

1

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen

AG der kommunalen Spitzenverbände NW 5000 Köln 51 Postfach 51 06 20

Lindenallee 13-17 28.08.1987/bu
5000 Köln 51 (Marienburg)

An die
Damen und Herren
Mitglieder und stellvertr. Mitglieder
des Ausschusses für Innere Verwaltung
des Landtags Nordrhein-Westfalen

Aktenzeichen: NW 10/50-03
Umdruck-Nr. A 741

Telefon (0221) 37711 Durchwahl 3771 - 3 52
Fernschreiber 8882617

An die
Damen und Herren
Mitglieder und stellvertr. Mitglieder
des Ausschusses für Kommunalpolitik
des Landtags Nordrhein-Westfalen



nachrichtlich:

An den
Innenminister des Landes
Nordrhein-Westfalen
Herrn Dr. Herbert Schnoor
Haroldstraße 5

4000 Düsseldorf 1

An den
Landesbeauftragten für den
Datenschutz
Herrn Dr. Heinrich Weyer
Elisabethstraße 12

4000 Düsseldorf 1

Gesetzentwurf der Landesregierung zur Fortentwicklung des Da-
tenschutzes (GFD) - LT-Dr. 10/1565 -
hier: Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am
10.09.1987

Schreiben des Präsidenten des Landtags vom 20.05.1987 - Az:
I.l.E. -

...

Sehr geehrte Damen und Herren,

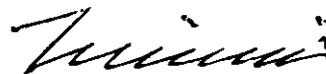
beigefügt erhalten Sie die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen für die öffentliche Anhörung des Landtagsausschusses für Innere Verwaltung am 10. September 1987 zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Fortentwicklung des Datenschutzes (GFD). Wir bitten Sie, unsere Anregungen zu den von Ihnen gestellten Fragen, speziell auch unsere Änderungs- und Ergänzungsvorschläge zu den einzelnen Bestimmungen des vorliegenden Gesetzentwurfs bei Ihren weiteren Beratungen zu berücksichtigen.

An dieser Stelle möchten wir besonders hervorheben, daß u.E. die §§ 31 und 32 des Novellierungsvorschlags zum Datenschutzgesetz NW keine ausreichende und abschließende Rechtsgrundlage für eine funktionsfähige Kommunalstatistik bilden können. Um den Rahmen der Anhörung am 10. September nicht zu sprengen, beabsichtigen wir, die datenschutzrechtlichen Regelungen zur Kommunalstatistik unsererseits nicht in der an sich gebotenen Ausführlichkeit anzusprechen. Wir bitten Sie jedoch, uns an anderer Stelle Gelegenheit zu geben, unsere Auffassungen hierzu ausführlich darzulegen.

Mit vorzüglicher Hochachtung



Beigeordneter
Hans-Joachim Schäfer
in Vertretung des
Geschäftsf. Vorstandsmitglieds
Städtetag Nordrhein-Westfalen



Adalbert Leidinger
Geschäftsf. Vorstandsmitglied
Landkreistag
Nordrhein-Westfalen



Dr. Peter Michael Mombaur
Geschäftsf. Vorstandsmitglied
Nordrhein-Westfälischer
Städte- und Gemeindebund

Anlagen

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen

AG der kommunalen Spitzenverbände NW 5000 Köln 51 Postfach 51 06 20

Lindentallee 13-17 28.08.1987/bu
5000 Köln 51 (Marienburg)

Aktenzeichen: 10/50-03
Umdruck-Nr. A 734

Telefon (0221) 37711 Durchwahl 3771 - 3 52
Fernschreiber 8882617

Stellungnahme zum Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung
des Ausschusses für Innere Verwaltung des Landtags Nordrhein-
Westfalen am 10. September 1987 zum Gesetzentwurf der Landes-
regierung zur Fortentwicklung des Datenschutzes (GFD)

Vorbemerkungen

Das bisherige Datenschutzrecht in Bund und Ländern ist in den Kernbereichen weitgehend einheitlich. Diese Einheitlichkeit liegt zugleich im Interesse der Bürger und Kommunalverwaltungen. Ein vorrangiges Interesse der kommunalen Spitzenverbände bei der Anpassung des jetzigen Datenschutzrechts an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Volkszählungsurteil vom 15.12.1983 besteht deshalb darin, diese weitgehende Rechtseinheitlichkeit auch bei einem novellierten Datenschutzrecht beizubehalten.

Die auch weiter beizubehaltende Einheitlichkeit des Datenschutzrechts wird sich wesentlich

- an der Abgrenzung des Anwendungsbereichs der Gesetze (Beibehaltung des Dateibezugs oder Ausdehnung auf jedwede Verarbeitung personenbezogener Daten) und
- am Umfang und an der gesetzestechnischen Realisierung bereichsspezifischer Datenschutzbestimmungen

entscheiden.

A. Allgemeine Beurteilung des Gesetzentwurfs

1. Orientierung des Gesetzentwurfs an den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, des Grundgesetzes und der Landesverfassung

1.1. Generelle Bewertung

Der vorliegende Entwurf zur Novellierung des Datenschutzgesetzes NW entspricht im allgemeinen nicht nur den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts aus dem Volkszählungsur-

teil, dem Grundgesetz und der Landesverfassung, er geht sogar bei einigen neuen Regelungen darüber hinaus. Dieses Übermaß gilt vornehmlich für einige der neuen Vorschriften, die dem Bürger eine vermeintlich größere Transparenz über die Verarbeitung seiner Daten vermitteln sollen (z.B. Ausweitung der Dateibeschreibung, Erweiterung der bisherigen Aufklärungs-, Benachrichtigungs- und Mitteilungspflichten). Mit Blick auf das im gesamten Datenschutzrecht vorherrschende Abwägungsgebot sollte jedoch bei allen zur Diskussion stehenden neuen Pflichten für die datenverarbeitenden Stellen sorgfältig überprüft werden,

- ob sich solche zusätzlichen Pflichten zwingend aus dem Volkszählungsurteil ergeben,
- ob sie für den Bürger in der Realität (und nicht nur theoretisch!) zu einer erhöhten Transparenz beitragen können,
- ob der bei den Verwaltungen anfallende Mehraufwand in einem vertretbaren Verhältnis zu der ggf. tatsächlich erreichbaren Transparenzverbesserung steht.

1.2. Regelungen zur Kommunalstatistik

Nach unserer Einschätzung tragen allerdings die Statistik-Regelungen der §§ 31 und 32 des Entwurfs den Vorgaben des Volkszählungsurteils nicht im vollen Umfang Rechnung. Dr. von Arnim, Professor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, hat diese Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Rechtsgutachten für die Städtestatistik präzisiert. Im Volkszählungsurteil und im Rechtsgutachten von Prof. Dr. von Arnim, das den Fraktionsvorsitzenden und den Vorsitzenden und Sprechern der Fraktionen in den Landtagsausschüssen für Innere Verwaltung und für Kommunalpolitik mit Schreiben des Städtetags NW vom 14.04.1987 (Umdruck-Nr. A 610) zugeleitet wurde, wird u.a. hervorgehoben:

- Zur gesetzmäßigen Aufgabenerledigung müssen sich die Kommunalverwaltungen - wie Bund und Länder - die erforderlichen Informationen beschaffen. Dazu bedienen sie sich der Kommunalstatistik.
- Die Kommunalstatistik muß zur sachgerechten Aufgabenwahrnehmung - wie die Bundes- und Landesstatistik - eine datenschutzrechtlich zulässige Datenhaltung auf Vorrat betreiben können.
- Die Kommunalstatistik bedarf allerdings einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage, die den Anforderungen des Verfassungsgerichts Rechnung trägt.
- Der Landesgesetzgeber ist zum Erlaß einer solchen Rechtsgrundlage verpflichtet.

Die §§ 31 und 32 des vorliegenden Novellierungsvorschlags sind aber unter Anlegung dieser Maßstäbe als Rechtsgrundlage für eine funktionsfähige Kommunalstatistik nicht ausreichend.

Insbesondere sind die Datenquellen der Kommunalstatistik und deren zulässige Nutzungsmöglichkeiten nicht in dem erforderlichen Umfang berücksichtigt. Es sind dies:

- eigene Erhebungen mit und ohne Auskunftspflicht der Betroffenen,
- die Übermittlung von Daten aus dem gemeindlichen Verwaltungsvollzug, die einmalig oder regelmäßig erfolgen kann,
- die Übermittlung von Daten aus Bundes- und Landesstatistiken,
- die Möglichkeit des Aufbaus und der Fortschreibung von eigenen Statistikdateien und die kombinierte Auswertung von Daten aus verschiedenen Quellen.

Für dieses gesamte - und nicht nur das in den §§ 31 und 32 umrissene - Aufgabenspektrum müssen die erforderlichen Rechtsgrundlagen für eine informationelle Gewaltenteilung und die besonderen Schutzvorkehrungen gegen eine mißbräuchliche Nutzung von Statistikdaten sichergestellt werden (Abschottung der Statistikstelle).

In der beigegeführten Anlage sind die für die Kommunalstatistik im Einzelnen zu regelnden Sachverhalte bei unseren Anmerkungen zu den §§ 31 und 32 aufgeführt. Der Städtetag NW hatte schon mit Schreiben vom 16.09.1985 (Umdruck-Nr. W 302 a und W 303 a) an die Vorsitzenden der Landtagsausschüsse für Innere Verwaltung und für Kommunalpolitik eine tragfähige Rechtsgrundlage für die Kommunalstatistik in den Katalog der Forderungen an den damals neu zusammengetretenen Landtag aufgenommen.

Es mag hier dahingestellt bleiben, ob eine derartige umfassende Rechtsgrundlage überhaupt als bereichsspezifische Datenschutzregelung in ein novelliertes Datenschutzgesetz NW übernommen werden oder einem eigenen Landesstatistikgesetz (wie z.B. in Hessen und Rheinland-Pfalz) vorbehalten bleiben sollte. Allerdings muß sichergestellt sein, daß entsprechende Regelungen spätestens mit der Verfügbarkeit der Volkszählungsdaten (Ende 1988) vorliegen, damit den Gemeinden und Gemeindeverbänden die im § 14 Abs. 1 Volkszählungsgesetz zugesicherte Nutzung der Volkszählungsdaten ermöglicht wird.

Für eine weitere Unterstützung bei der Vorbereitung entsprechender gesetzlicher Bestimmungen zur Kommunalstatistik stehen die kommunalen Spitzenverbände gern zur Verfügung.

2. Zweckmäßiger und praxistauglicher Einsatz der Datenverarbeitung

Einige der vorgesehenen Gesetzesänderungen (z.B. zur Dateibeschreibung, zur Zweckbindung, zur Datenübermittlung, zur Datenlöschung usw.) werden den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechniken im Kommunalbereich gegenüber der jetzigen Rechtslage deutlich erschweren.

...

Eindeutige Be- wenn nicht sogar Verhinderungen des Einsatzes von Informations- und Kommunikationstechniken würden sich allerdings ergeben, wenn die bereichsspezifischen Regelungen zum Fernmessen und Fernwirken sowie zur Statistik in der jetzt vorgesehenen Form in Kraft treten würden.

B. Schutz- und Anwendungsbereich des Gesetzes

1. Ausdehnung des Anwendungsbereichs

Die kommunalen Spitzenverbände haben stets betont, daß sie dem Schutz personenbezogener Daten eine hohe Bedeutung beimessen und daß es keine materiellen Unterschiede beim Datenschutz in Abhängigkeit von der Organisation der Datenhaltung (Speicherung in Dateien oder nicht) geben darf. Dennoch haben sich die kommunalen Spitzenverbände immer gegen eine undifferenzierte Anwendung des Datenschutzgesetzes NW auch auf eine nicht-dateibezogene Verarbeitung personenbezogener Daten gewandt.

Die kommunalen Spitzenverbände lehnen nach wie vor eine gar nicht oder kaum differenzierte Anwendung von Datenschutzbestimmungen auf personenbezogene Daten mit und ohne Dateibezug ab. Dies begründen wir damit, daß

- die förmlichen Datenschutzrechte der Bürger,
- die korrespondierenden Pflichten der Verwaltung und
- die Kontrollbefugnisse des Datenschutzbeauftragten aus verwaltungspraktischen Gründen nicht ohne weiteres in gleicher Weise auf Dateien und Akten angewandt werden können.

Der unterschiedliche Regelungsbedarf für eine datei-bezogene und eine nicht-datei-bezogene Verarbeitung personenbezogener Daten wird auch im vorliegenden Gesetzentwurf grundsätzlich anerkannt. Allerdings werden bei den Schutzrechten, Verwaltungspflichten und Kontrollbefugnissen im Prinzip nur Regelungen getroffen, die sich an Dateien (= einer formatierten Verarbeitung von Daten) orientieren. Diese Regelungen werden für den nicht-datei-bezogenen (= unformatierten) Bereich nur wenig abgewandelt, auch wenn eine Übertragbarkeit eigentlich nicht unmittelbar in Betracht kommen kann (z.B. Auskunftspflicht des Bürgers bei Dateien und Akteneinsichtsrecht). Die oft nicht gegebene Übertragbarkeit entsprechender Sachverhalte von Dateien auf Akten soll nachfolgend anhand einiger Beispiele verdeutlicht werden.

Die Vorschriften über die Löschung, Sperrung und Berichtigung von Dateien lassen sich kaum auf Urkunden des Personenstandsrechts übertragen. Ebenso wäre es unangemessen, die Datenschutzbestimmungen im vollen Umfang auch auf personenbezogene Daten in Archiven anzuwenden (z.B. Auskunft/Akteneinsicht).

...

Gerade im archivarischen und Standesamtsbereich handelt es sich aber überwiegend um personenbezogene Informationen ohne Dateibezug, auf die nach jetzt geltendem Recht das Datenschutzgesetz NW zu Recht keine Anwendung findet.

Das Auskunftsrecht über zur eigenen Person in Dateien gespeicherte Daten des § 16 im jetzt noch geltenden DSG NW und die modifizierte Übernahme in den § 18 des Novellierungsvorschlags ist weder von der zugrunde liegenden Rechtsidee noch von dem bei den Verwaltungen entstehenden Aufwand mit dem im § 18 des Novellierungsvorschlags ebenfalls vorgesehenen Akteneinsichtsrecht zu vergleichen. Die Unterschiede im Einzelnen sind bei unserer Antwort auf die Frage D.1. aufgezeigt.

Ebenso weisen wir auf die Schwierigkeiten hin, die sich bei einer nicht bzw. kaum differenzierten Anwendung der Datenschutzbestimmungen auch auf eine nicht-datei-bezogene Informationsverarbeitung aus dem Verbund dieser personenbezogenen Informationen mit anderen Sachverhalten in Akten ergeben würden. Weder bei der Realisierung des Akteneinsichtsrechts, noch bei erforderlichen Datenübermittlungen würden sich ohne weiteres die Prinzipien der Erforderlichkeit und des Schutzes personenbezogener Informationen über Dritte gewährleisten lassen. Um hier überhaupt eine Grundlage für die Anwendung der Datenschutzbestimmungen in der jetzt vorgesehenen (= an Dateien orientierten) Form zu erlangen, wäre es erforderlich, die bisherige Aktenorganisation generell auf eine personenbezogene Aktenführung umzustellen.

Schließlich würde die nicht differenzierte Ausdehnung der technischen und organisatorischen Maßnahmen i.S. des § 10 auch auf Akten und ähnliche Unterlagen erhebliche Investitionen und eine Umstellung der gesamten Büroorganisation im Kommunalbereich erfordern (z.B. Aufbewahrung von Akten und anderen Unterlagen nur noch in verschließbaren Panzerschränken).

Wir halten es weder für erforderlich, noch könnte es mit der jetzigen Ausstattung seiner Dienststelle vom Landesbeauftragten für den Datenschutz geleistet werden, seine Kontrollbefugnis generell auf jedwede Form der Verarbeitung personenbezogener Informationen auszudehnen. Bei einer möglichen Ausdehnung der Kontrollbefugnis des Datenschutzbeauftragten auch auf Vorgänge mit personenbezogenen Daten in Akten - und damit faktisch auf das gesamte Verwaltungshandeln einer Kommunalverwaltung - sollte für den Kommunalbereich auch die Vielzahl der schon vorhandenen Kontroll- und Aufsichtsorgane berücksichtigt werden.

Die Frage des künftigen Anwendungsbereichs des DSG NW ist für die kommunalen Spitzenverbände in erster Linie nicht eine Frage der Sicherstellung des Datenschutzes, sondern ein Problem des Verwaltungsvollzugs. Da das DSG NW in wesentlichen Teilen ein Organisationsgesetz darstellt und wohl auch bleiben soll, schlagen wir alternativ vor:

...

- entweder eine Beibehaltung des bisherigen Anwendungsbereichs (Dateien)
- oder zwar eine Ausdehnung auch auf nicht-datei-bezogene Vorgänge, dann aber eine generelle Differenzierung der anknüpfenden Rechtsfolgen (Bürgerrechte, Verwaltungspflichten, Kontrollbefugnis des Datenschutzbeauftragten).

2. Erweiterung des Schutzbereichs

Wir halten die im Novellierungsvorschlag vorgesehenen Rechte des Bürgers und die korrespondierenden Pflichten der Verwaltung für ausreichend, um den geforderten Datenschutz im Sinne des Volkszählungsurteils, des Grundgesetzes und der Landesverfassung zu garantieren und um Mißbrauch bei der Verarbeitung personenbezogener Informationen auszuschließen. In nunmehr 8 Tätigkeitsberichten und bei zahlreichen Kontrollbesuchen hat nach unserer Kenntnis der Landesbeauftragte für den Datenschutz keine gravierenden und gezielten Mißbräuche bei Kommunalverwaltungen im Umgang mit personenbezogenen Daten festgestellt. Demgegenüber stehen eine Reihe von Fällen, in denen Bürger versucht haben, durch die gesteuerte Wahrnehmung von Datenschutzrechten den Verwaltungsvollzug von Kommunalverwaltungen bewußt zu behindern.

3. (Sonstige) Nutzung als zusätzliche Phase der Datenverarbeitung

In den §§ 3 und 13 des Novellierungsvorschlags wird die (sonstige) Nutzung als zusätzliche Phase der Datenverarbeitung in das Datenschutzgesetz eingeführt. Wir können uns im Augenblick keinen Sachverhalt vorstellen, der nicht auch ohne die Einführung der (sonstigen) Nutzung durch die anderen im § 3 definierten Datenverarbeitungsphasen abgedeckt wäre. Wir halten deshalb die Einführung dieser "Auffangphase" für entbehrlich, haben aber keine Bedenken gegen ihre Übernahme in ein novelliertes Datenschutzgesetz NW.

4. Offenheit für technische Entwicklungen

U.E. schreibt der jetzt vorliegende Gesetzentwurf keinen bestimmten Entwicklungsstand der Informations- und Kommunikationstechniken fest und ist insofern für neue technische Entwicklungen offen. Lediglich die organisatorischen und Maßnahmen des § 10 orientieren sich überwiegend am bisher bekannten Stand der Informations- und Kommunikationstechniken, wobei dieser Maßnahmenkatalog im wesentlichen die Vorschriften der jetzigen Anlage zu § 6 des geltenden Datenschutzgesetzes übernimmt.

...

Die Neudefinition der Datei in § 3 Abs. 3 stellt nicht mehr nur auf strukturierte Datensammlungen ab. Im Sinne des schon jetzt erreichten Stands der Informationsverarbeitung und der zu erwartenden Fortentwicklung halten wir diese Offenheit grundsätzlich für richtig. Der in der Gesetzesbegründung hierzu vertretene Auffassung, erscheint uns allerdings - insbesondere auch mit Blick auf künftige Entwicklungen - nicht ausreichend, um auszuschließen, daß demnächst unter eine so definierte automatisierte Datei auch Fernkopierer, intelligente Telefonsysteme, Schreibautomaten u.ä. mit elektronischen Speichern ausgestattete Geräte fallen. Um eine praktikable Anwendung der Datenschutzbestimmungen sicherzustellen, schlagen wir deshalb vor,

- in § 2 - wie bisher - die nur internen Dateien wieder weitgehend aus dem Regelungsbereich des Datenschutzgesetzes herauszunehmen,
- insbesondere auch bei der Dateibeschreibung des § 8 - soweit eine derartig detaillierte Dateibeschreibung überhaupt für erforderlich gehalten wird - auch die automatisierten internen Dateien von dieser Regelung auszunehmen,
- als Folgeregelung auch die automatisierten internen Dateien von der Dateienregister-Regelung des § 23 auszunehmen.

5. Bereichsspezifische Regelungen

Als Auffang- und Querschnittsgesetz sollte ein novelliertes Datenschutzgesetz NW so gestaltet sein, daß es auf möglichst viele Sachverhalte anwendbar ist und bereichsspezifische Regelungen weitgehend entbehrlich werden. So ist bei einer entsprechenden Archivklausel in einem novellierten Datenschutzgesetz NW u.E. ein Landesarchivgesetz nicht erforderlich. Nicht entbehrlich und in der vorgesehenen Form nicht ausreichend sind jedoch - wie schon unter A.1.2. dargelegt - die Bestimmungen zur Kommunalstatistik.

Wenn bereichsspezifische Normen unverzichtbar sind, sollte jedoch überlegt werden, den bereichsspezifischen Datenschutz im Zusammenhang mit der jeweiligen Fachaufgabe zu regeln. Dies dient nicht nur der Entlastung des allgemeinen Datenschutzgesetzes von bereichsspezifischen Regelungen, sondern erleichtert auch die datenschutzrechtliche Orientierung der mit der Fachaufgabe befaßten Bediensteten.

Ob der Katalog der jetzt vorgesehenen bereichsspezifischen Regelungen vollständig ist, vermögen wir nicht zu beurteilen. Aufschluß auch hierzu hätten sicher die seinerzeit vom Landkreistag NW vorgeschlagenen Planspiele zur Erprobung der Wirksamkeit und Praktikabilität eines zu novellierenden Datenschutzgesetzes ergeben.

...

C. Informationsbeschaffung und Informationsaustausch

1. Datenerhebung ohne Wissen des Betroffenen und Änderung der Zweckbestimmung

Wesentliche Forderungen des Volkszählungsurteils bestehen in der bereichsspezifischen Zweckbindung und der Transparenz der Verarbeitung personenbezogener Daten für den Betroffenen.

Insofern unterstützen wir grundsätzlich den im § 12 des Novellierungsvorschlags festgelegten Vorrang der Datenerhebung beim Betroffenen und die bereichsspezifische Zweckbindung einmal erhobener Daten mit einer abschließenden Auflistung zulässiger Zweckänderungen i.S. des § 13.

Würde man jedoch eine Datenerhebung ohne Wissen des Betroffenen auch in den abschließend definierten Ausnahmefällen nicht zulassen, würde dies u.a. bedeuten, daß

- nicht regelmäßige (und damit gesetzlich nicht ausdrücklich geregelte) Datenübermittlungen überhaupt nicht zulässig wären,
- oder solche nicht regelmäßigen Datenübermittlungen (auch innerhalb des öffentlichen Bereichs!) stets eine Benachrichtigung des Betroffenen erfordern würden.

Einige der Ausnahmetatbestände des § 13 Abs. 2 (z.B. die Buchstaben d, g und i) würden aber bei einer entsprechenden Benachrichtigung den im Interesse eines Dritten oder der Allgemeinheit liegenden Übermittlungszweck unwirksam machen.

Von großer Bedeutung in diesem Zusammenhang ist für uns die Frage der Beibehaltung der Einheit der Kommunalverwaltung auch im Datenschutzrecht. Auch im vorliegenden Novellierungsvorschlag wird im § 2 Abs. 1 Satz 1 zu Recht klargestellt, daß die Gemeinden (GV) insgesamt Normadressat des DSG NW sind. Relativiert wird diese Vorschrift jedoch im § 14 Abs. 5 des Novellierungsvorschlags, der auch für verwaltungsinterne Datenweitergaben eine entsprechende Anwendung der Bestimmungen für Datenübermittlungen innerhalb des öffentlichen Bereichs fordert.

Diese Systematik entspricht zwar zunächst der bisherigen Regelung im geltenden DSG NW (Ineinandergreifen der §§ 2, 8 und 11), gewinnt aber wegen der vom Bundesverfassungsgericht geforderten und in § 13 des Gesetzentwurfs normierten Zweckbindung eine andere Qualität: Nunmehr soll auch für verwaltungsinterne Datenweitergaben nicht mehr - wie bisher - das Erforderlichkeitsprinzip, sondern - wie für externe Datenübermittlungen - das strenge und bereichsspezifische Zweckbindungsprinzip gelten.

Diese Regelung wird jedoch der Aufgabenstellung einer Kommunalverwaltung, die

...

- einerseits eine Vielzahl unterschiedlicher Aufgaben in verschiedenen Bereichen wahrzunehmen hat,
- andererseits aber kommunalverfassungsrechtlich und auch vom Bürger als Einheit gesehen wird,

kaum gerecht. Es kann deshalb nicht angehen, daß bereichsübergreifende Datenweitergaben innerhalb einer Kommunalverwaltung künftig nur noch zulässig sein sollen,

- wenn eine Rechtsvorschrift dies erlaubt (§ 13 Abs. 2 Buchst. a)),
- der Betroffene ausdrücklich zugestimmt hat (§ 13 Abs. 2, Buchst. b)),
- einer der Ausnahmetatbestände des § 13 Abs. 2 Buchst. c) bis i) einschlägig ist.

Dies würde nicht nur gegen die Regeln einer auf Zweckmäßigkeit ausgerichteten Verwaltungsorganisation verstoßen, sondern widerspräche in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle auch den Interessen der Bürger. Schließlich würde eine derartige Bestimmung einen Verstoß gegen die kommunale Selbstverwaltung darstellen, weil im wesentlichen alle verwaltungsinternen, aber bereichsüberschreitenden Datenflüsse einer Rechtsvorschrift bedürften. Letztlich würde die Zulässigkeit interner Datenflüsse bzw. die "Abgrenzung von Datenbereichen eines Bürgers" u.U. durch von der Verwaltungsgröße abhängige Aufgabenzuordnungen zu Mitarbeitern und Organisationseinheiten abhängen. Denn, wo in einer kleinen Gemeinde ein einzelner Sachbearbeiter Aufgaben verschiedener Verwaltungsbereiche wahrnimmt, sind mit den gleichen Aufgaben in Großstädten oft verschiedene Ämter und/oder Dezernate befaßt.

Wir bitten deshalb, es für interne Datenweitergaben innerhalb einer Kommunalverwaltung beim bisherigen Erforderlichkeitsprinzip zu belassen und nicht zusätzlich auf die Zweckbindung i.S. der Definition des § 13 abzustellen. Dies wäre u.E. mit der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Zweckbindung durchaus vereinbar, wenn man nämlich ausdrücklich den Verwaltungsvollzug innerhalb einer Kommunalverwaltung als eine Zweckbestimmung anerkennen würde.

Die hier aufgeführten Argumente gelten entsprechend für Online-Anschlüsse innerhalb einer Kommunalverwaltung (Vgl. dazu ergänzend C.5.).

2. Zweckbestimmung/Zweckbindung und bereichsspezifische Regelungen bei "Übermittlungsketten"

U.E. steht eine Folge von Datenübermittlungen dem Zweckbindungsprinzip nicht entgegen, wenn die weiteren Datenübermittlungen und -nutzungen ebenfalls durch bereichsspezifische Regelungen abgesichert sind. Im Ergebnis kommt es auch hierbei darauf an, daß die bereichsspezifischen Regelungen den Grundsätzen der Normenklarheit, der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit entsprechen.

...

3. Zweckbindung und die Durchführung von Organisationsuntersuchung

Organisationsuntersuchungen werden im § 13 Abs. 3 zu Recht nicht als Durchbrechung des Zweckbindungsprinzips angesehen. Denn es geht hier ja nicht um die Nutzung personenbezogener Daten für andere Verwaltungszwecke, sondern lediglich um die Optimierung der Aufgabe, zu deren Erledigung die Daten originär gespeichert wurden.

4. Automatisierte Abrufverfahren

Die vorgesehene Regelung, die von Online-Verfahren als Sonderform von regelmäßigen Datenübermittlungen ausgeht und insofern entsprechende Normierungen trifft, halten wir im Grundsatz für angemessen. Dies gilt im Wesentlichen auch für die Vorschriften, die über die an regelmäßige Datenübermittlungen zu stellenden Anforderungen hinausgehen (insbesondere die Kontrollierbarkeit).

Wir halten es allerdings für geboten, in geeigneter Weise klar zu stellen, daß für Online-Verfahren innerhalb einer Kommunalverwaltung die Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 9 Abs. 2 Satz 2 und 3 ausreichend sind und daß nicht zusätzlich bundes- oder landesgesetzliche Regelungen i.S. von § 9 Abs. 1 erforderlich werden. Dies muß auch für überörtlich tätige (gemeinsame) kommunale Datenverarbeitungszentralen gelten. Ansonsten würde die kommunale Selbstverwaltung bei Online-Verfahren und regelmäßigen Datenübermittlungen in nicht vertretbarer Weise eingeschränkt. Zur Begründung im Einzelnen verweisen wir auf unsere Argumente zu C.1.

Außerdem sollte die Online-Regelung zur Klarstellung dahingehend ergänzt werden, daß für eine Kommunalverwaltung interne Online-Verbindungen zum automatisierten Melderegister auf jeden Fall zulässig sind, wenn die abrufbaren Adreßdaten den Rahmen der erweiterten Melderegisterauskunft (§ 34 Abs. 2 Meldegesetz NW) nicht überschreiten und dabei Auskunfts- und Übermittlungssperren berücksichtigt werden. Dies ist deshalb erforderlich, weil die Mehrzahl der im Kommunalbereich vorhandenen und in Vorbereitung befindlichen internen Online-Verfahren entsprechende Zugriffe anderer Verwaltungsbereiche nur auf die Adreßdaten des Melderegisters vorsehen.

4. a) Datenverarbeitung für wissenschaftliche Zwecke

Aus der Sicht des Kommunalbereichs, der im allgemeinen Lieferant und nicht Empfänger von personenbezogenen Daten zur Verarbeitung für wissenschaftliche Zwecke sein dürfte, ist die vorgesehene Regelung des § 28 sachgerecht.

...

4. b) Fernmeß- und Fernwirkdienste

Fernmeß- und Fernwirkdienste werden häufig auf entsprechenden technischen Angeboten der Deutschen Bundespost basieren. Insofern halten wir es für fragwürdig, für solche bundesweiten Dienste landesspezifische Datenschutzregelungen vorzunehmen. Für den Kommunalbereich als potentiellen Anbieter derartiger Dienste sind jedoch insbesondere die sehr engen Vorgaben kritisch zu sehen, nämlich,

- daß entsprechende Verbindungen nur mit ausdrücklicher schriftlicher Zustimmung eingerichtet werden dürfen,
- daß diese Zustimmung jederzeit widerrufbar sein muß und
- daß der Abschluß und die Abwicklung eines Vertragsverhältnisses nicht von einer entsprechenden Einwilligung und dem Ausschluß eines Widerspruchsrechts abhängig gemacht werden können.

Wir schlagen deshalb vor,

- entweder auf die Regelung von Fernmess- und Fernwirkdiensten im Datenschutzgesetz NW generell zu verzichten oder
- zumindest die kommunalen Versorgungsunternehmen von den betreffenden Regelungen generell (und nicht nur von den Transparenzerfordernissen) auszunehmen.

D. Ausbau der Rechte der Betroffenen

1. Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht

Das bisherige Auskunftsrecht des Betroffenen (§ 16 DSG NW) soll im § 18 des Novellierungsvorschlags erheblich erweitert werden:

- Die Auskunft soll sich nicht nur auf personenbezogene Daten in Dateien, sondern auch auf Informationen in Akten und anderen Unterlagen erstrecken (Akteneinsichtsrecht).
- Die Auskunft soll unentgeltlich sein.
- Die Auskunft soll sich nicht mehr nur auf den Zweck, sondern auch auf die Rechtsgrundlagen der Speicherung erstrecken.
- Die Auskunft soll sich auch auf nicht-regelmäßige Empfänger und Lieferanten von Daten erstrecken.

Das bisherige, auf Dateien beschränkte, Auskunftsrecht hat sich im Kommunalbereich grundsätzlich bewährt. Bewährt hat sich auch, daß der Umfang und die Ausgestaltung dieses Auskunftsrechts bisher nicht im Detail geregelt waren. Dadurch bestand die Möglichkeit, daß einerseits Anfragenden mit berechtigten Interessen die gewünschten Auskünfte im Dialog mit dem allgemeinen Datenschutzsachbearbeiter der Kommunalverwaltung oder mit dem jeweiligen Fachamt erteilt werden konnten. Andererseits konnten erkennbar mißbräuchliche Aktionen (gesteuerte allgemeine Auskunftersuchen einer Vielzahl

...

von Personen) mit vertretbarem Aufwand in der Verwaltung behandelt werden. Bei der jetzt vorgesehenen Ausgestaltung des Auskunfts- und Akteneinsichtsrechts könnten diese Mechanismen ggf. außer Kraft gesetzt werden.

Für nicht praktikabel und u.U. sehr kostenaufwendig halten wir die im § 18 Nr. 2 vorgesehene Einführung eines Akteneinsichtsrechts. Allein die Verpflichtung, daß der Betroffene Angaben zu machen hat, die das Auffinden der Akten erleichtern, ist nicht geeignet, diesen Aufwand in Grenzen zu halten. Die Höhe des Aufwands wird insbesondere durch folgende Sachverhalte bestimmt:

- Die Akten der Kommunalverwaltung werden zum großen Teil nicht personen-, sondern sachbezogen geführt. Die Einführung des Akteneinsichtsrechts würde deshalb das Auffinden entsprechender Informationen in vorhandenen Akten erschweren und für die Zukunft eine völlig neue Aktenorganisation erfordern.
- Die Sorge um die Vollständigkeit der Akten und das Vorhandensein von personenbezogenen Informationen auch über Dritte würde es erforderlich machen, daß eine auch länger andauernde Akteneinsicht jeweils nur in Anwesenheit eines Kommunalbediensteten erfolgen könnte.
- Gerade eine unentgeltliche Akteneinsicht könnte bestimmte Gruppen zu gesteuerten Aktionen mit dem Ziel der Lahmlegung einer Verwaltung anreizen.

Wir schlagen deshalb vor, vom Akteneinsichtsrecht in der jetzt vorgesehenen Form Abstand zu nehmen und stattdessen,

- entweder den Nachweis eines berechtigten Interesses durch den Bürger zu verlangen oder
- die Akteneinsicht ggf. kosten-/gebührenpflichtig zu machen.

Wir geben dabei dem Nachweis eines berechtigten Interesses den Vorzug.

Im Zusammenhang mit der beabsichtigten Einführung eines Akteneinsichtsrechts weisen wir auch auf eine sich abzeichnende Gefahr hin: Die notwendige Auskunftsbereitschaft der Verwaltung könnte zu einer Umstellung von einer sachbezogenen zu einer personenbezogenen Aktenführung und damit zu einer zur Person zentralisierten Datensammlung oder zu einem zur Person geführten Verzeichnis über Fundstellen führen. Beide Varianten bergen u.E. die Gefahr der Erstellung von Persönlichkeitsprofilen in sich.

Wegen der zentralen Bedeutung der Datenschutzauskunft halten wir für Auskünfte aus Dateien, ggf. auch für Akteneinsichten, wenn diese im zuvor genannten Sinne eingeschränkt werden, eine Gebührenfreiheit für angemessen. Um jedoch Mißbräuchen und besonderen Forderungen an die Ausgestaltung der Auskunft/Akteneinsicht vorzubeugen, sollte ggf. eine Kostenerstattung für bestimmte Auskunftsvarianten möglich sein. Die Auskunft/Akteneinsicht sollte deshalb lediglich gebührenfrei, nicht jedoch stets auch unentgeltlich sein.

Wir halten es außerdem für ausreichend, wie bisher bei Datenschutzauskünften den Zweck der Speicherung anzugeben. Die Nennung von Rechtsgrundlagen kann für die Verwaltungen aufwendig und für die Bürger wenig aufschlußreich sein.

Im Sinne der Herstellung einer größtmöglichen Transparenz für den betroffenen Bürger, ist es zweckmäßig, nicht nur die Empfänger, sondern auch die Herkunft von personenbezogenen Daten, allerdings nur für regelmäßige Datenübermittlungen anzugeben. Die Angabe von Datenlieferanten und Empfängern auch bei nicht-regelmäßigen Datenübermittlungen würde jedoch die Speicherung zusätzlicher Informationen und damit ggf. die Umgestaltung kompletter Automationsverfahren erfordern.

Wir haben uns bemüht, bei der Antwort auf diese Frage unter den jeweiligen Gesichtspunkten die Praktikabilität und die zu erwartenden Kosten allgemein aufzuführen. Wegen der fehlenden Mengengerüste für entsprechende Auskunftersuchen bei einer grundsätzlich verstärkten Datenschutzensensibilisierung der Bürger, den ins Auge gefaßten Neuregelungen (insbesondere Akteneinsicht und Lieferanten und Empfänger auch von nicht-regelmäßigen Datenübermittlungen) und wegen der in der Praxis häufig unterschiedlichen Konstellationen bei Auskunftersuchen/Akteneinsichtswünschen ist es jedoch nicht möglich, konkrete Kostenwerte zu nennen. Schon in der Vergangenheit haben jedoch auf der Grundlage des jetzigen Auskunftsrechts (bezogen auf Dateien) Auskunftersuchen von Bürgern in Einzelfällen zu einem mehrtägigen Arbeitsaufwand von Kommunalbediensteten und/oder Datenverarbeitungskosten von rechnerisch über 1 000 DM pro Auskunft geführt.

2. Auskunfts-, Bekanntmachungs-, Hinweis- und Aufklärungspflichten

Der Novellierungsvorschlag zum Datenschutzgesetz NW enthält eine Vielzahl von Auskunfts-, Bekanntmachungs-, Hinweis-, Unterrichts- und Aufklärungspflichten für die Verwaltungen bzw. entsprechender Rechte für die Bürger:

- Allgemeine Aufklärungspflicht sowohl für eine Verarbeitung personenbezogener Daten auf gesetzlicher als auch auf freiwilliger Basis (§§ 4 und 12 Abs. 1 und 2),
- Auskunfts- bzw. Akteneinsichtsrecht des Bürgers (§ 5 und 18),
- Auskunftsrecht aus dem Dateienregister des Landesbeauftragten für den Datenschutz (§§ 5 und 23 Abs. 2),
- Auskunftsverpflichtung für Datenerhebungen bei Dritten auch gegenüber diesen Dritten (§ 12 Abs. 3),
- Unterrichtsverpflichtung gegenüber dem Betroffenen in bestimmten Fällen von Datenübermittlungen an den Privatbereich (§ 16 Abs. 1),
- entsprechende Unterrichtung bei Datenübermittlungen an Stellen außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes (§ 17),
- Einwilligung des Betroffenen in die Weiterverarbeitung gesperrter Daten (§ 19 Abs. 2),

...

- Unterrichtung der Datenempfänger über die Berichtigung, Sperrung und Löschung von Daten (§ 19 Abs. 5),
- Sperrung von Daten in Akten, die wegen des Zusammenhangs mit anderen Sachverhalten nicht gelöscht werden können, auf Antrag des Betroffenen (§ 19 Abs. 3),
- Möglichkeit zur Anrufung des Landesbeauftragten für den Datenschutz durch jeden Bürger (§§ 5 und 11),
- Einwilligung (mit entsprechender Aufklärung) des Betroffenen in eine Zweckänderung bei der Verarbeitung der zu seiner Person gespeicherten Daten (§ 13 Abs. 1),
- Einwilligung zur Verarbeitung personenbezogener Daten für wissenschaftliche Zwecke (§ 28 Abs. 1),
- Einwilligung zur Übermittlung von Daten zur Verarbeitung für wissenschaftliche Zwecke (§ 28 Abs. 2),
- Einwilligung zur Veröffentlichung personenbezogener Daten im Rahmen von wissenschaftlicher Forschung (§ 28 Abs. 5),
- Einwilligung des Betroffenen bei einer Datenübermittlung an einen künftigen Dienstherrn oder Arbeitgeber (§ 29 Abs. 1),
- Einwilligung zur Weiterverarbeitung von Daten aus ärztlichen oder psychologischen Untersuchungen und Tests im Zusammenhang mit Arbeitsverhältnissen (§ 29 Abs. 2),
- Einwilligung des Betroffenen zum Verzicht auf die Löschung personenbezogener Daten, wenn ein Arbeitsverhältnis nicht zustande kommt (§ 29 Abs. 3),
- Verschiedene Einwilligungs- und Transparenzerfordernisse bei der Einrichtung von Fernmess- und Fernwirkdiensten (§ 30).

Durch den vorgesehenen § 3 a im Verwaltungsverfahrensgesetz sollen die zuvor genannten Rechte und Pflichten auch dann gelten, wenn das Verwaltungsverfahrensgesetz Anwendung findet.

Weiterhin ist vorgesehen, neben den im Meldegesetz schon vorhandenen Auskunfts-, Bekanntmachungs-, Hinweis- und Aufklärungspflichten auch noch eine neue Bekanntmachungspflichtung im § 35 Abs. 4 eines novellierten Meldegesetzes NW einzuführen, falls die Meldebehörden Meldedaten an Adreßbuchverlage weitergeben.

Wir sind der Auffassung, daß diese Vielzahl von Pflichten der Verwaltungen bzw. von Rechten der Bürger auf jeden Fall ausreichend ist, um die vom Bundesverfassungsgericht geforderte und vom Kommunalbereich stets unterstützte Transparenz über die Verarbeitung personenbezogener Daten für den Bürger sicherzustellen. Eine Notwendigkeit zur Schaffung weiterer Bürgerrechte/Verwaltungspflichten sehen wir nicht.

Die organisatorischen Vorkehrungen für die Ermöglichung dieser Verpflichtungen und die Durchführung dieser Aufgaben sind für den Kommunalbereich zum Teil mit erheblichem Aufwand verbunden. Insofern sollte bei entsprechenden Pflichten stets das Datenschutzinteresse des Bürgers gegen den Aufwand der Verwaltungen abgewogen werden. Bei einer entsprechenden Interessenabwägung haben wir Bedenken gegen folgende Regelungen:

...

- Einige Erweiterungen beim Auskunftsrecht des Betroffenen über Dateien mit personenbezogenen Daten (vgl. D.1.),
- Einführung eines Akteneinsichtsrechts für den Betroffenen (vgl. D.1.),
- Unterrichtung des Betroffenen über Datenübermittlungen an den Privatbereich und an Stellen außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes in bestimmten Fällen,
- Einwilligungserfordernis und jederzeitige Widerrufbarkeit bei der Einrichtung von Fernmess- und Fernwirkdiensten.

E. Ausbau und Umfang der Kontrolle

1. Kontrollbefugnis und Rechtstellung des Landesbeauftragten für den Datenschutz

Wir wenden uns gegen eine generelle Kontrollbefugnis des Landesbeauftragten für den Datenschutz für alle Vorgänge mit personenbezogenen Daten. Mit der gegebenen Ausstattung seiner Dienststelle wäre dies nicht leistbar. Wegen der vielen schon vorhandenen Kontroll- und Aufsichtsorgane für den Kommunalbereich wird hierzu auch keine Notwendigkeit gesehen. Unter dem Gesichtspunkt der landesweit möglichen Zentralisation von personenbezogenem Wissen beim Datenschutzbeauftragten sei außerdem die Frage nach der Kontrolle dieser Institution gestellt.

Das Dateienregister gem. § 23 des Novellierungsvorschlags zum Datenschutzgesetz NW ist in unmittelbarem Zusammenhang mit der Dateienbeschreibung gem. § 8 dieses Entwurfs zu sehen (vgl. hierzu unsere Stellungnahme unter E.2.). Wir begrüßen es, daß aus arbeitsökonomischen Gründen das Dateienregister des Landesbeauftragten für den Datenschutz auf automatisierte Dateien beschränkt werden soll. Abgesehen von unseren umfassenden Eingrenzungsvorschlägen zum Register nach § 8 überhaupt, schlagen wir auf jeden Fall für das Register des Datenschutzbeauftragten eine Beschränkung auf nicht-interne automatisierte Dateien und einen Verzicht der Angaben nach § 8 Abs. 1 Ziff. 7 vor. Denn selbst wenn man entgegen unserem Vorschlag diese Angaben für das interne Dateienregister beibehalten würde, so sind diese umfangreichen und änderungsintensiven Angaben für ein zentral beim Landesbeauftragten für den Datenschutz geführtes Register auf keinen Fall geeignet.

2. Dateibeschreibung

Grundsätzlich halten wir das Instrument der Dateibeschreibung als Voraussetzung zur Schaffung von Transparenz für die Verwaltung selbst, für die Bürger und für den Landesbeauftragten für den Datenschutz für geeignet. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, daß durch die Dateibeschreibung verschiedene bisher unterschiedliche Verzeichnisse (internes Dateienver-

...

zeichnis, Datenschutzveröffentlichung, Meldungen zum Dateienregister des Datenschutzbeauftragten) nunmehr durch ein einheitliches Verzeichnis abgelöst werden sollen.

Wir halten jedoch bei einer Abwägung zwischen Aufwand und dem damit erreichten Schutzzweck die im § 8 des Entwurfs geforderte Dateibeschreibung unter verschiedenen Gesichtspunkten für zu aufwendig:

- Die Dateibeschreibung sollte auf automatisierte Dateien beschränkt werden und nicht auch manuell geführte Dateien, aus denen Daten übermittelt werden, einbeziehen.
- Bei den automatisierten Dateien sollte die Beschreibung für interne automatisierte Dateien entfallen.
- Die Angabe der Rechtsgrundlagen der Verarbeitung (Abs. 1 Ziff. 2) ist entbehrlich, wenn stattdessen die Zweckbestimmung der Daten angegeben wird.
- Die unter Ziff. 7 geforderten Angaben sind für die Vielzahl der bei den Kommunalverwaltungen geführten Dateien, wenn überhaupt, nur mit sehr großem Aufwand zu erbringen. Bei einer Vielzahl von Dateien im logischen Sinne sind verschiedene (und wechselnde) Betriebsarten und Verfahren zur Übermittlung, Sperrung, Löschung und Auskunftserteilung relevant. Insofern müßte man entgegen dem heutigen datenschutzrechtlichen Datei-Verständnis (logische Datei) künftig auf die DV-technische physische Datei abstellen (KFZ-Zulassung z.B. eine logische, aber über hundert physische Dateien!) Bei den "großen" Automationsverfahren müßte im Zusammenhang mit vielen physischen Dateien darüberhinaus sogar zu jeder Datei eine Vielzahl von Gerätearten, die wiederum bei einer Vielzahl von Stellen aufgestellt sind, aufgeführt werden. Dies gilt insbesondere für solche Dateien, deren Inhalt (teilweise) auch Gegenstand von Bürokommunikationsverfahren ist. Aufwendig einerseits, wegen der internen Zugriffsabgrenzungen andererseits wenig aussagefähig wären entsprechende Angaben auch für gemeinsame kommunale Datenverarbeitungszentralen.

F. Ausbau der Datensicherung, Weiterentwicklung der Technik

1. Weitergehende technische und organisatorische Regelungen

Weitergehende technische und organisatorische Regelungen sind u.E. nicht erforderlich. Unter dem Gesichtspunkt eines möglichst technik-unabhängigen und für technische Weiterentwicklungen offenen Gesetzes halten wir auch technische und organisatorische Detailregelungen für bedenklich, weil sie zwangsläufig nur auf die jetzt bekannte Technik abstellen können.

2. Offenheit des Datenschutzgesetzes für künftige technische Entwicklungen

Dadurch, daß sich der vorliegende Novellierungsvorschlag zum Datenschutzgesetz NW im wesentlichen auf technik-unabhängige

Regelungen konzentriert, ist er u.E. für künftige Entwicklungen offen. Vgl. hierzu auch unsere Ausführungen zu B.4.

Abschließende Bemerkungen

Zur Erleichterung der parlamentarischen Weiterberatung des Gesetzentwurfs haben wir in der beigefügten Anlage (Umdruck-Nr. A 740) unsere Änderungsvorschläge noch einmal stichwortartig und nach Paragraphen geordnet zusammengefaßt.

Anmerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des Novellierungsvorschlags für ein Datenschutzgesetz NW sowie zu den Änderungsvorschlägen zum Verwaltungsverfahrensgesetz NW und zum Meldegesetz NW.

Zu § 2 Abs. 1

Der Anwendungsbereich des Datenschutzgesetzes NW sollte entweder, wie bisher, auf eine dateibezogene Verarbeitung personenbezogener Daten beschränkt bleiben, oder die an eine datei-bezogene bzw. nicht-datei-bezogene Verarbeitung personenbezogener Daten anknüpfenden Rechtsfolgen sollten vollständig getrennt geregelt werden. Entsprechende Sachverhalte (Auskunft, Sperren, Löschen usw.) lassen sich nicht mit nur kleinen Modifikationen von einer Datei-Verarbeitung auf eine Aktenverarbeitung übertragen!

(Manuelle und automatisierte) Dateien, deren personenbezogene Daten nicht zur Übermittlung an Dritte bestimmt sind (interne Dateien), sollten (überwiegend) aus dem Regelungsbereich des Datenschutzgesetzes NW ausgenommen werden. Für derartige Dateien besteht einmal nicht der umfassende Schutzbedarf wie für externe Dateien, zum anderen läßt sich nur so die verallgemeinerte Datei - Definition für automatisierte Dateien i.S. des § 3 aufrecht erhalten (Vermeidung der Anwendung der Gesetzesbestimmungen auch auf Textverarbeitungsgeräte, Fernkopierer mit Speichern, intelligente Telefonnebenstellenanlagen usw.).

Zu § 2 Abs. 2

Aus Gründen der Übersichtlichkeit und der Wettbewerbsgleichheit sollte für kommunale Wettbewerbsunternehmen, generell das Bundesdatenschutzgesetz Anwendung finden, nicht eine Kombination aus Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes und des Datenschutzgesetzes NW.

Zu § 3 Abs. 2

Die Erhebungsphase sollte als eigene Datenverarbeitungsphase entfallen, da erst das "Festhalten" (Speichern, Aufschreiben) von personenbezogenen Informationen zu einem verwaltungsrelevanten und überprüfbaren Vorgang wird.

Die (sonstige) Nutzung sollte als eigene Datenverarbeitungsphase entfallen.

Zu § 3 Abs. 4

Die verallgemeinerte Definition von automatisierten Dateien läßt sich nur aufrecht erhalten, wenn interne automatisierte Dateien ganz oder teilweise aus dem Regelungsbereich des Datenschutzgesetzes NW ausgenommen werden.

Zu § 3 Abs. 5

Wenn die von uns als eine Alternative vorgeschlagene Beschränkung des Datenschutzgesetzes NW auf eine datei-bezogene Datenverarbeitung vorgenommen wird, ist Abs. 5 entbehrlich.

Zu § 4

Der ausdrückliche Hinweis auf die Rechtsfolgen bei der Verweigerung einer Einwilligung erscheint uns entbehrlich.

Zu § 5

Wenn das DSG NW auf eine Datei-Verarbeitung beschränkt bliebe, müßte unter Ziff. 1 auch die Akteneinsicht als besonderes Datenschutzrecht gestrichen werden. Ansonsten sollten die Akteneinsicht und die anderen Rechte des Betroffenen (§ 5 und §§ 18 - 20) für Dateien und Akten sowie andere vergleichbare Unterlagen völlig separat geregelt werden.

Zu § 7

Diese Vorschrift ist entbehrlich, da sie die selbstverständliche Bindung der Verwaltungen an Gesetz und Recht zum Gegenstand hat.

Zu § 8

Die Dateibesreibung sollte wie folgt eingegrenzt werden:

- Beschränkung auf automatisierte Dateien,
- Herausnahme der internen automatisierten Dateien,
- Zweck der Speicherung anstelle der Rechtsgrundlage der Verarbeitung,
- Verzicht auf Sperrungs- und Löschungsfristen,
- Verzicht auf alle Merkmale unter Abs. 1 Ziff. 7.

Die zu große Detaillierung der Beschreibungsmerkmale und das teilweise Abstellen auf technische Kriterien würde zur Folge haben, daß Dateibesreibungen nicht mehr für übergeordnete logische Dateien erfolgen könnten, sondern (z.B. wegen unterschiedlicher Löschungsfristen für einzelne DV-technische Dateien eines komplexen Verfahrens) für Dateien im DV-technischen Sinne vorgenommen werden müßten. Danach hätte man z.B. für die KFZ-Zulassung nicht mehr eine logische, sondern über 100 DV-technische Dateien auszuweisen.

Bei einer Beschränkung der Dateibesreibung auf nicht-interne automatisierte Dateien würde Abs. 2 entbehrlich.

...

Zu § 9

Die Online-Regelung ist in dieser Form für interne (bereichsübergreifende) Abrufverfahren innerhalb einer Kommunalverwaltung zu restriktiv. Interne Online-Verfahren müssen auch ohne eine ausdrückliche bundes- oder landesrechtliche Vorschrift zulässig sein. Dies muß auch für interne Online-Verfahren innerhalb einer überörtlichen (gemeinsamen) kommunalen Datenverarbeitungszentrale gelten.

Es sollten deshalb allein die Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 9 Abs. 2 Satz 2 und 3 für interne Online-Verfahren innerhalb einer Kommunalverwaltung ausreichend sein. Das jetzige Ineinandergreifen der Absätze 1,2 und 4 ist für kommunalverwaltungsinterne Online-Verfahren nicht eindeutig und nicht praktikabel.

Außerdem sollte die Online-Regelung dahingehend ergänzt werden, daß verwaltungsinterne Online-Verbindungen anderer Bereiche zum automatisierten Melderegister auf jeden Fall zulässig sind, soweit lediglich die Adreßdaten der erweiterten Melderegisterauskunft oder Teile davon (§ 34 Abs. 2 Meldegesetz NW) abgerufen werden können und dabei Auskunfts- und Übermittlungssperren berücksichtigt werden. Dies wäre eine notwendige Ergänzungsregelung zu den entsprechend anzupassenden Regelungen des § 31 Abs. 4 und 7 des Meldegesetzes NW.

Ohne die vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen würde die Online-Regelung des § 9 dem im § 2 Abs. 1 Satz 1 herausgestellten Prinzip der Einheit der Kommunalverwaltung nicht Rechnung tragen und überwiegend auch im Interesse der Bürger entwickelte interne Online-Lösungen blockieren.

Zu § 10

In der Gesetzesbegründung wird zu Recht festgestellt, daß mit Blick auf eine Technik-Unabhängigkeit des Datenschutzgesetzes keine konkreten Datensicherungsmaßnahmen für die automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, sondern nur bestimmte Sicherheitsziele vorgegeben werden. Es ist deshalb grundsätzlich richtig, den bisherigen Katalog der Datensicherungsmaßnahmen - leicht modifiziert - beizubehalten.

Kritisch ist die - wenn auch begrenzte - Ausdehnung der technischen und organisatorischen Maßnahmen auch auf die nicht-automatisierte Verarbeitung personenbezogener Informationen zu sehen. Dies würde eine drastische Verschärfung gegenüber der bisherigen Situation darstellen und von den Kommunalverwaltungen nur mit erheblichem Aufwand und unter Änderung der bisherigen Aufbau- und Ablauforganisation sicherzustellen sein. Für nahezu alle Karteien und Akten müßten verschließbare Behälter in den Büros eingeführt werden; die bisher üblichen Zentralregistraturen würden wahrscheinlich den Anforderungen des Abs. 3 nicht mehr gerecht werden.

...

Wir schlagen deshalb vor, Abs. 3 ersatzlos zu streichen und konkrete Datensicherungsmaßnahmen/Datensicherungsziele nur für die automatisierte Verarbeitung personenbezogener Informationen vorzugeben.

Zu § 11 Abs. 3

Die Kontrollbefugnis des Landesbeauftragten für den Datenschutz sollte nicht auf Auftragnehmer im Geltungsbereich des DSGVO NW ausgedehnt werden, die ansonsten nicht seiner Kontrollbefugnis unterliegen. Aufwendig und nicht praktikabel ist die Vorschrift, bei Aufträgen an Auftragnehmer außerhalb des Geltungsbereichs des DSGVO NW die zuständigen Datenschutzkontrollbehörden (der anderen Länder) zu unterrichten.

Zu § 12

Die Erhebungsphase sollte nicht als eigenständige Datenverarbeitungsphase in den Regelungsbereich des Gesetzes übernommen werden.

Es müßte deshalb klargestellt werden, daß die Regelungen des § 12 nur für Erhebungen mit anschließender Speicherung gelten.

Zu § 13

§ 13 führt das strenge Zweckbindungsprinzip in das Datenschutzgesetz NW ein und ist insofern eine der zentralen Vorschriften der Gesetzesnovelle. Das Konzept der strengen Zweckbindung mit abschließend aufgezählten Anlässen für eine zulässige Änderung des Verwendungszwecks wird von uns unterstützt. Dabei können wir jedoch nicht übersehen, ob der Ausnahmekatalog für zulässige Zweckänderungen abschließend ist.

Zweifel haben wir, ob ein Berufs- oder Amtsgheimnis tatsächlich eine ansonsten zulässige Zweckänderung in allen Fällen des Abs. 2 Satz 1 Buchstaben c) - i) ausschließen sollte (z.B. Abwehr erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl).

Zu § 14

Abs. 2 trägt der Tatsache Rechnung, daß das strenge Erforderlichkeitsprinzip bei einer Übermittlung personenbezogener Daten aus Akten nicht generell durchhaltbar ist. Sofern ein Einbezug von Akten und ähnlichen Unterlagen in den Regelungsbereich des Gesetzes vorgenommen werden sollte, ist für die Datenübermittlung hier zu Recht eine differenzierte Regelung getroffen worden.

...

Abs. 5 verstößt in Verbindung mit Abs. 1 und der dortigen Bezugnahme auf § 13 (strenge Zweckbindung) gegen das Prinzip der Einheit der Kommunalverwaltung und die Ziele einer wirtschaftlich und bürgerfreundlich arbeitenden Verwaltung. Es sollte deshalb auch der bereichsübergreifende Verwaltungsvollzug innerhalb einer Kommunalverwaltung als eine Zweckbestimmung anerkannt werden. Entsprechend sollte Abs. 5 nur auf die Erforderlichkeit i.S. des Abs. 1 nicht jedoch auch auf die strenge Zweckbindung i.S. des § 13 abstellen.

Zu den §§ 18 - 20 allgemein

Wenn auf einen Einbezug von Akten und ähnlichen Unterlagen in den Regelungsbereich des Datenschutzgesetzes nicht verzichtet werden sollte, müssten die Rechte der Betroffenen für die unterschiedlichen Organisationsformen der Datenhaltung völlig (und nicht nur graduell!) unterschiedlich geregelt werden.

Zu § 18

Das in § 18 eingeräumte Akteneinsichtsrecht ist u.E. zu weitgehend. Sofern überhaupt nicht-datei-bezogene Informationen in den Regelungsbereich des Gesetzes einbezogen werden sollen, müsste gerade das Akteneinsichtsrechts deutlich begrenzt werden, und zwar

- durch den qualifizierten Nachweis eines berechtigten Interesses für die Akteneinsicht oder
- die Kosten-/Gebührenpflichtigkeit der Akteneinsicht.

Wir geben dabei der ersten Variante (Nachweis des berechtigten Interesses) den Vorzug. Für die Auskunftserteilung aus Dateien halten wir eine Gebührenfreiheit, nicht jedoch auch eine unentgeltliche Auskunftserteilung für angemessen.

Die Auskunft sollte sich lediglich auf den Zweck, nicht jedoch auch auf die Rechtsgrundlagen der Speicherung erstrecken.

Die Auskunftserteilung sollte sich lediglich auf regelmäßige Datenlieferanten und Datenempfänger erstrecken.

Zu § 19 Abs. 1

Die generelle Verpflichtung, den Zeitpunkt und den Anlaß von Korrekturen in nicht-automatisierten Datenbeständen zu vermerken, sollte gestrichen werden.

Zu § 19 Abs. 4

Wir würden es begrüßen, wenn generell der Vorrang der Sperrung von Daten vor der Löschung erhalten bliebe. Da dies

...

jedoch offenbar nicht gewollt ist, müßte die Archivklausel im Abs. 4 so ausgestaltet werden, daß sie generell die Weitergabe von personenbezogenen Daten an staatliche und kommunale Archive zu archivarischen Zwecken ermöglicht, ohne daß es dazu eines besonderen Landesarchivgesetzes bedarf.

Zu § 20

Wir lehnen nicht generell einen verschuldensunabhängigen Schadensersatzanspruch bei der Verarbeitung personenbezogener Informationen ab, halten jedoch aus rechtssystematischen Gründen einen gesonderten Datenschutz-Haftungsbestand für fragwürdig.

Auf jeden Fall sollte ein verschuldensunabhängiger Schadensersatzanspruch für immaterielle Schäden ausgeschlossen sein.

Zu § 22

Unabhängig vom Regelungsbereich des Datenschutzgesetzes überhaupt sollte sich auf jeden Fall die Kontrollbefugnis des Landesbeauftragten für den Datenschutz auf personenbezogene Informationen in Dateien beschränken.

Zu § 23

Das Dateienregister des Landesbeauftragten für den Datenschutz sollte auf die automatisiert geführten Dateien beschränkt werden, die keine internen Dateien darstellen.

Zu § 29

Der spezifische Arbeitnehmerdatenschutz sollte nicht im Datenschutzgesetz NW geregelt werden. Speziell gilt dies jedoch für die im Abs. 2 geregelten Sachverhalte (ärztliche und psychologische Untersuchungen und Tests).

Zu § 30

Wir halten es für nicht günstig, Fernmeß- und Fernwirkdienste, die oft auf entsprechenden technischen Angeboten der Deutschen Bundespost basieren, in einem Landesdatenschutzgesetz zu regeln.

...
Unabhängig von diesen verfahrensmäßigen Vorbehalten, halten wir es jedoch für unangemessen, solche Dienste

- nur an eine ausdrückliche schriftliche Zustimmung zu knüpfen,
- diese Zustimmung jederzeit widerrufbar zu machen,
- den Abschluß und die Abwicklung eines Vertragsverhältnisses nicht von einer entsprechenden Einwilligung und dem Abschluß eines Widerspruchsrechts abhängig machen zu dürfen.

...

Wir schlagen deshalb vor, entweder die Erforderlichkeit der Einwilligung und die jederzeitige Widerrufsmöglichkeit generell, oder zumindest für den Bereich der Leistungen der kommunalen Versorgungsunternehmen zu streichen.

Zu § 31

Die im Entwurf vorgesehene Regelung des § 31 berücksichtigt nicht in ausreichendem Umfang, daß Daten des Verwaltungsvollzugs einerseits für Geschäftsstatistiken der jeweiligen Behörde verwendet und andererseits als Datenquelle für statistische Aufgaben genutzt werden. Die strenge Zweckbindung der Daten im Verwaltungsvollzug verbietet eine Übermittlung personenbezogener Verwaltungsdaten an andere Stellen (als die abgeschottete Statistikstelle) zum Zwecke der kombinierten statistischen Auswertung. Sie verbietet den Fachbehörden aber auch, im Gegensatz zur abgeschotteten Statistik, eine Datenerhaltung auf Vorrat zum Zwecke (künftiger) kombinierter statistischer Auswertung ebenso wie statistische Auswertungen für andere als die eigenen Verwaltungszwecke.

Wie vergleichbar in § 8 Bundesstatistikgesetz geregelt, ist die Möglichkeit zu eröffnen, daß das Führen von Geschäftsstatistiken von der Fachbehörde an die jeweilige abgeschottete Statistikstelle übertragen werden kann. Die Nutzung von Verwaltungsdaten für Zwecke der Kommunalstatistik - soweit keine sonstigen gesetzlichen Schutzbestimmungen bestehen - muß zulässig bleiben.

Diese Verfahrensweise dient u.a. der Verwaltungsvereinfachung dahingehend, daß einzelne Fachbehörden im Falle der Übertragung an die Statistikstelle kein eigenes statistisch geschultes Personal und keine statistische Infrastruktur benötigen.

Zur Notwendigkeit der vielseitigen Auswertung von Verwaltungsdaten wird auf die Begründung zu § 31 im Gesetzentwurf verwiesen.

Zu § 32

Vor dem Hintergrund der Aussagen des Bundesverfassungsgerichts im Volkszählungsurteil stellt der § 32 "Nutzung von Einzelangaben aus der amtlichen Statistik durch Gemeinden und Gemeindeverbände" keine ausreichende Rechtsgrundlage dar, die es den Kommunalverwaltungen gestatten würde, sich auch weiterhin die erforderlichen Informationen zu beschaffen. Im Volkszählungsurteil werden sehr genau Voraussetzungen beschrieben, unter denen die Bundesstatistik ihre Aufgaben erfüllen kann. Der Bundesgesetzgeber hat die Konsequenzen daraus gezogen und die erforderlichen Rechtsgrundlagen im neuen Bundesstatistikgesetz geschaffen. Auch die Kommunalstatistik bedarf ergänzender Erlaubnisnormen einerseits, aber auch andererseits begrenzender Rechtsnormen, die es den Bür-

...

gern ermöglichen, sich Klarheit darüber zu verschaffen, wie Kommunalstatistik betrieben werden kann und was mit ihren Daten geschieht.

Wir schlagen deshalb vor, in folgenden Bereichen eine Ergänzung des § 32 vorzunehmen:

1. Die Kommunalstatistik sollte dahingehend definiert werden, daß hierunter die Durchführung von Statistiken im eigenen Wirkungskreis sowie die Erarbeitung von Statistiken aufgrund von Rechtsvorschriften des Bundes und des Landes (Auftragsstatistiken) verstanden wird.
2. Als Datenquellen der Kommunalstatistik sind neben der bereits in § 32 Abs. 1 geregelten Nutzung der Bundesstatistik zu nennen:
 - eigene Erhebungen mit und ohne Auskunftspflicht,
 - geschützte Daten aus dem gemeindlichen Verwaltungsvollzug, die regelmäßig bzw. unregelmäßig an die Statistikstellen übermittelt werden,
 - Nutzung und gemeinsame Auswertung von fortgeschriebenen Statistikdateien.
3. Da bei der Durchführung von Erhebungen mit Auskunftspflicht bzw. bei der regelmäßigen Übermittlung von Daten aus dem Verwaltungsvollzug das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Bürger betroffen ist, bedarf eine derartige Kommunalstatistik einer rechtlichen Grundlage. Hierzu sind die erforderlichen Voraussetzungen unter Berücksichtigung der Grundsätze des Volkszählungsurteils zu schaffen.

Wir halten es ergänzend für wünschenswert, wenn auch im Falle der Durchführung von Erhebungen ohne Auskunftspflicht die Anordnung dieser dahingehend geregelt wird, daß hierzu die begründete Einzelanweisung des Hauptverwaltungsbeamten erforderlich ist.
4. Es sollten ergänzende verfahrensmäßige Regelungen für die Datenerhebung aufgenommen werden. Hierunter fallen Regelungen über den Einsatz von Erhebungsbeauftragten, Unterrichtungspflichten gegenüber den zu Befragenden, die Behandlung von Erhebungs- und Hilfsmerkmalen und dergleichen.
5. Wie auch im Bundesstatistikgesetz muß eine Erlaubnisnorm geschaffen werden, Statistikdateien mit personenbezogenen Daten zu erstellen, grundstücksbezogen fortzuschreiben und zusammen mit anderen Statistiken gemeinsam für statistische Zwecke auszuwerten.
6. Es sollte festgelegt werden, daß die für die Durchführung statistischer Aufgaben zuständige Stelle der Gemeinden und Gemeindeverbände im Falle von Bundes- und Landesstatistiken örtliche Erhebungs- und Berichtsstelle ist.

...

7. Soweit Gemeinden keine eigene Statistikstelle einrichten, sollte die Möglichkeit geschaffen werden, die Aufgaben der Kommunalstatistik durch gemeinsam getragene überörtliche Dienststellen oder die statistischen Dienststellen der Kreise wahrzunehmen.

Zu § 3 a des Verwaltungsverfahrensgesetzes

Die hier gewählte Terminologie sollte mit der des Datenschutzgesetzes NW übereinstimmen (z.B. "übermitteln" statt "offenbaren".)

Zu § 31 Meldegesetz NW

Datenweitergaben innerhalb einer Kommunalverwaltung im internen Online-Verfahren sollten ergänzend zu den Abs. 4 und 7 ausdrücklich zugelassen werden, soweit die Adreßdaten den Umfang der erweiterten Melderegisterauskunft (§ 34 Abs. 2) nicht überschreiten und soweit Übermittlungs- und Auskunftssperren berücksichtigt werden.