

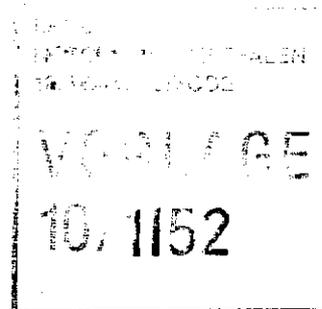
**DER LANDESBEAUFTRAGTE
FÜR DEN DATENSCHUTZ
NORDRHEIN-WESTFALEN**

4000 Düsseldorf 1, den 7.9.1987
Elisabethstraße 12
Tel. (0211) 37 05 59

- 11.1.3 -

An den
Herrn Präsidenten
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Haus des Landtags

4000 Düsseldorf



Betr.: Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Daten-
schutzes (GFD) - Drucksache 10/1565 -;
hier: Durchführung einer öffentlichen Anhörung

Sehr geehrter Herr Präsident!

Unter Bezugnahme auf Ihr Schreiben vom 20. Mai 1987 und
meine Stellungnahme vom 23. Februar 1987 zu dem vorgenann-
ten Gesetzentwurf (Vorlage 10/878) übersende ich für die
öffentliche Anhörung durch den Ausschuß für Innere Verwal-
tung am 10. September 1987 anliegende ergänzende Stellung-
nahme mit der Bitte, diese an den Herrn Vorsitzenden des
Ausschusses weiterzuleiten.

/ 150 Überstücke dieses Schreibens und der Anlage sind beigelegt.

Mit vorzüglicher Hochachtung
In Vertretung


(Holzapfel)

**DER LANDESBEAUFTRAGTE
FÜR DEN DATENSCHUTZ
NORDRHEIN-WESTFALEN**

1152/31
4000 Düsseldorf 1, den 7.9.1987
Elisabethstraße 12
Tel. (0211) 370559

- 11.1.3 -

Betr.: Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Datenschutzes (GFD) - Drucksache 10/1565 - ;
hier: Durchführung der öffentlichen Anhörung

Zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Datenschutzes hat der Landesbeauftragte für den Datenschutz mit Schreiben vom 23. Februar 1987 bereits eingehend Stellung genommen (Vorlage 10/878). Er hat die aus seiner Sicht gebotenen Änderungsvorschläge gemacht und damit auch Regelungsdefizite deutlich werden lassen. Gleichwohl danke ich, daß ihm im Rahmen der öffentlichen Anhörung Gelegenheit gegeben wird, sich nochmals zu äußern. Ich darf dies ergänzend wie folgt tun:

- A.1 Entspricht der Gesetzentwurf den Anforderungen von Grundgesetz und Landesverfassung sowie den Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983?

Der Gesetzentwurf der Landesregierung bringt wesentliche Verbesserungen des Datenschutzes und zieht notwendige Konsequenzen aus dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts. Allerdings enthält er Regelungen, die hinter früheren Entwürfen auf Landesebene, dem Entwurf der SPD-geführten Länder für ein neues Bundesdatenschutzgesetz sowie den Entwürfen der Koalitionsfraktionen und der SPD-Bundestagsfraktion zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes zurückbleiben. Die Feststellung gilt gleichermaßen für das Hessische Datenschutzgesetz von November 1986 und das neue Bremische Datenschutzgesetz, das in der vorigen Woche verabschiedet worden ist. Sie gilt ferner für den im Juni dieses Jahres in Rheinland-Pfalz vorgelegten Gesetzentwurf.

Einige Regelungen des Entwurfs werden den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Volkszählungsurteils nicht gerecht:

So entspricht die Regelung, die eine Übermittlung oder Zweckentfremdung auch dann zuläßt, wenn die Wahrnehmung einer durch Rechtsvorschrift zugewiesenen Aufgabe dies zwingend voraussetzt (§ 13 Abs. 2 Satz 1 Buchstabe a), ebenso wie die bisherige Generalklausel für Übermittlungen im öffentlichen Bereich nicht dem Gebot der Normenklarheit, da sie den Verwendungszweck der Daten nicht bestimmt und damit den Umfang des Eingriffs für den Bürger nicht erkennen läßt. Im GFD-Entwurf 1985 war eine entsprechende Generalklausel nicht enthalten. Auch der A-Länder-Entwurf und der Koalitionsentwurf sehen keine derartige Regelung vor.

Zum anderen bin ich der Auffassung, daß die Versagung eines Löschanpruchs für nicht mehr erforderliche Daten in Akten, wenn nicht zugleich die gesamte Akte für die Aufgabenerfüllung entbehrlich ist (§ 19 Abs. 3 Satz 2), mit dem Volkszählungsurteil nicht in Einklang gebracht werden kann. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebietet, daß zur Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderliche Daten jedenfalls dann zu löschen sind, wenn der Betroffene die Löschung verlangt. Es kann in diesen Fällen nicht abgewartet werden, bis die gesamte Akte nicht mehr zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Die "Gnade des Vergessens" darf nicht nur für Dateien, sie muß auch für Akten gelten.

- A.2 Ermöglichen die vorgesehenen Gesetzesänderungen den zweckmäßigen und praxistauglichen Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung?

(B.4
F.2)

Die Frage kann im Grundsatz bejaht werden. Um jedoch in jedem Fall sicherzustellen, daß auch spezielle technische Gegebenheiten der Gegenwart sowie Fortentwicklungen

der Datenverarbeitungstechnik von den Aussagen des Gesetzes hinreichend erfaßt werden, wäre eine möglichst umfassende Begriffsbestimmung der Datensicherung in § 10 in Erwägung zu ziehen. Im übrigen sollte im Gesetz klargestellt werden, daß die Aufzählung von Datensicherungsmaßnahmen in § 10 Abs. 2 nicht abschließend ist.

- B.1 Wie beurteilen Sie die umfassende Ausdehnung des Datenschutzes auf alle Formen traditioneller Informationsverarbeitung, also auch auf Akten, Karteikarten usw.?

Die Erweiterung des Anwendungsbereichs des Datenschutzgesetzes auf Akten bringt nicht nur eine wesentliche Verbesserung des Datenschutzes, sie ist zugleich verfassungsrechtlich geboten. Nach dem Volkszählungsurteil bedarf auch jeder aktenmäßige Umgang mit personenbezogenen Daten als Informationseingriff einer gesetzlichen Grundlage. Diese fehlt in weiten Bereichen der Verwaltung. Insoweit ausschließlich den Weg der bereichsspezifischen Datenschutzgesetzgebung zu verfolgen, wäre unter Beachtung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum sogenannten Übergangsbonus schon in zeitlicher Hinsicht kaum möglich. Es wäre auch datenschutzpolitisch nicht realistisch. Wenn, solange und soweit spezialgesetzliche Vorschriften über die Akten-Datenverarbeitung nicht vorhanden sind, bietet sich nur ein Zurückgreifen auf Regelungen im allgemeinen Datenschutzgesetz an.

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

rung gilt gleichermaßen für Dateien wie für Akten, daß Schutzmaßnahmen nur erforderlich sind, wenn ihr Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck steht (§ 10 Abs. 1 Satz 2). Der Fortbestand von Leistungsfähigkeit und Funktionsfähigkeit der Verwaltung steht nicht in Zweifel. Im Gegenteil, niemand kann wollen, daß die Verwaltung auf bestimmten Feldern nicht tätig wird oder auch nicht tätig werden kann, weil datenschutzrechtliche Vorgaben fehlen oder die erforderliche gesetzliche Grundlage nicht gegeben ist.

- B.5 Sollte der Anwendungsbereich möglichst umfassend im Datenschutzgesetz geregelt oder die Normierung des bereichsspezifischen Datenschutzes weitgehend den Spezialgesetzen vorbehalten bleiben?

Im Volkszählungsurteil stellt das Bundesverfassungsgericht fest, daß es von Art, Umfang und denkbaren Verwendungen der erhobenen Daten sowie der Gefahr ihres Mißbrauchs abhängt, inwieweit das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu gesetzlichen Regelungen der Datenverarbeitung zwingt. Bei weniger schwerwiegenden Einschränkungen können wie bisher als Generalklauseln ausgestaltete Auffangnormen in den Datenschutzgesetzen ausreichen. Bei einer stärkeren Belastung der Bürger sind jedoch bereichsspezifische Regelungen für den jeweiligen Verwaltungszweig geboten, um nach Maßgabe des konkreten Verwendungszwecks der Zweckbindung, der Normenklarheit und der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen.

Wenn nach der Begründung des Entwurfs (A.2.a) mit der Novelle soweit wie nur möglich bereichsspezifische Sonderregelungen entbehrlich gemacht werden sollen, darf dies nicht dahin interpretiert werden, daß auf einen bereichsspezifischen Datenschutz dort, wo ihn die Verfassung erfordert, verzichtet wird. Generalklauseln, die nicht normenklar bestimmte Verwendungszwecke festlegen, können insoweit keine Alternative sein.

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

- C.1 Ist die Legitimation der Datenerhebung ohne Wissen des Betroffenen in Ausnahmefällen ebenso wie die Änderung der Zweckbestimmung unbedingt erforderlich, wenn ja, in welchem Umfang?

Informationelle Selbstbestimmung bedeutet für den Bürger die Befugnis, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen seine persönlichen Lebenssachverhalte offenbart werden. Damit wäre eine Rechtsordnung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß.

Die Datenerhebung bei Dritten ohne Wissen des Betroffenen bedarf daher ebenso wie die Änderung der Zweckbestimmung als Ausnahme von der Regel der Selbstbestimmung einer besonderen gesetzlichen Legitimation, für die ein überwiegendes Allgemeininteresse gegeben sein muß. Aus ihr muß der Bürger normenklar ersehen können, in welchen Fällen und in welchem Umfang die Daten bei anderen Stellen oder Personen erhoben werden dürfen und für welche anderen Zwecke bei der Weiterverarbeitung eine Abweichung vom Erhebungszweck zulässig sein soll.

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

- D.2 Wird durch die vorgesehenen Auskunfts-, Bekanntmachungs-, Hinweis- und Aufklärungspflichten die Transparenz der Datenverarbeitung und -nutzung für die Betroffenen ausreichend sichergestellt?

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

Demgemäß formuliert der Entwurf in § 12 den Grundsatz der Erhebung beim Betroffenen mit seiner Kenntnis. Folgerichtig wäre eine Unterrichtung des Betroffenen auch in den schwerer wiegenden Fällen der Erhebung bei Dritten sowie der Abweichung vom Erhebungszweck, zu der auch eine Übermittlung an private Stellen wegen rechtlichen Interesses zählt, gesetzlich vorzusehen. In diesem Sinne habe ich Änderungen zu den §§ 12, 13 und 16 vorgeschlagen.

Das Auskunfts- und Einsichtsrecht nach § 18 macht die genannten Unterrichtungspflichten nicht entbehrlich. Werden Daten des Betroffenen bei Dritten erhoben, hat er über die erhebende Stelle, bei der ein entsprechender Antrag zu stellen wäre, keine Kenntnis. Werden bei ihm erhobene Daten zweckentfremdet, so hat er ohne Unterrichtung keine Veranlassung, sich hierüber bei den speichernden Stellen zu erkundigen und gegebenenfalls für rechtzeitigen Rechtsschutz Sorge zu tragen.

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

- E.1 Halten Sie weitergehende Kontrollbefugnisse oder eine geänderte Rechtsstellung des Landesbeauftragten für den Datenschutz für erforderlich?

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz hat vorgeschlagen, die in § 26 Abs. 2 vorgesehene Staatswohlklausel zu streichen. Auf sie ist im geltenden Datenschutzgesetz bewußt verzichtet worden, was den am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten als eine wesentliche Verbesserung gegenüber der Regelung im BDSG erschien. Das Fehlen einer solchen Klausel hat zu keinerlei Unzuträglichkeiten geführt. Ihre Einführung wäre ein deutlicher Rückschritt gegenüber dem geltenden Recht.

Nach dem Entwurf soll dem Landesbeauftragten die bisher nach dem DSG NW von ihm ausgeübte Kontrollbefugnis für die Staatsanwaltschaft genommen werden, soweit diese nicht Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Diese Einschränkung der Kontrollbefugnis ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Mit der im Volkszählungsurteil hervorgehobenen Bedeutung der Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung wäre ein solcher kontrollfreier Bereich nicht zu vereinbaren.

Die in § 2 Abs. 2 vorgesehene Herausnahme der Eigenbetriebe, kommunalen Krankenhäuser und öffentlichen Unternehmen aus dem Anwendungsbereich des DSG NW führt zu wesentlichen materiellen Verschlechterungen des Datenschutzes. Im übrigen aber würde mit der Verweisung auf das nur für Dateien geltende BDSG auf eine Klarstellung der Kontrollbefugnis des Landesbeauftragten für die Datenverarbeitung in Akten, die eine erhebliche praktische Bedeutung insbesondere für Krankenhäuser und Sparkassen hat, verzichtet werden.

Für Übermittlungen an öffentliche Stellen wie auch an Personen und Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs sollte in den §§ 14 und 16 eine Aufzeichnungspflicht festgelegt werden. Damit würde nicht nur ein effektiver Rechtsschutz durch die Gerichte sondern auch eine wirksame Kontrolle durch den Landesbeauftragten im Interesse eines vorgezogenen Rechtsschutzes gewährleistet.