sog. „Risikogruppen“ eine Verpflichtung zur Duldung des Tests durch gesetzliche Regelung vorzusehen, die gleichzeitig eine Übermittlung positiver Testergebnisse an die Anstaltsleitung abdecken müßte. Die Bedenken des Landesbeauftragten gegen eine Weitergabe der Testergebnisse an die Anstaltsleitung würden sich erheblich reduzieren, wenn ein Weg gefunden werden könnte, die Betroffenen in behutsamer Form auf mögliche Folgen eines positiven Testausganges hinzuweisen, was ihnen die Tragweite ihrer Entscheidung vor Augen führte, ohne gleichzeitig die Testbereitschaft in nennenswerter Weise zu schmälern. Dies könnte sicherlich dadurch erleichtert werden, daß der gegenwärtige, offenbar zwingend vorgeschriebene Maßnahmenkatalog durch eine flexiblere — mehr auf den Einzelfall abgestellte Regelung — ersetzt würde. Eine Antwort des Ministers der Justiz steht noch aus.

32.5 Weitergabe personenbezogener Daten der Opfer von Straftaten

In der Jugendanstalt Hameln werden im Rahmen der Therapie für junge Sexualstraftäter Geschlechtsrollen-Seminare durchgeführt. Daran nehmen neben den Diplom-Psychologen der Jugendanstalt auch weibliche ehrenamtliche Helferinnen als Laientrainer teil. Ihre Aufgabe ist es u. a., mit dem Opfer der Straftat Verbindung aufzunehmen, um im Gespräch Erkenntnisse über die Einschätzung des Opfers zum Tatverlauf bzw. zur jetzigen psychischen Lebenssituation zu gewinnen. Dazu müssen der Laientrainerin Name und Anschrift des Tatopfers mitgeteilt werden. Der Landesbeauftragte stimmt mit dem Minister der Justiz darin überein, daß die Weitergabe dieser personenbezogenen Daten an die Laientrainerinnen nur zulässig ist, wenn das Opfer, nach vorheriger Befragung durch die Vollzugsbehörde, mit der Datenweitergabe einverstanden ist.

33. Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften

Die staatliche Rechtsordnung geht davon aus, daß auch die Kirchen den Datenschutz zu beachten haben. Dies folgt beispielsweise aus § 10 Abs. 2 des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes sowie § 10 Abs. 2 des Bundesdatenschutzgesetzes, wonach Behörden und sonstige öffentliche Stellen personenbezogene Daten nur dann an Stellen der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften übermitteln dürfen, wenn sichergestellt ist, daß diese ausreichende Datenschutzmaßnahmen treffen. Auch die neue Niedersächsische Melde-
datenübermittlungsverordnung macht dies in § 10 Abs. 1 zur Bedingung für regelmäßige Datenübermittlungen an die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften. Der Minister des Innern hatte mit Runderlaß vom 19. November 1979 (Nds. MBl. S. 2008) festgestellt, daß die evangelischen Kirchen und die römisch-katholische Kirche im Bereich des Landes Niedersachsen

Kirchengesetze bzw. Anordnungen über die Zulässigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten, über die Rechte der Betroffenen, über technische und organisatorische Maßnahmen zur Datensicherung sowie die Überwachung des Datenschutzes erlassen und hinreichende Vorkehrungen zu deren Vollzug getroffen haben.

33.1 Kirchenaustritte

Die Unterrichtung von Kirchen, Religionsgemeinschaften oder Weltanschauungsgemeinschaften über Kirchenaustritte richtet sich nach dem Kirchenaustrittsgesetz vom 4. Juli 1973 (Nieders. GVBl. S. 221), geändert durch Gesetz vom 20. April 1978 (Nieders. GVBl. Seite 329). Einzelheiten der Durchführung dieses Gesetzes hat der Minister des Innern mit Runderlaß vom 18. Februar 1986 (Nds. MBl. Seite 217) neu geregelt. Hiernach hat der Landesbeamte die Religionsgesellschaft, der der Erklärende angehört hat, durch Übersendung einer beglaubigten Abschrift der Austrittserklärung oder, bei mündlicher Austrittserklärung, eines bestimmten Vordruckes unverzüglich zu unterrichten. Die Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts haben auf diese Übermittlung personenbezogener Daten somit einen Rechtsanspruch. Datenschutzrechtliche Schwierigkeiten entstehen lediglich dann, wenn die unterrichtete Kirche die Tatsache des Austritts anschließend in einem Mitteilungsblatt oder durch Kanzelabkündigung einem größeren Personenkreis bekannt gibt. Auch im Berichtsjahr beschwerten sich wieder Bürger, die hierin eine Verletzung ihres Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sahen, beim Landesbeauftragten, der die Beschwerdeführer mangels eigener Zuständigkeit an den jeweiligen kirchlichen Datenschutzbeauftragten verweisen mußte. Im übrigen führte die Darstellung der Problematik unter VII 33 zu einem Schreiben der Konföderation Evangelischer Kirchen in Niedersachsen an den Minister des Innern, in dem einige der vom Landesbeauftragten getroffenen Aussagen problematisiert wurden. So soll die Veröffentlichung von Kirchenaustritten nach Auffassung der Konföderation nicht schlechterdings ausgeschlossen sein.

33.2 Schutz des Adoptionsgeheimnisses bei kirchlichen Stellen

Durch Eingaben wurde der Landesbeauftragte darauf aufmerksam gemacht, daß der Schutz des Adoptionsgeheimnisses auch bei kirchlichen Stellen verbesserungsbedürftig ist. So wurden die Änderungsdaten eines Adoptivkindes nach vollzogener Adoption von der Meldebehörde an das Kirchliche Rechenzentrum übermittelt, von diesem jedoch erst zwei Monate später verarbeitet, so daß es zu einem Verstoß gegen das Adoptionsgeheimnis kam. Da Adoptionsdaten äußerst sensibel sind, hält es der Landesbeauftragte für unabdingbar, daß diese auch im kirchlichen Bereich unverzüglich verarbeitet werden. Er hat daher den Minister des Innern gebeten, auf die Kirchen entsprechend einzuwirken. Der Minister des Innern hat dies zum Anlaß genommen, § 10 Abs. 1 Ziffer 14 der neuen Niedersächsischen Meldedatenübermittlungsverordnung abweichend vom ursprünglichen Entwurf dahingehend zu ergänzen, daß den öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften durch die Meldebehörden nicht nur Übermittlungssperren, sondern auch deren Gründe zu übermitteln sind. In einem Schreiben an die Konföderation Evangelischer Kirchen und an das Katholische Büro hat der Minister des Innern betont, daß die Kirchen damit in den Stand versetzt werden, auch in ihrem Bereich die zur Wahrung des Adoptionsgeheimnisses unerläßlichen Maßnahmen „unverzüglich treffen zu können“. Er hat die Kirchen darüber hinaus gebeten mitzuteilen, ob im kirchlichen Bereich zusätzliche Sicherungen zum Schutz des Adoptionsgeheimnisses geplant sind. Dies ist der Fall. So hat die Evangelisch-

Lutherische Landeskirche Hannover mit Rundverfügung vom 26. November 1986 die Pfarrämter und Kirchenvorstände gebeten, mit personenbezogenen Daten während des Adoptionspflegeverhältnisses sowie in allen Fällen, in denen im Melderegister ein Sperrvermerk eingetragen ist, besonders behutsam umzugehen, vorsorglich auch in den Gemeindemitgliederverzeichnissen einen entsprechenden Sperrvermerk einzutragen und diesen bei Adressierungen oder beim Erstellen von Listen zu beachten, und schließlich auch im Zusammenhang mit seelsorgerischen Handlungen wie Auskünften aus dem Taufregister oder Ausstellung von Taufbescheinigungen besondere Sorgfalt walten zu lassen.

33.3 Krankenhauseelsorge

Unter VI 19.4 hatte der Landesbeauftragte dargelegt, daß die Frage nach der Konfessionszugehörigkeit eines Krankenhauspatienten und die Mitteilung dieser Angabe an den Krankenhauseelsorger durch die Krankenhausverwaltung datenschutzrechtlich unbedenklich ist, sofern der Betroffene auf die Freiwilligkeit seiner Angaben hingewiesen worden ist. Hierzu hatte der Minister des Innern bereits mit Erlassen vom 28. Dezember 1979 (Nds. MBl. 1980 S. 147) sowie vom 12. November 1981 (Nds. MBl. S. 1293) eingehend Stellung genommen. In diesem Zusammenhang war die Frage aufgeworfen worden, ob der Patient auch darüber zu unterrichten ist, daß die Angabe seiner Konfessionszugehörigkeit zum Zwecke der Übermittlung an die Religionsgesellschaft bzw. an den Krankenhauspfarrer erhoben wird, und ob er zu befragen ist, ob er mit einer seelsorgerischen Betreuung einverstanden ist. Der Minister des Innern hat seine Zusage, die vorgenannten Erlasse insoweit zu ergänzen (vgl. VI 19.4, VII 33.3), inzwischen zurückgenommen, weil die Ergänzung nicht von erheblicher Bedeutung sei. Der Landesbeauftragte hat hiergegen nichts einzuwenden, zumal die Praxis gezeigt hat, daß die sachgerechte Anwendung der vorgenannten Erlaßregelungen gewährleistet erscheint.

33.4 Gottesdienste für Schulanfänger

Die unter VII 33.4 vertretene Auffassung des Landesbeauftragten, daß die Überlassung von Namen, Vornamen und Anschriften von Schulanfängern an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften zum Zwecke der Einladung der Kinder zu Gottesdiensten für Schulanfänger datenschutzrechtlich unbedenklich sei, hat zu Erörterungen Anlaß gegeben. Der Landesbeauftragte geht davon aus, daß diese Frage im Rahmen der anstehenden Novellierung des niedersächsischen Schulrechts (vgl. 27) eine präzise bereichsspezifische Regelung finden wird.

34. Ausblick

Ungeachtet der zahlreichen datenschutzrechtlichen Fortschritte im einzelnen, über die auch in diesem Jahr berichtet werden konnte, dürfte der vorstehende Tätigkeitsbericht deutlich gemacht haben, welche Regelungsdefizite immer noch bestehen. Um nur die wichtigsten in Erinnerung zu rufen: Nach wie vor fehlen in Niedersachsen

- ein zeitgemäßes Datenschutzgesetz
- ein datenschutzgerechtes Polizeigesetz
- ein datenschutzgerechtes Verfassungsschutzgesetz
- ein datenschutzgerechtes Hochschulgesetz
- ein datenschutzgerechtes Schulgesetz
- ein datenschutzgerechtes Gesetz über das öffentliche Gesundheitswesen
- ein datenschutzgerechtes Krankenhausgesetz
- ein datenschutzgerechtes Archivgesetz
- ein datenschutzgerechtes Statistikgesetz.

Nachdem allzulange gewartet wurde, beginnen die Gerichte mit zunehmendem Nachdruck, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung in der Verwaltungspraxis durchzusetzen und die Frage der Notwendigkeit bereichsspezifischer Regelungen im Sinne der Auslegung des Volkszählungsurteils durch die Datenschutzbeauftragten zu interpretieren. Der Landesbeauftragte warnt nachdrücklich davor, weitere Zeit verstreichen zu lassen, etwa in der Erwartung, das Bundesverfassungsgericht werde seine im Volkszählungsurteil fixierten, immerhin auf eine lange Rechtsprechungstradition gegründeten Prinzipien aufgeben. Vor allem aber wendet er sich gegen die — bereits erkennbar werdenden — Kräfte, die dem Gesichtspunkt der Normensparsamkeit gegenüber dem Grundsatz der Normenklarheit den Vorzug geben wollen. Normensparsamkeit ist ein löblicher Vorsatz, Normenklarheit ein Verfassungsgebot.

Anlage 1

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 27. Januar 1986 zu den „Sicherheits- und Datenschutzgesetzen“

Die Datenschutzbeauftragten erinnern an ihre Entschlüsse zu den Auswirkungen des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts, zur Einführung eines maschinenlesbaren Personalausweises und zur Datenverarbeitung bei Polizei und Verfassungsschutz. Sie stellen fest, daß die angekündigten „Sicherheits- und Datenschutzgesetze“ den von ihnen erhobenen Forderungen nur unzureichend Rechnung tragen und den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nur teilweise entsprechen. Die geplanten Regelungen haben erhebliche Konsequenzen für die Datenverarbeitung in den Ländern und präjudizieren die Landesgesetzgeber in vielerlei Hinsicht.

Die Datenschutzbeauftragten sehen sich zu folgender erster Bewertung veranlaßt:

1. Zum Bundesdatenschutzgesetz

- Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gilt für jeglichen Umgang mit personenbezogenen Daten. Daher ist es nicht gerechtfertigt, die Beschränkung des Bundesdatenschutzgesetzes auf Dateien festzuschreiben und die Datenerhebung auszugrenzen. Die vorgeschlagenen Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz sind kein ausreichender Ersatz, weil wichtige Verwaltungsbereiche, wie z. B. die Finanzbehörden, ausgenommen sind und die Datenverarbeitung in Akten und anderen Unterlagen der Datenschutzkontrolle weitgehend entzogen wird.
- Eine wirksame Kontrolle durch die Datenschutzbeauftragten in Bund und Ländern ist nach wie vor nicht sichergestellt.
- Das Auskunftsrecht des Bürgers bleibt stark eingeschränkt.
- Unbefriedigend ist auch, daß der Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich insgesamt nicht verbessert wird.

2. Zum Personalausweisgesetz und Paßgesetz

- Die Einführung des maschinenlesbaren Ausweises verändert entscheidend die Bedingungen, unter denen Informationen über die Bürger im Sicherheitsbereich erhoben und verarbeitet werden. Mit seiner Hilfe soll die Polizei vorhandene Dateien automatisiert abrufen und abgleichen sowie neue Datensammlungen anlegen können. Der behauptete Sicherheitsgewinn ist bis heute nicht dargetan.
- Darüber hinaus fehlt es an bereichsspezifischen Gesetzen, die den Umgang der Sicherheitsbehörden mit dem Ausweis regeln, wie sie auch der Deutsche Bundestag in seiner Entschluß vom 17. 1. 1980 gefordert hat. Die jetzt diskutierten Begleitgesetze einschließlich der Ergänzung der Strafprozeßordnung genügen den Anforderungen nicht. Dies gilt um so mehr, als auch unverdächtige Bürger betroffen sind.
- Die Gefahren wachsen, wenn die gleichzeitig beabsichtigte automatisierte Nutzung des Verkehrszentralregisters in der vorgesehenen Form verwirklicht und der Datenverbund der Sicherheitsbehörden untereinander weiter ausgebaut wird.

3. Zum Bundesverfassungsschutzgesetz

Auch für den Verfassungsschutz gilt, daß seine Aufgaben im Gesetz klar in einer für den Bürger nachvollziehbaren Weise zu beschreiben sind. Gerade weil seine Tätigkeit weitgehend im Geheimen stattfindet, müssen die Bürger die Gewißheit haben, daß der Verfassungsschutz an eindeutige, eng umrissene und abschließend geregelte Aufgaben und Befugnisse gebunden ist. Der vorliegende Entwurf verfehlt dieses Ziel.

Weitere schwerwiegende Mängel kommen hinzu:

- Dem Bürger kann nach wie vor jegliche Auskunft verweigert werden.
- Es fehlen gesetzliche Fristen für die Löschung gespeicherter Daten.
- Dem Verfassungsschutz darf nicht das Recht zugestanden werden, in jedes amtliche Datenregister Einblick zu nehmen und jede Art von Daten anzufordern. Im Gesetzentwurf sind davon nicht einmal Gesundheits- und Steuerdaten ausgenommen.
- Während sich das nachrichtendienstliche Informationssystem (NADIS) bisher nur auf die Speicherung von Aktennachweisen beschränkte, sollen nach dem Gesetzentwurf auch Textzusätze über den Bürger automatisiert den Nachrichtendiensten bundesweit zur Verfügung stehen. Damit werden zu Lasten des Bürgers Akteninhalte verkürzt und aus ihrem Entstehungszusammenhang herausgenommen.

4. Zur Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten und Polizei

- Die rechtsstaatlichen Grenzen der Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten und Polizei werden durch das Trennungsgebot bestimmt. Das Trennungsgebot erschöpft sich nicht in einer bloßen organisatorischen Trennung zwischen Nachrichtendiensten und Polizei. Gerade wegen der automatisierten Datenverarbeitung kommt es mindestens ebenso auf eine strikte Trennung der Informationsbestände an. Das Trennungsgebot darf nicht durch einen umfassenden Informationsaustausch unterlaufen werden.
- Im übrigen darf eine Zusammenarbeit zwischen Polizei, MAD, Verfassungsschutz und BND erst erfolgen, wenn für die einzelnen Dienste eindeutige, auch den Datenschutz sichernde Rechtsgrundlagen geschaffen sind.

Anlage 2

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 14. März 1986 zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG)

Die Datenschutzbeauftragten beurteilen den Entwurf zur Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes (Drs. 10/4737) nach den Grundsätzen des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts, den Notwendigkeiten, die sich aus der technischen Entwicklung der Informationsverarbeitung ergeben, und den Forderungen, die sie bereits in früheren Entschließungen formuliert haben. Sie messen ihn auch an der Erklärung der Bundesregierung, den Datenschutz im Interesse der Bürger zu verbessern und die Datenverarbeitung transparenter zu gestalten.

Die Datenschutzbeauftragten stellen fest, daß der Entwurf zwar Verbesserungen enthält (I), insgesamt die Erwartungen jedoch nicht erfüllt (II). Sie bemängeln insbesondere die Beschränkungen des Gesetzes auf Dateien, die Ausklammerung der Datenerhebung, die unzureichenden Kontrollbefugnisse des Datenschutzbeauftragten und die unbefriedigenden Regelungen für den nicht-öffentlichen Bereich.

I.

1. Die Klarstellung, daß Datenschutz weder Schutz von Daten noch ausschließlich Schutz vor Mißbrauch, sondern Schutz des Bürgers vor Verletzungen seines Persönlichkeitsrechts ist, wird begrüßt.
2. Einige der vorgesehenen Änderungen entsprechen Forderungen, die die Datenschutzbeauftragten immer wieder erhoben haben. Das gilt — unbeschadet noch notwendiger Verbesserungen in Einzelheiten — für
 - die Einführung eines verschuldensunabhängigen Schadensersatzanspruchs, auch für Nichtvermögensschäden,
 - die Aufnahme einer Regelung der Datenverarbeitung für wissenschaftliche Zwecke,
 - die Abschaffung der Entgeltspflicht für die Auskunft über die eigenen Daten und die Ausdehnung der Auskunft auf Herkunft und Empfänger der Daten,
 - die Pflicht zur Löschung von Daten, die für den Speicherungszweck nicht mehr erforderlich sind,
 - die gesetzliche Anerkennung der Zweckbindung personenbezogener Daten,
 - die Klarstellung, daß Geheimhaltungsvorschriften der Kontrolle durch den Bundesbeauftragten nicht entgegengehalten werden können,
 - die Verstärkung der Befugnisse der Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich und der Stellung des betrieblichen Datenschutzbeauftragten.

II.

Einzuwenden ist gegen den Entwurf vor allem:

1. Ein gravierender Mangel ist bereits die **Beschränkung auf die Datenverarbeitung in Dateien**, die schon in der neuen Gesetzesbezeichnung zum Ausdruck kommt und den gesamten Entwurf prägt (§ 1 Abs. 1). Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung umfaßt jeden Umgang mit personenbezogenen Daten. Die dem Volkszählungsurteil folgende Einbeziehung der Datennutzung bleibt weitgehend wirkungslos, weil nur die Nutzung **unmittelbar** aus Dateien gewonnener Daten geregelt wird. Die zunehmende Verknüpfung von Akten-, Text- und Datenverarbeitung wurde ebensowenig berücksichtigt wie z.B. neue Formen der Bildverarbeitung, etwa durch Videoaufzeichnungen. Im übrigen ist auch der neue **Dateibegriff** zu eng.
2. **Neue Vorschriften im Verwaltungsverfahrensgesetz** des Bundes über den Schutz personenbezogener Daten bei ihrer Verarbeitung außerhalb von Dateien gleichen die Nachteile des auf Dateien beschränkten Anwendungsbereichs des BDSG nicht aus, zumal nach § 19 Abs. 1 ihre Einhaltung nur begrenzt kontrollierbar ist. Außerdem gilt das Verwaltungsverfahrensgesetz im Gegensatz zum BDSG nicht umfassend, sondern von seinem Anwendungsbereich sind große und wichtige Verwaltungsbereiche und -tätigkeiten, wie Finanzverwaltung, Post, Strafverfolgung, Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten und weite Bereiche der Sozialverwaltung ausgenommen, ebenso die privatrechtliche Betätigung der öffentlichen Hand. Auch im nicht-öffentlichen Bereich bleibt die Datenverarbeitung außerhalb von Dateien unregelt.
3. Der BDSG-Entwurf enthält keine ausdrückliche Regelung der **Datenerhebung**, obwohl gerade die Erhebung den Bürger unmittelbar belastet. Kein ausreichender Ersatz ist die Erhebungsvorschrift im Verwaltungsverfahrensgesetz. In ihr fehlt zudem die Verpflichtung der erhebenden Stelle, den Erhebungszweck ausdrücklich festzulegen, an den die gesamte weitere Verarbeitung und Nutzung grundsätzlich gebunden ist. Er müßte dem Betroffenen auch mitgeteilt werden, um ihm Kenntnis darüber zu verschaffen, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über ihn weiß.
4. Die weitgehende Ausklammerung „**interner Dateien**“ ist nicht hinnehmbar (§ 1 Abs. 3). Es ist verfassungsrechtlich bedenklich, die interne Datenverarbeitung von jeglicher Kontrolle durch die Betroffenen, die Datenschutzbeauftragten und die Aufsichtsbehörden freizustellen.
5. Da das Gesetz jede Datenverarbeitung zuläßt, wenn die **Einwilligung** des Betroffenen vorliegt, muß der Gesetzgeber durch besondere Regelungen den Betroffenen davor schützen, daß er durch soziale, wirtschaftliche und psychische Zwänge (etwa als Mieter, Patient oder Arbeitsuchender) in seiner Entscheidungsfreiheit unangemessen eingeschränkt wird.
6. Die Regelung für die Datenverarbeitung zu Zwecken der **wissenschaftlichen Forschung** (§ 3 a) weist noch eine Reihe von Mängeln auf. Der Vorrang der Berufs- und besonderen Amtsgeheimnisse muß klargestellt werden. Auch muß — nach dem Vorbild des Sozialgesetzbuchs — ein Forschungsgeheimnis aufgenommen werden, das den Betroffenen vor jeder zweckfremden Nutzung der für ein Forschungsvorhaben zur Verfügung gestellten Daten schützt.
7. Der zunehmende Ausbau von Datenverarbeitungsnetzen und der vermehrte Einsatz von Kleincomputern (PC) erfordern weitere gesetzliche Maßnahmen zur Gewährleistung der Transparenz und der Kontrollierbarkeit dieser Datenverarbeitungsformen. Die unveränderte Übernahme von § 6 und dessen Anla-

- ge vernachlässigt den Einfluß neuer Technologien auf die automatisierte Datenverarbeitung.
8. Die Regelung für **automatisierte Abrufverfahren (Online)** (§ 6 a) weist Mängel auf. Die inhaltlichen Anforderungen an die Zulassung solcher Verfahren sind weiter zu präzisieren. Die Risiken, die in der möglichen Selbstbedienung des Datenempfängers liegen, müssen zumindest durch wirksame Kontrollmechanismen gemindert werden. In der öffentlichen Verwaltung ist die Einführung von Online-Verfahren jedenfalls in besonders sensiblen Bereichen unter den Vorbehalt einer Rechtsvorschrift zu stellen.
 9. Die **Datenspeicherung** sollte grundsätzlich nur für den bei der Erhebung festgelegten Zweck zugelassen werden, der dem Betroffenen bekanntzugeben ist (§ 9). Der Katalog erlaubter Zweckänderungen ist zu weit; soweit zweckfremde Datenspeicherungen und -nutzungen zugelassen werden, müßten sie den Betroffenen mitgeteilt oder in anderer Weise transparent gemacht werden. Das gilt auch für **Datenübermittlungen**, sofern damit eine Zweckänderung verbunden ist.
 10. Das **Recht des Bürgers auf Auskunft** über seine Daten (§ 13) muß Herkunft und Empfänger umfassen, auch wenn diese Informationen nicht in Dateien gespeichert sind. Das Auskunftsrecht darf im übrigen nicht dadurch geschmälert werden, daß Nachrichtendienste ohne Verpflichtung zur Interessenabwägung im Einzelfall und ohne Begründung die Auskunft verweigern dürfen (§ 13).
 11. Die **Kontrollbefugnis des Bundesbeauftragten für den Datenschutz (BfD)** wird — gemessen an der gegenwärtigen Kontrollpraxis — insgesamt dadurch verschlechtert,
 - daß eine Kontrolle der Einhaltung „anderer Vorschriften“ über den Datenschutz bei einer Datenverarbeitung außerhalb von Dateien nur noch dann möglich ist, wenn durch eine Beschwerde oder auf andere Weise Anhaltspunkte für eine Rechtsverletzung vorliegen,
 - daß in solchen Fällen systematische Kontrollen des BfD — z. B. im Sozialleistungsbereich — entgegen der bisherigen Praxis ausgeschlossen sind, weil die Kontrolle auf den Einzelfall beschränkt wird,
 - daß die Formulierung in § 19 Abs. 1 Satz 1, wonach die Kontrolle der Behörden „unbeschadet ihrer fachlichen Beurteilung und Verantwortlichkeit“ stattfindet, von den kontrollierten Stellen so verstanden werden könnte, als ob eine Datenverarbeitung künftig nicht mehr inhaltlich, z. B. nicht mehr auf ihre Erforderlichkeit, überprüft werden kann,
 - daß die Datenerhebung selbst dann nicht mehr kontrollierbar ist, wenn sie zur Dateispeicherung führt, weil sie nicht mehr im BDSG geregelt wird und auch nicht als Datenverarbeitung oder Nutzung im Sinne des § 19 Abs. 1 Nr. 1 und 2 gilt,
 - daß nach § 19 Abs. 5 Satz 3 Nr. 1 personenbezogene Daten durch besonderes Gesetz von der Kontrolle ausgenommen werden können, obwohl es nach dem Volkszählungsurteil keine kontrollfreien Räume geben darf,
 - daß nach § 19 Abs. 5 Satz 3 Nr. 2 personenbezogene Daten, die bei Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses nach dem G 10 anfallen, der Datenschutzkontrolle grundsätzlich entzogen sind, obwohl das Bundesverfassungsgericht im Beschluß vom 20. Juni 1984 die Kontrolle durch Datenschutzbeauftragte zur Voraussetzung für die Zulässigkeit solcher Maßnahmen erklärt hat.

Schließlich ist festzustellen:

- § 19 Abs. 5 Satz 3 Nr. 3 muß gestrichen werden, da es für die Datenschutzbeauftragten selbstverständlich ist, das informationelle Selbstbestimmungsrecht bei der Kontrolle zu wahren, und die geplante Regelung dazu führen kann, die Datenschutzkontrolle nachhaltig zu erschweren.
 - Die Klarstellung, daß (bundesrechtliche) Berufs- oder Amtsgeheimnisse der Datenschutzkontrolle nicht entgegengehalten werden können, muß auch die Kontrolle durch die Landesbeauftragten für den Datenschutz einbeziehen.
 - Es fehlt eine zum Teil in früheren Gesetzentwürfen vorgesehene Verpflichtung der Behörden, den BfD über Planungen wichtiger Automationsvorhaben zu unterrichten und bei datenschutzrelevanten Gesetzgebungsvorhaben zu beteiligen.
12. Die **Datenschutzvorschriften für den nicht-öffentlichen Bereich** orientieren sich nicht am Grundsatz der Zweckbindung und räumen verfassungsrechtlich bedenkliche Verarbeitungsprivilegien ein. So kann die Personengruppe, über die listenmäßig bestimmte Daten übermittelt werden dürfen, beliebig festgelegt werden (§ 24 Abs. 1 Nr. 3). Für Zwecke der Markt- und Meinungsforschung und der Werbung können auch Vertragsdaten, beispielsweise aus einem Arbeitsverhältnis, ohne Einwilligung des Betroffenen und ohne Rücksicht auf seine schutzwürdigen Belange listenmäßig übermittelt werden.
 13. Die **Auskunft an den Betroffenen** über seine Daten muß auch im nicht-öffentlichen Bereich den Speicherungszweck umfassen (§ 26). Gleiches gilt für die Benachrichtigung über die erstmalige Speicherung von Daten. Über Herkunft und Empfänger ist auch dann Auskunft zu erteilen, wenn diese Angaben nicht in Dateien gespeichert sind.
 14. Der Empfänger übermittelter Daten muß strenger an den **Übermittlungszweck** gebunden werden. Zweckfremde Nutzungen dürfen nicht schon dann zulässig sein, wenn der Nutzer keinen Grund zur Annahme sieht, daß dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden (§ 24 Abs. 3).
 15. Die Datenschutzbeauftragten halten eine Ergänzung des BDSG um Sonderregelungen für den **Adreßhandel** für erforderlich.
 16. Im übrigen erinnern die Datenschutzbeauftragten an ihre früheren Forderungen nach bereichsspezifischen Regelungen nicht nur für den öffentlichen, sondern auch für den nicht-öffentlichen Bereich. Hierzu zählen insbesondere Regelungen für die Verarbeitung von **Arbeitnehmerdaten** sowie für den **Kredit- und Versicherungsbe-**reich.

Anlage 3

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 18. April 1986 zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes

Die Datenschutzbeauftragten beurteilen den Entwurf zur Novellierung des Bundesverfassungsschutzgesetzes (Drs. 10/4737) nach den Grundsätzen des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts, den Notwendigkeiten, die sich aus der technischen Entwicklung der Informationsverarbeitung ergeben, und den Forderungen, die sie bereits in früheren Entschließungen formuliert haben. Sie messen ihn auch an der Erklärung der Bundesregierung, den Datenschutz im Interesse der Bürger zu verbessern und die Datenverarbeitung transparenter zu gestalten.

Der Entwurf wird den sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz ergebenden Anforderungen nicht gerecht. Seine Vorschriften müssen schon deshalb wesentlich präziser gefaßt werden, weil die Arbeit des Verfassungsschutzes vorwiegend unter Ausschluß der Öffentlichkeit und der Kontrolle der betroffenen Bürger stattfindet.

Hauptkritikpunkte sind:

1. Da sich der zulässige Umfang der Informationsverarbeitung maßgeblich nach den Aufgaben der datenerarbeitenden Stelle bemißt, bedarf es einer möglichst genauen gesetzlichen Beschreibung dieser Aufgaben. Die in § 3 Abs. 1 verwendeten Begriffe, wie etwa „Bestrebungen gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung“ oder „Gefährdung auswärtiger Belange“, sind unpräzise.

Unklar bleibt weiterhin, unter welchen Voraussetzungen „beeinflusste“ Organisationen beobachtet werden dürfen und wieweit hierbei die Beobachtung auf Einzelpersonen ausgedehnt werden darf. Für den einzelnen muß feststellbar sein, wann er die Schwelle von der Ausübung der Grundrechte zur verfassungsfeindlichen Bestrebung überschreitet.

Auf jeden Fall ist es notwendig, die Voraussetzungen für die Erhebung, Speicherung und sonstige Verwendung personenbezogener Daten im Rahmen der Erfüllung dieser Aufgaben präziser und für den Bürger transparenter zu regeln. Begriffe wie „Aufgaben des Verfassungsschutzes“ und „Zwecke des Verfassungsschutzes“ sind nicht hinreichend bestimmt.

Die Mitwirkung der Verfassungsschutzbehörden an der Überprüfung von Personen durch andere Stellen muß im Verfassungsschutzgesetz abschließend geregelt werden. Sofern über die Sicherheitsüberprüfung (§ 3 Abs. 2) hinaus eine Mitwirkung an anderen Verfahren, wie etwa bei Einbürgerungen, Asylverfahren, Ordensverleihungen oder der Überprüfung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst, für unabdingbar gehalten wird, sind diese im Gesetz ausdrücklich zu nennen. Auch die damit im Zusammenhang stehende Datenverarbeitung ist im Verfassungsschutzgesetz präzise zu regeln. Unabhängig davon ist für die Sicherheitsüberprüfung und jedes andere Verfahren zur Überprüfung von Personen eine bereichsspezifische Regelung erforderlich.

2. Der im Entwurf vorgesehene Informationsaustausch der Verfassungsschutzbehörden untereinander (§ 4 Abs. 1) ist zu umfassend und bedarf einer aufgabenbezogenen Einschränkung. Er ist nur zulässig, soweit Informationen für die jeweilige Aufgabenerfüllung der einzelnen Verfassungsschutzbehörden erforderlich sind. So dürfen beispielsweise die aus einer Telefonüberwachung gewonnenen Daten auch zwischen Verfassungsschutzbehörden nur unter den engen Voraussetzungen des § 7 Abs. 3 G 10 ausgetauscht werden.

Besondere datenschutzrechtliche Risiken birgt die Aufnahme von Textzusätzen aus Akten der Verfassungsschutzbehörden in automatisierte Dateien. Damit werden zu Lasten des Bürgers Akteninhalte verkürzt und aus ihrem Entstehungszusammenhang herausgenommen. Sollten trotz dieser Bedenken Textzusätze in eingeschränktem Umfang zugelassen werden, ist es über die bereits im Entwurf getroffenen Beschränkungen und Schutzvorkehrungen hinaus unerlässlich, in der Datei die für die Bewertung und Überprüfung solcher Textzusätze maßgeblichen Unterlagen anzugeben. Entscheidungen dürfen auf diese Textzusätze allein nicht gestützt werden. Die im Gesetz gewollte Begrenzung auf Spionageabwehr und Terrorismusbekämpfung wird nicht erreicht, weil der Gewaltbegriff nicht eingeschränkt definiert ist.

3. Die in § 5 und § 6 Abs. 2 vorgesehene Befugnis, nachrichtendienstliche Mittel einzusetzen, entspricht nicht dem Grundsatz der Normenklarheit. Zumindest sind die wichtigsten Mittel im Gesetz aufzuzählen. Auch zum Zwecke der Datenschutzkontrolle sollte daneben die interne Festlegung der zulässigen Mittel und die Dokumentation ihres Einsatzes im einzelnen vorgeschrieben werden. Angesichts der Schwere des mit der Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel verbundenen Eingriffs in das Persönlichkeitsrecht darf sich ihr Einsatz grundsätzlich nur gegen konkret verdächtige Personen richten. Entsprechend den Regelungen über die Post- und Telefonüberwachung sind Verwertungsbeschränkungen und eine Verpflichtung zur nachträglichen Unterrichtung des Betroffenen vorzusehen.
4. Die in § 6 Abs. 1 geregelte Befugnis zur Datenerhebung entspricht wegen der Bezugnahme auf die zu weitreichende Klausel „zur Erfüllung der Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden erforderlich“ nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die verfassungsrechtlich gebotene Güterabwägung im Einzelfall kann ergeben, daß vorrangige Individualrechte einer personenbezogenen Erhebung entgegenstehen, so beispielsweise bei der Ausübung des Demonstrationsrechts (vgl. Brokdorf-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts). Dies gilt gleichermaßen hinsichtlich solcher Personen, die selbst keinerlei verfassungswidriger Bestrebungen verdächtig sind.
5. Die in § 7 getroffene Regelung über die Speicherung, Veränderung und sonstige Nutzung personenbezogener Daten darf nicht — wie jetzt vorgesehen — auf Dateien beschränkt bleiben, zumal bei Verfassungsschutzbehörden ein Großteil der das Persönlichkeitsrecht der Bürger maßgeblich berührenden Daten in Akten geführt wird und komplexe Aktensammlungen bereits heute gezielt und mit Hilfe automatisierter Verfahren erschlossen werden können.

Im Bereich der Beobachtung verfassungswidriger Bestrebungen ohne Gewaltbezug sollte die personenbezogene Speicherungsbeugnis davon abhängig gemacht werden, daß der Extremismusbezug in der Person des zu Speichernden vorliegt.

Überdies muß die Vorschrift um die Festlegung von Überprüfungs- und Lösungsfristen, differenziert nach den einzelnen Aufgabenbereichen, erweitert werden.

6. Der Entwurf will in § 8 die Verpflichtung anderer Behörden, den Verfassungsschutz über eigene Wahrnehmungen von sich aus zu unterrichten, auf Erkenntnisse aus den Bereichen Spionage und Terrorismus beschränken, ohne jedoch — wegen des zu weiten Gewaltbegriffs — dieses Ziel voll zu erreichen. Die darüber hinaus allen Behörden eingeräumte Befugnis, dem Verfassungsschutz auch Informationen über gewaltfreie extremistische Bestrebungen zuzuleiten, birgt in dieser uneingeschränkten Form die Gefahr in sich, daß ein Klima allgemeiner Verdächtigungen entsteht. Auch vermag der Bürger, der in Kontakt mit einer Verwaltungsbehörde tritt, nicht zu erkennen, was diese wann und bei welcher Gelegenheit an die Verfassungsschutzbehörde übermittelt.

Schließlich fehlt in der Vorschrift eine Regelung, unter welchen Voraussetzungen Veränderungen des Sachverhalts der Verfassungsschutzbehörde nachzubereiten sind.

7. Die in §§ 9 und 16 des Entwurfs festgelegte Verpflichtung für alle übrigen öffentlichen Stellen, den Verfassungsschutzbehörden auf Ersuchen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Auskünfte zu erteilen, geht zu weit, da sie im Einzelfall z.B. der Zweckbindung widersprechen kann. Noch weniger hinnehmbar ist die vorgesehene pauschale Ermächtigung der Verfassungsschutzbehörde, in alle amtlich geführten Register Einsicht zu nehmen. Schließlich fehlt es auch an einer Regelung für die Übermittlung von Informationen durch andere Stellen, die diese aufgrund besonderer Eingriffsbefugnisse erlangt haben. Die in § 9 Abs. 2 vorgesehene Befreiung der Verfassungsschutzbehörde von der Verpflichtung, ihre Auskunftsersuchen zu begründen, kann nur für die Fälle hingenommen werden, in denen Sicherheitsinteressen oder schutzwürdige Belange des Betroffenen einer Begründung entgegenstehen.
8. Angesichts des weitreichenden Auftrages der Verfassungsschutzbehörden zur Sammlung von Informationen bedürfen die dabei angefallenen personenbezogenen Erkenntnisse einer besonders strengen Abschottung nach außen. Dem trägt § 10 Abs. 1 des Entwurfs nicht hinreichend Rechnung, der es für eine Weiterleitung verfassungsschutzbehördlicher Erkenntnisse an andere öffentliche Stellen genügen läßt, daß die Daten dort im Rahmen der Aufgabenerfüllung für Zwecke der öffentlichen Sicherheit benötigt werden.

Die in § 10 Abs. 2 zugelassene Übermittlung von Daten der Verfassungsschutzbehörde an Dienststellen der Stationierungstreitkräfte muß angesichts der unübersehbaren Folgewirkungen und wegen der fehlenden Geltung deutschen Datenschutzrechts an besonders enge Voraussetzungen geknüpft werden. Zumindest ist in jedem Fall eine Abwägung mit den schutzwürdigen Belangen der Betroffenen vorzuschreiben.

Die Weitergabe von Erkenntnissen an private Stellen (§ 10 Abs. 3) muß auf die Fälle der Sicherheitsüberprüfung und der Spionage- bzw. Terrorismusabwehr beschränkt werden.

9. Die Übermittlung personenbezogener Daten durch das Bundesamt für Verfassungsschutz an die politische Führung (§ 11 Abs. 1) darf nur zugelassen werden, soweit dies für Zwecke der Aufsicht oder im Rahmen der politischen Berichtspflicht erforderlich ist. Darüber hinaus ist eine strenge Zweckbindung für die übermittelten Daten vorzusehen.

Die nach § 11 Abs. 2 zugelassene Unterrichtung der Öffentlichkeit über personenbezogene Daten muß die Ausnahme bleiben.

10. Die in § 14 auf automatisierte Dateien beschränkte Verpflichtung, Errichtungsanordnungen zu erstellen, muß auf alle Datensammlungen ausgedehnt werden. Die Unterrichtung des Datenschutzbeauftragten vor Aufnahme des Dateibetriebes ist vorzusehen. Schließlich ist gesetzlich sicherzustellen, daß die Frage der Notwendigkeit zur Weiterführung oder Änderung einer Datei in bestimmten Zeitabständen aufgabenbezogen überprüft wird.

Anlage 4

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 14. März 1986 zum Datenschutz im Krankenhaus

Die Datenschutzbeauftragten haben in ihrer Entschließung vom 27./28. März 1984 über die Auswirkungen des Volkszählungsurteils auf die Notwendigkeit hingewiesen, auch im Bereich des Gesundheitswesens bereichsspezifische gesetzliche Regelungen zu erlassen. Die ärztliche Schweigepflicht und die allgemeinen Datenschutzgesetze reichen nicht aus, alle Fälle, in denen im Bereich des Krankenhauses das Persönlichkeitsrecht des Patienten berührt wird, angemessen zu lösen. Konkrete Regelungen für diesen Bereich sind insbesondere deshalb notwendig, weil automatisierte Datenverarbeitung in immer stärkerem Maße im Krankenhausbereich auch für die Verarbeitung medizinischer Daten eingesetzt wird. Die zunehmende Komplexität der Verarbeitung und Nutzung von Patientendaten führt dazu, daß für den einzelnen Patienten der Umfang und die Zwecke der Verwendung seiner Daten undurchschaubar werden. Der Bürger muß aber auch künftig die Gewähr haben, daß das Vertrauensverhältnis zwischen Arzt und Patient (Arzt-/Patientengeheimnis) und sein Persönlichkeitsrecht gewahrt bleiben.

Bisher wird die Datenverarbeitung in Krankenhäusern vielfach aufgrund sehr weit gefaßter formularmäßiger Einwilligungen gerechtfertigt. Die Einwilligung kann jedoch in vielen Fällen keine ausreichende Grundlage für die Verarbeitung von Patientendaten sein, da für den Patienten die Informationsmöglichkeit und die Entscheidungsfreiheit häufig eingeschränkt sind.

Maßstab für den Umfang der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Patientendaten muß stets die Behandlung des Patienten sein. Eine zusätzliche vom Behandlungszweck nicht gedeckte Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung bedarf einer besonderen Legitimation.

Auch die für die Behandlung verwendeten Vordrucke und Aufnahmeverträge müssen diesen Grundsätzen angepaßt werden. Die zuständigen Stellen werden aufgefordert, ihre Vordrucke und Aufnahmeverträge entsprechend zu überarbeiten.

Zur Wahrung des Patientengeheimnisses ist es geboten, im Krankenhaus den ärztlichen Bereich von der Verwaltung informationell abzuschotten. Daraus folgt, daß z. B. die Akten der Krankenhausverwaltung getrennt von denjenigen des ärztlichen Bereichs zu führen sind. Daraus folgt weiter, daß auch im ärztlichen Bereich nur vom jeweils behandelnden Arzt auf die Daten zugegriffen werden kann.

Läßt das Krankenhaus Patientendaten bei anderen Stellen im Auftrag verarbeiten, wird das Arztgeheimnis durchbrochen. Auch besteht die Gefahr einer Grundrechtsbeeinträchtigung durch Verknüpfung von medizinischen Daten und solchen aus anderen Bereichen und durch überregionale Konzentration medizinischer Daten. Die Verarbeitung medizinischer Daten außerhalb des eigenen Krankenhauses sollte daher — in eingeschränktem Umfang — allenfalls bei einem anderen Krankenhaus zugelassen werden.

Das Krankenhaus steht im Zentrum vielfältiger Informationsforderungen, nicht zuletzt von Sozialleistungsträgern und anderen öffentlichen Stellen. Diese Informationsanforderungen sind häufig nicht normenklar festgelegt. Ihre Notwendigkeit muß überprüft, die gesetzlichen Grundlagen müssen präzisiert werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Übermittlung zu belastenden Konsequenzen für den Patienten im Verwaltungsvollzug (z. B. Führerscheinentzug) führen kann.

Der Patient darf ohne sein Wissen und sein Einverständnis grundsätzlich nicht zum Objekt der Forschung mit Daten gemacht werden, die zu seiner Behandlung erhoben werden. Die Verarbeitung von Daten zu Forschungszwecken ohne Beteiligung des Patienten sollte nur zugelassen werden, wenn dies im Interesse der wissenschaftlichen For-

schung unabdingbar ist und die Rahmenbedingungen der Verarbeitung durch den Gesetzgeber näher festgelegt sind. Dies gilt auch für gemeinsame Dokumentationssysteme mehrerer behandelnder Einrichtungen.

Das informationelle Selbstbestimmungsrecht umfaßt auch das Recht des Patienten, Einsicht in Patientenakten und ärztliche Unterlagen zu nehmen und Auskunft zu erhalten, sofern nicht überwiegende Geheimhaltungsinteressen anderer entgegenstehen.

Eine undifferenzierte, zeitlich unbefristete Aufbewahrung von Patientenunterlagen darf es auch im Krankenhaus nicht geben. Deshalb müssen die Krankenhäuser prüfen, wann welche Patientenunterlagen ohne Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Patienten vernichtet werden können.

LLD 11/7/90

Stichwortverzeichnis
zum Ersten bis Achten Tätigkeitsbericht
des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten

Die römischen Ziffern bezeichnen den Tätigkeitsbericht, die arabischen Ziffern dessen Seiten.

- I = Erster Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten: Landtagsdrucksache 9/1300
- II = Zweiter Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten: Landtagsdrucksache 9/2235
- III = Dritter Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten: Landtagsdrucksache 9/3150
- IV = Viertes Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten: Landtagsdrucksache 10/720
- V = Fünfter Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten: Landtagsdrucksache 10/2400
- VI = Sechster Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten: Landtagsdrucksache 10/4140
- VII = Siebter Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten: Landtagsdrucksache 10/5710
- VIII = Achter Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten: Landtagsdrucksache 11/740

A

- Abgabenordnung II/36, III/34, III/57, IV/41, V/27, V/45, V/48, V/70, VI/54, VI/56, VII/72, VII/102, VIII/62, VIII/94
- Abgangskontrolle II/15, III/14, IV/16, VII/140
- Abschottung VIII/22, VIII/41
- Adoption II/37, III/22, III/37, III/61, IV/28, V/27, VI/22, VI/83, VII/51, VIII/33, VIII/62, VIII/65, VIII/134, VIII/138
- Adreßbuch I/36, II/53, III/21, IV/27, IV/56, V/32, V/70, VI/37, VII/50
- AIDA VIII/52
- AIDS V/54, VII/82, VIII/77, VIII/105, VIII/136
- Akteneinsichtsrecht
 - der Mitglieder einer Vertretungskörperschaft VIII/89
 - des Landesbeauftragten sh. dort
 - im Strafverfahren V/72, VII/108, VIII/131
 - in Grundakten VIII/133
 - in Umweltakten VIII/92
- Aktenordnung VIII/53
- Altpapier VII/27, VII/137
- Amtshilfe II/33, II/36, II/41, III/31, III/35, IV/24, IV/41, V/45, V/49, V/77, V/79, VI/10, VI/36, VI/39, VI/63, VI/81, VII/61, VII/79, VIII/120
- Anonymisierung I/27, IV/47, V/42, V/57, V/63, VI/22, VI/68, VII/25, VII/92, VII/98, VIII/44, VIII/48
- APIS VII/56, VIII/73
- Apotheker VI/24, VI/67
- Arbeitgeber II/38, II/40, II/45, III/41, IV/45, IV/46, IV/52, VI/51, VI/55, VI/59, VI/66, VII/84, VIII/84, VIII/107
- Arbeitnehmerdatenschutz VI/94, VII/63, VIII/24, VIII/81
- Arbeitsamt VI/78, VII/79, VII/89
- Architekt II/56, III/56
- Archive II/22, III/12, III/19, III/66, IV/23, V/27, VI/29, VII/11, VII/39, VII/89, VII/92, VIII/50

Arzneimittel V/54, VII/83
 Arztgeheimnis I/21, II/43, III/43, III/44, III/64, IV/43, V/51, V/53, V/56, V/60,
 VI/58, VI/64, VI/65, VII/79, VII/80, VII/82, VII/88, VIII/31, VIII/32, VIII/50,
 VIII/97, VIII/105, VIII/137, VIII/150
 ärztliches Gutachten II/34, II/39, II/44, II/46, III/13, III/23, III/60, IV/13, IV/42,
 IV/44, IV/46, V/36, V/56, V/68, VI/63, VI/70, VII/73, VII/78, VII/84, VIII/33,
 VIII/82, VIII/100
 Ärztekammer I/19, II/44, II/48, IV/44, VII/84
 ASTEB VIII/22, VIII/81
 Asylbewerber III/30, IV/37
 Aufbewahrungsfristen I/41, II/27, II/31, II/55, IV/32, IV/51, V/38, V/53, V/67,
 V/74, VI/27, VI/32, VI/44, VI/48, VI/76, VI/81, VIII/53, VIII/72, VIII/103
 Auftragskontrolle II/15, III/14, IV/21, VIII/22, VIII/28
 Ausbildungsverhältnis VII/99, VIII/99, VIII/121
 Ausforschung VII/71, VIII/62
 Auskunft I/36, II/52, III/20, IV/25, VI/36, VI/79, VI/98
 Ausländer I/33, II/27, III/54, IV/44, VI/58, VII/60, VIII/52, VIII/60, VIII/79

B

BAföG II/49, III/48, IV/49, V/20, VI/74, VII/95, VIII/114
 Banken II/38, II/41, III/38, VI/56, VI/79, VI/97, VII/26, VII/71, VII/103, VIII/97,
 VIII/123
 Basisdokumentation IV/13
 Behördenbegriff I/16, V/50, VI/22, VII/52, VIII/30
 Beihilfe II/39, III/12, IV/42, V/47, VI/52, VII/67, VIII/85, VIII/90, VIII/98
 Benutzerkontrolle II/15, II/28, III/13, IV/20, VII/21, VIII/28, VIII/93, VIII/124
 bereichsspezifische Regelung I/9, I/42, II/5, II/27, II/40, II/49, II/50, II/52, II/59,
 II/63, III/7, III/25, III/31, III/36, III/41, III/50, III/64, III/66, IV/5, IV/28, IV/30,
 IV/33, IV/44, IV/49, IV/50, V/49, V/67, VI/11, VI/29, VI/34, VI/38, V/63,
 VI/73, VI/74, VI/75, VI/76, VI/77, VI/88, VII/9, VII/67, VII/80, VII/87, VII/102,
 VII/114, VIII/12, VIII/101, VIII/106
 Berufsgenossenschaft III/45, VI/78
 Besoldung IV/11, V/47, VI/51, VII/66, VIII/24, VIII/82
 Betriebsbesichtigung VII/97
 Bewerbung II/33, III/51, IV/51, V/36, V/66, VI/47, VII/62, VII/65, VIII/24,
 VIII/80, VIII/81
 Bibliothek III/48, IV/49, V/65, VIII/27, VIII/91
 Bildschirmtext II/22, IV/24, V/28, VI/21, VI/31, VII/18, VII/43, VIII/54
 Blinder II/44, IV/44, V/50, VIII/96
 Bonus VIII/11, VIII/70, VIII/76, VIII/87
 Brandschutz II/15, II/19, III/14, VII/21, VII/71
 Briefumschlag I/21, III/18, IV/39, IV/48, IV/54, V/27, V/30, V/33, VI/22, VI/57,
 VII/75, VIII/34, VIII/35
 Bürgerantrag und -versammlung VI/53, VII/69
 Bürgerinitiative VII/58
 Bürokommunikation VII/22, VIII/20, VIII/27
 Bundesdatenschutzgesetz, Novellierung II/62, IV/6, IV/10, V/29, V/80, VI/12,
 VI/90, VII/10, VII/115, VIII/141, VIII/143
 Bundeswehr sh. Wehrdienst
 Bundeszentralregister I/18, I/41, II/55, III/52, III/57, III/61, VI/47, VII/38, VII/99,
 VII/100, VII/113, VIII/47, VIII/74, VIII/81

C

Chiffrierung V/17

D

Data-Safe III/17, IV/16

Dateienregister I/6, I/11, I/37, I/43, I/51, II/10, III/6, III/9, IV/9, IV/14, V/14, VI/16, VII/14, VIII/17, VIII/135

Daten

— Abgleich I/35, II/29, III/27, III/53, IV/27, VI/40, VI/42, VII/58, VII/102, VII/127, VIII/67

— besonders sensitive I/19, II/46, II/57, III/18, III/27, III/31, III/41, III/57, III/61, III/63, IV/52, V/27, V/38, V/40, V/51, V/55, VI/87, VII/40, VII/41, VII/51, VII/67, VII/75, VII/81, VII/98, VII/113, VIII/13, VIII/31, VIII/53, VIII/65, VIII/104

Datenflüsse, innerbehördliche I/16, I/28, I/32, II/28, III/66, V/50, VI/22, VIII/30, VIII/84, VIII/88

Datenschutzbeauftragte, interne II/19, III/14, IV/19, VI/48, VII/71

— der Kirchen II/61, V/77

— der Hochschulen VII/113

— im Sozialbereich III/38, IV/15, VII/76, VIII/98

— in Schulen VIII/81

— kommunale VI/55, VIII/91

Datensicherung I/13, II/5, II/11, II/18, II/58, III/10, III/15, III/19, III/24, III/39, IV/15, IV/51, V/15, V/39, VI/32, VI/63, VI/69, VII/20, VII/140

Datenträger III/14, III/16

— Archiv II/13, II/19, III/15, III/17, IV/16, V/17

— Austausch II/55, III/38

— Versand I/15, III/15, III/17, III/19, IV/21

Datenverarbeitung

— Auftragsverarbeitung IV/17, IV/21, VIII/22, VIII/28, VIII/34, VIII/50, VIII/150

— Entwicklungstendenzen III/11, IV/10, V/14, V/23, VI/11, VI/20, VII/15, VII/16, VIII/9, VIII/19

Denkmalschutz III/12, V/65, VII/86, VIII/110

Dorferneuerung VIII/91

Drittschuldner II/38, III/37, III/62, VI/58, VII/73

Drogen II/20, V/54, VII/80

DÜVO III/15, III/19, V/26, VIII/99

E

Ehe II/25, II/42, II/45, III/22, III/41, V/47, V/71, VI/34, VII/110, VII/115, VIII/59

Einbürgerung II/27, III/32, VII/61

Eingabekontrolle II/15, III/14

Einkommen III/46, III/49, V/64, VII/77, VII/100, VIII/97

Einkommensteuer II/37, III/17, III/37, III/41, IV/42, V/44, V/46

Einwilligung III/44, III/56, III/64, IV/47, IV/48, V/33, V/52, V/53, V/60, V/68, V/75, VI/58, VI/69, VI/76, VI/77, VI/86, VII/26, VII/43, VII/47, VII/68, VII/77, VII/88, VII/90, VII/98, VIII/32, VIII/85, VIII/97, VIII/100, VIII/111

Elternbriefe VI/68, VIII/109

Empfängernummer III/38, IV/11, VI/51, VII/66, VIII/82

Energieversorgung VII/102

Entmündigung VIII/134
 Entnazifizierung VII/40, VIII/51
 Erkennungsdienst II/30, III/26, III/30, IV/37, V/38, VI/40, VI/43, VIII/63, VIII/68,
 VIII/71
 Erschließungsbeitrag II/35
 Erziehungsgeld III/47
 Europäische Datenschutzkonvention II/63, VII/10, VII/13, VII/116

F

Fachschaft VIII/114
 Fahndung II/25, II/30, III/28, IV/33, V/49, VI/41, VI/42, VII/58, VIII/67
 Fahrtenbuch VI/81
 Familienbuch VI/34, VII/46, VIII/59, VIII/60
 Familienforschung II/22, II/26, VII/43, VIII/61
 Fernwartung IV/19, VII/140
 Feuerwehr IV/37, V/43, VI/47, VII/71
 Finanzverwaltung sh. Steuerverwaltung
 Fingerabdruck I/39, II/25, II/29, III/26, III/30, V/34
 Forschung II/22, II/25, II/44, III/42, III/47, IV/47, IV/48, IV/52, IV/53, V/58,
 VI/12, VI/30, VI/68, VII/40, VII/45, VII/81, VII/87, VII/88, VII/94, VII/112,
 VII/120, VIII/17, VIII/19, VIII/50, VIII/51, VIII/60, VIII/100, VIII/103, VIII/111,
 VIII/117, VIII/122
 Forstwirtschaft III/12, III/35, V/21, VI/77, VII/99, VIII/28
 Fragebogen I/20, II/47, II/59, III/43, IV/40, IV/46, IV/48, IV/52, IV/53, VI/25,
 VI/27, VI/62, VI/75, VII/82, VIII/33, VIII/129
 Frauenhaus VI/54, VII/78
 Fremdenverkehr III/57, V/71
 Führerschein I/21, II/44, II/55, III/29, III/52, IV/40, IV/48, IV/53, V/59, V/68,
 VI/66, VI/80, VII/104, VII/105, VIII/78, VIII/105, VIII/126
 Führungszeugnis IV/53, V/71, VII/105, VIII/126
 Fundsache V/39

G

Gasölbetriebsbeihilfe III/35, VI/77, VIII/33, VIII/119
 Gaststättenerlaubnis V/71, VII/101, VIII/123
 Gebrauchsgüter VII/101
 Geburtsdaten I/25, I/34, II/32, II/40, II/55, II/59, III/22, III/33, III/38, III/57,
 III/62, IV/28, V/60, VI/36, VI/69, VII/110, VIII/35, VIII/48, VIII/58, VIII/82
 Gerichtsakten III/63, VI/83, VII/88, VII/108, VII/112, VIII/35
 Gerichtsvollzieher VI/20
 Gesundheitsamt II/35, II/44, II/46, III/23, IV/44, V/36, V/55, V/56, VI/63, VII/41,
 VII/78, VII/88, VII/98, VII/120, VIII/33, VIII/68, VIII/99, VIII/101
 Gewerbe III/34, III/53, V/70, VI/57, VI/59, VI/78, VII/100, VIII/95, VIII/122,
 VIII/127
 Gewerbeaufsichtsamt III/56, IV/53, VI/60, VII/23, VII/101, VIII/122
 Gewerberegister I/27, II/52, VI/78, VII/101, VIII/122
 Gewerbesteuer III/36, V/48, V/70, VII/74
 Grenzkontrolle II/25, VI/41
 Grenzschutz I/39, IV/27, VI/90

Grundbuch II/59, III/12, III/46, III/62, V/21, VI/64, VI/84, VII/110, VIII/25, VIII/133
 Grundrechte III/31, III/38, III/68, IV/26, IV/34, V/7, V/27, V/78, VI/10, VI/13, VI/34, VI/41, VI/44, VI/46, VI/64, VI/87, VII/10, VII/57, VII/87, VII/116, VIII/12, VIII/39, VIII/62, VIII/76, VIII/101, VIII/131
 Grundsteuer III/36, V/48
 Gruppenauskunft I/28, I/34, I/36, II/52, IV/25, IV/48, IV/53, V/60, VI/37, VI/38, VII/49, VII/88, VII/90, VII/100, VII/101, VIII/37, VIII/66
 Güterverkehr III/57, VII/106
 Gutachterausschuß I/31, II/35, VI/19, VIII/94

H

Hacker V/16
 Handels- und Gaststättenzählung VII/31, VIII/39
 Handwerkskammer III/56, IV/53, V/70, VII/100, VIII/38, VIII/121
 Heilbehandlung VII/77
 Heimunterbringung I/20, IV/45, IV/52, VI/68, VII/78
 Hochschulen II/33, II/44, II/49, III/14, III/47, IV/11, IV/49, V/19, V/57, V/58, V/63, V/64, VI/19, VI/69, VI/72, VII/66, VII/93, VIII/17, VIII/27, VIII/112
 Hochschulstatistik VI/72, VII/37, VIII/46, VIII/113
 Homosexuelle VI/47, VIII/74

I

Identitätsfeststellung III/26, III/29, IV/15, VI/40, VI/42, VII/56, VIII/63, VIII/67, VIII/71
 Immissionsschutz VIII/92, VIII/119
 Industrie- und Handelskammer II/58, III/50, III/56, III/58, IV/53, V/70, VI/78, VII/74, VII/99, VII/106, VIII/120
 INPOL I/39, I/41, II/28, III/27, III/32, VI/39, VI/43, VI/46, VI/47, VIII/127
 Internationaler Datenschutz II/62, VII/10, VII/116, VII/124, VIII/70
 ISDN VII/17, VIII/21, VIII/27, VIII/56

J

Jagd VI/77, VII/99
 Jubiläum I/34, III/22, V/78, VII/50, VIII/64
 Jugendarbeitsschutz II/34, IV/53
 Jugendhilfe III/41, IV/45, IV/52, VI/68, VII/85, VIII/58, VIII/108, VIII/109
 Jugendschutz VIII/123
 Jugendstrafe II/31, II/51, III/51, VII/85, VIII/108
 Justizmitteilungen (sh. auch MiZi/MiStra) VIII/131
 Justizvollzugsanstalten sh. Strafvollzug

K

Kabelanschluß II/22, IV/24, V/29, VI/31, VII/17, VII/52
 Kassen- und Rechnungswesen V/21, VI/19, VII/24, VII/71
 Katasterverwaltung II/20, II/35, VI/19, VI/55, VII/72

Katastrophenschutz II/15, II/19, II/34, III/14
 Kaufpreissammlung I/31, II/35, VI/19, VII/23
 Kernkraftwerke VII/62, VII/103, VIII/87
 Kindergeld I/35, II/42, III/42, V/46, VI/52, VII/68, VIII/86
 Kirchen I/22, I/33, II/8, II/23, II/37, II/47, II/60, III/20, III/40, III/64, III/66,
 V/45, V/77, VI/65, VII/114, VIII/64, VIII/137
 — Austritt III/64, V/78, VII/114, VIII/138
 Kirchenbuch VI/31
 Klassentreffen II/51, VII/53
 Kohlepapier VII/28
 kommunale Datenverarbeitungszentrale I/12, III/11, III/14, V/18, V/23, VI/20,
 VI/37, VII/25
 Kommunalverwaltung I/43, III/11, III/14, III/39, IV/40, V/50, VI/53, VI/81,
 VII/25, VII/69, VIII/28, VIII/53, VIII/88
 Kommunikationsdienste VI/21, VI/31, VII/17, VIII/21
 Konfessionszugehörigkeit I/22, I/24, III/50, V/54, VI/65
 Kontrollmitteilung II/36, III/34, III/35, IV/41, V/45, VI/56, VII/72, VIII/94
 Kraftfahrzeuge
 — Abgleich I/30, II/29, VI/79, VII/104, VIII/124
 — Auskunft I/29, II/54, III/53, IV/14, V/68, VI/81, VII/104, VII/105, VIII/128
 — Datenübermittlung für kommerz. Auswertung I/29, III/52, VI/22, VIII/127
 — Zulassung I/14, I/28, II/28, II/54, III/13, III/27, III/52, III/55, IV/13, V/68,
 VII/104, VIII/28, VIII/127
 Kraftfahrzeugsteuer II/38, III/37, III/55
 Krankenhaus I/24, I/51, II/43, III/44, III/64, IV/13, IV/47, V/52, VI/47, VI/65,
 VI/94, VII/50, VII/80, VII/115, VIII/49, VIII/100, VIII/103, VIII/139, VIII/150
 Krankentransporte VIII/107
 Krankenversicherung I/21, II/38, II/56, II/42, III/43, IV/45, IV/46, V/50, V/53,
 VI/60, VI/66, VII/76, VII/84, VIII/98
 Krebsregister III/42, V/61, VIII/104
 Kreditgewerbe I/6, I/19, III/38, IV/26, VI/56, VI/79, VI/97, VII/26, VII/71,
 VII/103, VIII/123
 Kriegsdienstverweigerer IV/40
 Kriminalpolizei, personenbezogene Sammlungen (KpS) I/40, II/27, II/29, II/57,
 III/7, III/18, III/24, IV/32, IV/57, V/37, V/98, VI/40, VI/44, VI/47, VII/55,
 VII/57, VIII/26, VIII/67, VIII/70, VIII/72, VIII/74, VIII/75
 Kulturgutschutz VI/68, VII/86, VIII/109
 Kur II/36, II/48, III/35, III/45, III/56, IV/46, V/71

L

Landesbeauftragter für den Datenschutz, Niedersächsischer

- Anlaufstelle für den Bürger I/10, I/38, II/5, II/6, II/9, II/16, II/31, II/33, III/6,
 III/8, IV/5, IV/8, IV/39, V/8, V/13, VI/15, VIII/9, VIII/16
- Aufgaben und Befugnisse I/5, I/17, I/23, I/37, I/42, II/6, II/26, II/30, II/36,
 II/58, III/6, III/34, III/58, III/67, IV/8, IV/31, IV/41, V/8, V/25, V/98, VI/12,
 VI/13, VII/11, VII/74, VII/107, VII/122, VII/133, VIII/9, VIII/14
- Beratungsauftrag I/9, I/14, II/10, II/17, III/7, IV/8, IV/14, V/18, V/24, VI/55,
 VII/12, VII/107, VIII/13, VIII/15
- Geschäftsstelle I/6, I/42, II/7, III/7, III/67, IV/6, V/14, VI/15, VII/13, VII/17,
 VII/143, VIII/17
- Kontrolltätigkeit I/7, I/10, I/13, I/45, II/63, III/7, III/11, IV/14, V/24, VI/13,
 VII/14, VIII/17

— Öffentlichkeitsarbeit I/7, I/44, II/7, III/7, III/8, IV/6, IV/51, V/12, VI/15,
 VI/17, VII/14, VIII/18, VIII/117
 — Recht auf Akteneinsicht I/6, I/10, I/38, I/42, II/6, III/6, III/24, III/32, IV/37,
 V/9, V/40, VI/13, VII/12, VII/133, VIII/14
 — Unabhängigkeit I/5, I/7, I/10, I/38, II/7, III/7, VI/12, VII/112, VIII/135
 — Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit VI/15, VII/13, VII/79, VIII/17
 Landesrechnungshof VI/64, VII/14, VII/82, VIII/18, VIII/31
 Landesschirmbildstelle III/41, IV/46
 Landesversicherungsanstalt III/39, IV/45, VIII/99
 Landtag V/22, V/51, VI/58, VIII/9, VIII/16
 Landwirtschaft III/35, VI/24, VI/77, VII/30, VII/99, VIII/38, VIII/119
 Lehrer s. Schulwesen
 Lehrlingsrolle IV/53, VII/100
 Lernmittelhilfe III/48, IV/51
 Lesegerät, automatisches VI/41, VII/22
 Lichtbild IV/28, IV/33, IV/37, IV/40, V/38, VI/44, VI/46, VIII/63, VIII/74, VIII/77
 Liegenschaftskataster III/12, III/46, V/22, VI/55, VII/72, VIII/93
 Lohnfortzahlung VIII/99
 Lohnsteuer II/37, III/17, III/37, III/41, IV/42, V/49, VI/51, VI/58, VII/75

M

Magnetband und -platten III/14, III/19, V/26, VII/26
 Makler III/35, VI/78
 Malaria VII/83, VIII/105
 Mandatsträger I/32, I/34, II/21, III/21, III/56, IV/30, V/44, V/59
 Markt- und Meinungsforschung I/36, II/52, II/53, VII/101
 Medien, neue II/22, IV/24, VI/31, VII/17, VII/43, VIII/54
 medizinische Daten I/21, I/44, II/34, II/43, III/42, IV/48, V/36, V/51, V/57, VI/47,
 VI/52, VI/63, VI/64, VI/66, VII/79, VIII/97, VIII/100, VIII/103
 Meldewesen I/8, I/17, I/23, I/25, I/28, I/33, II/5, II/23, II/62, III/20, III/29, III/66,
 IV/25, V/30, V/75, V/83, VI/35, VI/85, VI/91, VII/31, VII/49, VII/114, VIII/31,
 VIII/52
 — Auskünfte (sh. auch Gruppenauskunft) I/28, I/34, I/36, II/52, IV/25, IV/48,
 IV/53, V/60, VI/37, VI/38, VII/49, VII/88, VII/90, VII/112, VIII/36, VIII/37,
 VIII/64, VIII/136
 — Hauptwohnung V/30, VI/35, VII/50, VII/112, VIII/64
 — Meldedaten-ÜbermittlungsVO V/30, VI/36, VII/49, VIII/29, VIII/65, VIII/66
 — Meldescheine I/34, IV/27, V/71
 Mietpreisspiegel IV/48
 Mikroverfilmung III/11, IV/11, V/52 Mikrozensus IV/39, VI/26, VII/33, VIII/40
 MiStra (Mitteilungen in Strafsachen) I/18, II/57, IV/53, V/72, VI/63, VI/82, VII/109,
 VII/135, VIII/131
 MiZi (Mitteilungen in Zivilsachen) III/59, V/76, VI/82, VI/96, VII/107, VII/109,
 VII/115, VII/134, VIII/131
 Mütterberatung II/46, VI/68
 Muttermilchuntersuchung VII/83

N

NADIS I/41, II/31, III/32, IV/37, V/40, VI/13, VI/39, VII/61
 Namensänderung I/35, III/22, IV/28, VIII/65

NATO VII/59, VII/66
 Nebentätigkeit III/35, VIII/84
 Niedersächsischer Datenschutzbeauftragter sh. Landesbeauftragter
 Niedersächsisches Datenschutzgesetz, Novellierung VI/11, VII/11, VII/42, VIII/72
 Normensparsamkeit VIII/57, VIII/140
 Notar VI/20, VII/111, VIII/18, VIII/133, VIII/135

O

online-Anschluß III/55, III/67, IV/13, V/68, VI/12, VI/35, VI/37, VI/79, VI/88,
 VII/50, VII/51, VII/104, VII/130, VIII/13, VIII/28, VIII/29, VIII/68, VIII/93,
 VIII/124, VIII/125, VIII/145
 Opferschutz VIII/131, VIII/137
 Ordensverleihung III/32
 Ordnungsbegriffe II/24, III/18, III/38, IV/11, IV/54, VII/74, VIII/82
 Organisationskontrolle II/15, III/14, VII/65, VII/72, VIII/31, VIII/83, VIII/90,
 VIII/94

P

P-Abfrage VII/103, VIII/125
 Parkausweis III/53
 Parlamentarierregister V/22
 Paßwort II/15, III/14, IV/19, IV/21, V/16, VI/37
 Patientendaten I/24, II/42, III/42, III/44, IV/13, IV/47, IV/48, V/32, V/51, V/52,
 V/60, VI/30, VI/64, VI/65, VI/70, VII/79, VII/81, VIII/31, VIII/49, VIII/82,
 VIII/97, VIII/100, VIII/103
 Perinatalstudie VII/83
 Persönlichkeitsprofil II/22, V/7, VII/64
 Personalakte II/33, II/57, III/23, III/40, III/60, IV/29, IV/40, V/25, V/35, V/50,
 VI/30, VI/50, VII/41, VII/66, VIII/83
 Personalausweis I/28, I/33, II/5, II/24, II/54, III/48, III/54, IV/28, IV/34, IV/49,
 V/34, V/95, VI/41, VI/91, VII/53, VIII/63, VIII/141
 Personal-Computer VII/16, VII/20, VIII/20, VIII/144
 Personalinformationssystem III/12, IV/12, V/20, V/18, VI/49, VI/94, VII/24, VII/64,
 VIII/22, VIII/81
 Personalvertretung II/22, II/33, IV/40, V/37, VI/49, VII/69, VIII/20, VIII/22,
 VIII/23, VIII/39, VIII/81
 Personalwesen I/21, III/12, III/23, IV/28, IV/30, V/35, V/46, VI/49, VII/62, VII/63,
 VII/76, VIII/81, VIII/89
 Personenbeförderung VI/80, VII/84, VII/106, VIII/128
 Personenstandswesen I/36, II/25, IV/28, V/32, V/93, VI/34, VII/44, VIII/57
 Pfändung II/38, III/58, III/62, VI/56, VI/58, VII/73
 PIOS I/39, I/41, VII/56, VIII/70, VIII/73
 POLAS III/28, VIII/70
 Polizei I/12, I/18, I/29, I/33, I/35, I/37, II/26, II/41, II/43, II/51, II/55, III/20,
 III/23, III/53, III/57, III/63, IV/13, IV/14, IV/29, IV/30, V/32, V/33, V/35, V/66,
 VI/14, VI/35, VI/38, VII/50, VII/53, VII/54, VII/104, VII/109, VII/124, VIII/67,
 VIII/70, VIII/77, VIII/81
 — Auskunftspflicht VIII/72
 — Informationssysteme I/30, II/26, II/28, III/23, III/30, IV/31, VI/39, VI/43,
 VII/56, VII/108, VIII/26
 — personenbezogene Hinweise in Fahndungssystemen VII/125, VIII/76

- Rechtsgrundlagen der Informationserhebung und -verarbeitung I/40, II/26, II/30, III/24, IV/33, IV/70, VI/38, VI/45, VII/54, VII/115, VII/125, VIII/10, VIII/69, VIII/130
- Zusammenarbeit mit dem Verfassungsschutz I/41, II/30, III/25, III/31, IV/36, IV/37, VII/61, VII/130, VIII/142
- Präventivprogramm Polizei-Sozialarbeiter V/40, VIII/79
- Pressearbeit
 - der Kommunalverwaltung VI/23
 - der Justiz VIII/134
 - der Polizei VI/47, VII/59, VIII/74
- Programmfreigabe I/43, II/18, III/14, IV/22, V/18, VII/22
- Prostitution VI/42, VII/57, VIII/58
- Protokollierung I/29, I/39, II/28, III/55, IV/16, IV/21, V/35, V/39, VI/35, VI/43, VI/80, VII/22, VII/104, VIII/72, VIII/124, VIII/125
- Prozeßkostenhilfe VIII/132
- Prüfung I/14, II/12, III/10, III/14, V/24, VI/19, VI/72, VI/83
- psychische Erkrankung II/43, II/46, III/41, IV/13, IV/47, V/32, V/53, V/60, VI/66, VII/58, VII/67, VIII/105
- Punker IV/35, VI/46

Q, R

- Rasterfahndung II/29, II/41, III/26, VIII/67
- Rat I/34, III/56, VII/70
- Raumsicherung III/15, IV/16
- Realsteuer II/38, III/36, IV/43, V/48, VI/56, VII/74
- Rechenzentrum I/6, I/12, I/15, II/13, II/20, III/10, III/13, III/17, III/39, V/15, VII/25, VII/28, VIII/22
- Rechnungsprüfungsamt III/39, IV/47, VI/64, VII/71, VII/82, VIII/32, VIII/91
- Rechtsanwalt I/27, III/60, IV/55, V/73, V/77, VI/83, VIII/133
- Regelanfrage VII/62
- Reidentifizierung VIII/44, VIII/47, VIII/48
- Reisebürogewerbe VIII/122
- Reisegewerbekarte VI/78
- Reisepaß II/24, IV/28, V/30, V/34, V/95, VI/42, VII/54, VIII/63, VIII/141
- Rettungswesen V/43, V/57, VI/47, VIII/107
- Röntgenreihenuntersuchung III/41, IV/46
- Robinsonliste VI/23
- Roma V/39, VI/46, VII/57, VIII/74
- Rückkanal VI/31
- Rückmeldung VII/109, VIII/77, VIII/81
- Rundfunk V/29, VI/31, VI/38, VII/52

S

- Sachfahndungsdatei I/38, III/27, III/29
- Sachverständiger VII/100, VII/103
- Schafzucht VIII/120
- Schausteller VII/58
- Scheinehe VIII/60

Schlüsselnummer III/38, IV/11, IV/54
 Schornsteinfeger VII/102, VIII/122
 Schufa VI/98, VII/103, VIII/25, VIII/123
 Schuldner II/34, II/43, II/64, V/76, VII/110
 Schuldnerverzeichnis I/14, I/19, II/58, III/58, VI/19, VII/107, VII/111, VIII/24
 Schule I/32, I/54, II/50, III/15, III/29, III/51, VI/74, VII/77, VII/85, VII/97,
 VIII/115, VIII/139
 — Berufsgrundbildungsjahr I/20, II/46
 — Klassenbuch III/15, IV/50, V/66, VII/97
 — Lehrer I/22, III/50, III/51, IV/29, IV/51, V/37, V/67, VI/76, VII/38, VII/98,
 VIII/23, VIII/83, VIII/85, VIII/117
 — Schülerdaten I/20, I/32, II/29, II/47, II/50, II/52, III/7, III/15, III/50, III/51,
 IV/50, V/64, V/65, VI/74, VII/37, VII/97, VII/115, VIII/68, VIII/108, VIII/115
 — Schulgesundheitspflege I/20, II/46, III/45, V/56, VI/75, VII/79, VII/97,
 VIII/101, VIII/116
 — Sonderschule I/11, II/51, III/49, VIII/118
 Schulpsychologen IV/52, V/67, VI/74, VI/76, VII/98, VIII/116
 Schutzstufen I/13, II/11
 Schwangerschaft II/46, III/42, IV/46, V/56, VI/65
 Schwarzfahrerkartei I/30, III/53, VI/81
 Schwerbehinderter III/12, III/40, III/44, III/53
 Selbstmord V/33, VI/34, VI/47, VII/57
 Sicherheitsüberprüfung III/32, VI/49, VII/61, VII/62, VII/66, VII/131, VIII/75,
 VIII/86
 Sicherheitszonen im Rechenzentrum III/17, VIII/22
 Sinti V/39, VI/46, VII/57, VIII/74
 Soldat sh. Wehrdienst
 Sozialbericht I/21, II/42, III/39, III/43, VI/61
 Sozialdaten II/30, II/40, III/40, III/43, V/47, V/49, VI/56, VI/59, VII/26, VII/75,
 VII/76, VII/80, VII/96, VIII/32, VIII/90, VIII/97
 Sozialgesetzbuch II/5, II/40, III/38, III/46, IV/43, V/49, V/61, V/77, VI/59, VI/62,
 VI/70, VI/93, VII/75, VII/87, VIII/31, VIII/96
 Sozialhilfe II/41, II/48, III/12, III/40, III/46, IV/39, IV/44, V/22, V/26, V/50, V/76,
 VI/19, VI/60, VI/62, VII/76, VIII/48, VIII/97
 Sozialpsychiatrischer Dienst IV/47, VI/63, VIII/101
 Sozialstation VI/62, VII/78
 Sozialversicherung I/14, I/41, III/15, III/38, VI/59, VII/97, VIII/38
 Speicherkontrolle II/15, III/14, IV/18, VII/141
 SPUDOK I/39, IV/34, VI/41, VII/55, VII/58, VIII/70, VIII/71
 Staatsangehörigkeit II/39, II/46, II/54, III/30, VII/60, VII/61, VII/105, VIII/80
 Staatsanwaltschaft I/12, I/37, II/26, II/51, II/58, III/57, III/62, V/25, V/73, V/74,
 VII/108, VII/109, VIII/26, VIII/72, VIII/77, VIII/130
 Staatsschutz IV/36, VI/14, VII/56
 Standesamt I/32, II/25, IV/28, V/32, V/93, VI/34, VII/44, VIII/57
 Stationierungstreitkräfte VII/59
 Statistik I/27, I/44, II/5, II/33, II/48, III/20, III/43, IV/39, V/41, VI/25, VI/27,
 VI/72, VI/93, VII/31, VII/94, VIII/39, VIII/68
 Stellenplan VII/69, VIII/22, VIII/44
 Sterbeurkunde V/33, VI/34, VIII/58
 Steuerberater V/48, VI/57
 Steuerbescheid, öffentliche Zustellung III/37, IV/43, V/48
 Steuergeheimnis I/17, II/36, III/34, III/57, IV/41, V/44, V/45, V/48, V/77, VI/57,
 VI/58, VII/26, VII/74, VIII/95
 Steuermeßbescheid V/48, VI/56, VII/73, VII/74

Steuerverwaltung I/12, I/17, I/37, II/36, II/38, II/45, II/55, II/62, III/17, III/34, III/37, III/61, V/45, V/70, V/75, VI/37, VI/54, VI/55, VII/48, VII/72, VII/74, VII/102, VIII/23, VIII/61, VIII/94
Strafprozeßordnung, Novellierung VII/108, VIII/130
Strafverfahren I/18, II/51, III/61, IV/54, V/25, V/66, V/72, V/73, V/74, VI/73, VI/82, VI/84, VII/38, VII/53, VII/108, VIII/131
Strafvollzug II/20, II/31, II/59, III/61, IV/53, V/21, V/74, VI/85, VII/61, VII/112, VIII/26, VIII/135
Suchblatt VI/62
Suchdienst II/60, III/61, V/50, VI/62, VIII/50, VIII/52, VIII/111
Suchtkranker I/21, II/42, III/39, VI/61

T

Technischer Überwachungsverein (TÜV) II/53, V/59, VI/70, VII/103, VIII/129
Telefon IV/29, V/35, V/37, V/43, V/64, VI/33, VI/52, VI/57, VII/68, VII/70, VII/73, VIII/31, VIII/37, VIII/87
Telekommunikation VII/17, VIII/29, VIII/55
TEMEX VI/33, VII/18, VII/44, VIII/55
Testament VII/48, VII/110
Tierärztekammer II/48, IV/21, IV/56
Tierseuchengesetz VI/77
Tote II/43, V/54, VI/30, VII/43, VII/48, VIII/47, VIII/61
Transportkontrolle II/15, III/13, III/17, IV/21, IV/54, VII/142
Tuberkulose III/41, VII/39, VIII/48

U

Überweisungsträger II/20, III/40, V/48, V/73, VII/26
Uelzener Modell VII/85
Umweltschutz VIII/92
Unterstützungsschwindler VI/62
Urlaub VIII/85

V

Verfassungsschutz I/37, I/41, II/26, II/30, III/25, III/30, III/67, IV/36, IV/37, V/40, VI/13, VI/39, VI/48, VII/60, VII/112, VII/129, VIII/72, VIII/80, VIII/86, VIII/142, VIII/147
Vergleichsmiete III/38
Verkehrskontrolle II/28, III/29, VI/43
Verkehrsunternehmen, öffentliches I/30, III/53, VI/81
Verkehrszählung V/70
Verkehrszentralregister II/55, III/30, III/52, VI/70, VI/79, VII/103, VII/105, VIII/141
Vermessungswesen II/21, III/12, III/46, V/22, VI/55, VII/72, VIII/93
Vernichtung II/13, II/15, III/14, III/26, IV/11, IV/17, IV/30, IV/37, V/26, V/57, VII/27
Veröffentlichung I/14, I/16, I/37, III/9, III/18, III/66, IV/9, V/14, VII/46, VII/92, VII/110, VII/113, VIII/90, VIII/132, VIII/134

Versand I/21, II/34, II/42, III/17, IV/21, IV/48, IV/54, V/26, V/27, V/33, VI/21,
 VI/57, VI/63, VI/66, VI/83, VII/25, VII/75, VIII/34
 Versorgung I/20, II/20, III/40, III/44, IV/11, V/33, VI/51, VII/77
 Verwaltungszwangsverfahren II/33, VII/52
 Verwertungsverbot VIII/37, VIII/41, VIII/96
 Videotext II/22, IV/24, VI/31, VII/18
 Vier-Augen-Prinzip III/16, V/17
 Volkshochschulen V/65, VI/56, VII/26, VII/95, VIII/114
 Volkszählung IV/40, V/7, V/41, V/50, V/78, V/102, VI/25, VII/34, VIII/40
 Volkszählungsurteil V/7, VI/10, VIII/12
 Vollstreckung II/33, II/38, VI/57
 Vorlesungsverzeichnis II/49
 Vormundschaft I/35, VI/62, VI/83

W

Wahl I/18, I/25, II/32, III/33, IV/49, V/43, V/59, VI/24, VII/29, VIII/35, VIII/120
 Wasserbehörde VII/102
 Wehrdienst I/20, I/33, I/35, II/50, III/20, III/48, III/50, IV/26, IV/27, IV/47,
 IV/50, V/44, VII/50, VII/52, VII/84, VIII/118
 Wendland VII/58
 Werbung I/22, I/29, I/31, I/37, II/29, II/45, II/51, III/22, III/29, III/33, III/52,
 IV/25, IV/26, IV/27, IV/29, IV/53, V/32, V/70, V/71, VI/53, VI/67, VII/84,
 VII/101, VIII/37, VIII/64, VIII/66, VIII/98, VIII/118
 Wettbewerbsunternehmen I/15, III/44
 Widerspruchsrecht II/48, IV/27, IV/28, IV/51, IV/56, VI/37, VII/50, VII/99,
 VIII/64, VIII/120
 Wirtschaftsförderung II/40, VIII/121, VIII/122
 Wohngeld II/45, IV/48, VII/77
 Wohnung II/48, III/35, IV/27, IV/40, IV/46, IV/49, V/30, V/44, V/64, V/71, V/76,
 VI/35, VI/61, VII/76, VII/110, VIII/41, VIII/64, VIII/136
 Wohnungsbau II/39, II/48, III/45, VII/78

X, Y, Z

Zentrale Namenkartei II/58, III/57, V/25
 ZEVIS V/69, V/73, VI/79, VII/103, VIII/69, VIII/124
 Zeugnis I/32, II/51, III/49, III/50, VII/97
 Zugangskontrolle II/14, III/14, IV/15, VII/20, VII/140
 Zugriffskontrolle II/15, III/13, IV/20, VI/37, VII/21, VII/141
 Zustellung III/37, IV/43, IV/54, V/48, VII/75
 Zwangsversteigerung VII/110, VIII/132
 Zweckbindungsgebot VI/10, VI/24, VI/28, VI/41, VI/63, VI/67, VI/77, VI/79,
 VI/88, VII/10, VII/11, VII/49, VII/88, VII/104, VII/125, VIII/12, VIII/13,
 VIII/37, VIII/61, VIII/70, VIII/78, VIII/119, VIII/120
 Zwischenarchiv VIII/53