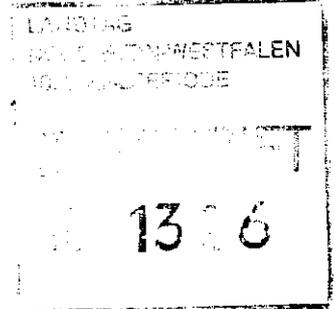


Dr. Armin Schoreit
Bundesanwalt beim
Bundesgerichtshof

Karlsruhe, den 10. September 1987



Öffentliche Anhörung zum Gesetz zur Fortentwicklung des Datenschutzes (GFD) Gesetzentwurf der Landesregierung NRW
- Drucks. 10/1565,

hier: Stellungnahme zum Fragenkatalog des Ausschusses für innere Verwaltung.

Zu A 1. Der Gesetzentwurf entspricht im ganzen den verfassungsrechtlichen Anforderungen und den Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983. Er enthält die nötige Regelungsdichte zur Ermöglichung eines umfassenden und sachgemäßen Datenschutzes im Landesbereich. Die Einschränkungen des Geltungsbereichs des Gesetzes für den Landtag sowie die Gerichte und Staatsanwaltschaften sind durch Besonderheiten der genannten Fachbereiche gerechtfertigt. Aufgrund der besonderen organisatorischen und rechtlichen Verhältnisse bedarf es insoweit allgemeiner datenschutzrechtlicher Regelungen nicht.

Zu A 2. Zu der Frage, ob die vorgesehenen Gesetzesänderungen den zweckmäßigen und praxistauglichen Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung ermöglichen, kann ich nur aus der Sicht der Strafverfolgungsbehörden Stellung nehmen:

Für diese dürften die gesetzlichen Regelungen deshalb erträglich sein, weil im Interesse der Strafverfolgung und der Strafverfolgungsbehörden wesentliche Ausnahmen vorgesehen sind. Ohne diese Ausnahmen wäre meines Erachtens eine geordnete und rechtsstaatgemäße Strafverfolgung nicht durchzuführen. Insbesondere die Einbeziehung nicht automatisierter Datensammlungen und der Akten in den Anwendungsbereich des Gesetzes (§ 2 Abs. 1 Satz 1) und in den Dateienbegriff (§ 3 Abs. 4) sowie die sich daraus ergebenden erweiterten Kontrollkompetenzen des Datenschutzbeauftragten und ferner die Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte der Betroffenen (§ 18) würden eine sinnvolle Verfahrensaufbereitung bis zur Entscheidung durch das zuständige Gericht unmöglich machen, was die Entwurfsverfasser auch erkannt haben. Aufgrund immer wieder anzutreffender Fehlinterpretationen besteht Anlaß, darauf hinzuweisen, daß die verfassungsrechtlich gewährleistete Gemeinschaftsaufgabe einer wirkungsvollen Strafverfolgung nur in einem Verfahren garantiert ist, das bei voller Berücksichtigung der Rechte der Betroffenen eine Abklärung zunächst unbewiesener Verdachtsgründe aufgrund noch ungewürdigter Beweismittel nach rechtsstaatlichen Grundsätzen ermöglicht. Vor Prüfung der Verdachtsgründe in einem (meist öffentlichen) gerichtlichen Verfahren muß die Geheimhaltung der Verfahrensdaten vor jedermann und insbesondere der Ausschluß der Öffentlichkeit im Stadium der Verfahrens-

vorbereitung gegeben sein. Ausschließlich Ermittlungsbehörden oder Ermittlungsrichter und andere zuständige Richter dürfen mit der Sachbearbeitung und mit Aufgaben fachlicher Überprüfung befaßt sein.

Auch die Abwägung der Interessen Betroffener gegen auf die Strafverfolgung gerichtete Gemeinschaftsinteressen darf nicht dazu führen, daß etwa vorzeitige Verlautbarungen aus Ermittlungs- und Straftaten nach "außen" dringen. Das könnte zu Verfahrenshindernissen, Befangenheitsrügen und ähnlichem führen. Das vorrangig zu beachtende Legalitätsprinzip führt dazu, daß die Verhältnismäßigkeitsgrenze anders zu ziehen ist als bei reinem Verwaltungshandeln.

Aus den genannten Erwägungen ist bei jeder Einzelregelung des Entwurfs genau zu prüfen, ob die vorgesehenen Einschränkungen der Datenschutzregelungen jeweils ausreichen.

Zu B 1.

Die umfassende Ausdehnung des Datenschutzes auf alle Formen traditioneller Informationsverarbeitung, also auch auf Akten und Karteikarten, ist im Strafverfolgungsbereich nicht durchführbar. Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Gesetzes in § 2 Abs. 1 Satz 1 muß daher, wie in dessen zweitem Halbsatz vorgesehen, in der Weise eingeschränkt werden, daß dieses Gesetz für den Landtag, die Gerichte und die Staatsanwaltschaften nur in Verwaltungsangelegenheiten

gilt. Auskunft und Akteneinsicht gemäß § 18 kann in Strafverfolgungsangelegenheiten nicht aufgrund des Datenschutzgesetzes gefordert werden. Über Daten der Staatsanwaltschaft können auch andere Behörden (z.B. die Polizei) nicht ohne Zustimmung der Staatsanwaltschaft Auskunft gewähren (§ 18 Abs. 5). Ferner sind die Staatsanwaltschaften in Strafverfolgungsangelegenheiten nicht der Kontrolltätigkeit des Landesbeauftragten für den Datenschutz unterworfen. Das würde sich aus § 2 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz ergeben und entspricht bisheriger Rechtsauffassung, vgl. § 1 Abs. 2 S. 2; Begründung S. 44. Die Sondervorschrift des § 32 Abs. 1 Nr. 1 des geltenden Datenschutzgesetzes zugunsten der Gerichte war unvollständig und soll mit Recht entfallen. Ich halte die umfassende Ausdehnung des Datenschutzgesetzes auf alle Formen traditioneller Informationsverarbeitung aus grundsätzlichen Erwägungen nicht für sinnvoll.

In allen staatlichen Bereichen mit systematischer und umfangreicher Datenverarbeitung müßten die Kontrollmaßnahmen der Datenschutz-Institutionen bei Ausweitung der Datenschutzintensität nicht mehr eingrenzbare Ausmaße annehmen. Besteht die zu kontrollierende Tätigkeit, wie im Strafverfolgungsbereich, fast ausschließlich aus Datenverarbeitung, würde der umfassende Datenschutz mit der allgemeinen Dienst- und Fachaufsicht zusammenfallen. Damit wäre weder dem Datenschutz noch den Interessen der Fachbehörden

gedient; Kollisionen wären vorprogrammiert; unnötige Doppelkontrollen würden Verwirrung stiften. Grundsätzlich muß in erster Linie die Verbesserung des von den Fachbehörden betriebenen Datenschutzes erstrebt werden, wenn der vorgefundene Ist-Zustand als verbesserungsfähig befunden wird. Nur bei Fragen von besonderer Bedeutung oder in sonst begrenzten Bereichen kann eine zentrale Datenschutzbehörde mit zwangsläufig eingeschränkten Mitteln sinnvoll tätig werden. Die Beschränkung auf Vorgänge der automatisierten Datenverarbeitung ermöglichte - auch wenn sie in mancher Weise korrekturbedürftig erschienen sein mag - jedenfalls eine sinnvolle Zuständigkeitsbegrenzung datenschutzrechtlicher Bemühungen. Auf vergleichbare restriktive Regelungen für die Zuständigkeit der Datenschutzorgane kann aus meiner Sicht nicht verzichtet werden.

Zu B 2.

Daß die Vorschriften des Gesetzentwurfs den beabsichtigten erweiterten Schutz nicht garantieren könnten, ist mir in keiner Weise aufgefallen. Eine Mißbrauchsgefahr könnte sich hingegen daraus ergeben, daß in manchen Bereichen öffentlicher Verwaltung der innere Betrieb durch extensive Ausnutzung der Kontrollmöglichkeiten sowie der Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte praktisch lahmgelegt werden könnte. Mir ist aus meiner praktischen Tätigkeit bekannt, daß zuweilen Petenten (namentlich Journalisten oder deren Mitarbeiter) versuchen, durch Ein-

schaltung von Datenschutzbeauftragten und deren Vertreter an Informationen zu gelangen, welche ihnen zuvor in rechtlich unangreifbarer Weise verweigert worden waren. Die Gewährung einer unbegrenzten Auskunftsmöglichkeit läßt zu derartigen Mißbräuchen ein. Es ist daran zu erinnern, daß Führungszeugnisse gemäß § 30 Abs. 2 Satz 4 BZRG gebührenpflichtig sind, was sinnvoll erscheint, um willkürlicher Antragstellung vorzubeugen.

- Zu B 3. Für die Einführung einer besonderen Datenverarbeitungs-Phase "Nutzen" bzw. "Nutzung" personenbezogener Daten ist mir ein praktisches Bedürfnis nicht bekannt. Es ist darauf hinzuweisen, daß eine Definition als "jede sonstige Verwendung" aufgrund ihres generalklauselartigen Charakters rechtsstaatlichen Bedenken unterliegt.
- Zu B 4. Insoweit habe ich keine Bedenken.
- Zu B 5. Der bereichsspezifische Datenschutz sollte weitgehend in Spezialgesetzen geregelt werden. Der Strafverfolgungsbereich ist aufgrund der Vorstellungen, welche sich durch die allgemeinen Datenschutzgesetze gebildet hatten, mit Forderungen konfrontiert worden, welche mit einer geordneten Strafverfolgung unvereinbar waren. Die konkret durchsetzbaren datenschutzrechtlichen Forderungen können nur unter genauer Beachtung der fachspezifischen Besonderheiten

beurteilt werden; daher drängt sich die möglichst weitgehende Regelung der Datenschutzmaterie in Spezialgesetzen geradezu auf.

Zu C 1. Die Datenerhebung ohne Wissen des Betroffenen ist in Strafverfahren, speziell in Ermittlungsverfahren, nicht die Ausnahme, sondern die Regel, vgl. § 163 a StPO. Im Zusammenhang mit strafrechtlichen Ermittlungen ist auch die Änderung der Zweckbestimmung erhobener Daten unbedingt erforderlich. Das gilt bei allen Auskunftsverlangen gemäß § 161 StPO, aber auch dann, wenn die Polizei präventiv erhobene Daten nach Verdichtung eines konkreten Verdachts in das einzuleitende Ermittlungsverfahren einbringt. Diesen Fall berücksichtigt § 13 Abs. 2 Satz 1 i) des Entwurfs. Umgekehrt kann die Polizei (nach Abschluß eines Strafverfahrens) die in diesem erhobenen personenbezogenen Daten für präventive Zwecke gebrauchen, sofern die entsprechenden polizeirechtlichen Voraussetzungen gegeben sind. Auch die Erhebung zu Zwecken der Strafverfolgung "bei anderen Stellen oder Personen" muß zulässig sein, obwohl § 12 Abs. 1 Satz 3, 2. Halbsatz § 13 Abs. 2 Satz 1 i) nicht nennt.

Auch von den Verfassungsschutzbehörden und den Nachrichtendiensten im Rahmen ihrer Zuständigkeit erhobene personenbezogene Daten können für Strafverfahren benötigt werden und umgekehrt.

- Zu C 2. Die datenschutzrechtlichen Anforderungen an Zweckbestimmung und Zweckbindung können nicht in allen Fällen in bereichsspezifischen Regelungen voll zur Geltung gebracht werden; vielmehr müssen bereichsspezifische Ausnahmen von den genannten Grundsätzen anerkannt werden.
- Zu C 5. Die Regelungen für automatisierte Abrufverfahren sind meines Erachtens im ganzen sachgerecht und ausreichend. Das gilt auch für die Zweckbindung erhobener Daten gemäß § 13 Abs. 1, welche ihrerseits durch § 13 Abs. 2 und 3 in sachgemäßer Weise eingegrenzt wird. Allerdings halte ich die vorgesehenen Regelungen für die Einrichtung automatisierter Abrufverfahren innerhalb einer öffentlichen Stelle (§ 9 Abs. 4) für überspitzt, soweit sie über die Verpflichtung zur Datensicherung hinausgehen. Der Datenfluß innerhalb einer öffentlichen Stelle (Behörde) kann aus praktischen Gründen nicht in gleicher Weise reglementiert werden wie die Datenübermittlung von oder zu anderen öffentlichen Stellen.
- Zu C 6. c) Die Regelungen der Datenverarbeitung im Sicherheitsbereich können meines Erachtens aus der Sicht der Anwender nur deshalb akzeptiert werden, weil insoweit Einschränkungen und Ausnahmen von datenschutzrechtlichen Grundsätzen vorgesehen sind, welche ihrerseits geeignet wären, die Arbeit der Sicherheitsbehörden erheblich zu beeinträchtigen oder gar

zu vereiteln; doch sind auch diese Ausnahmen teilweise zu eng und nicht sachgemäß.

Es liegt auf der Hand, daß der sehr weitgehende Anspruch auf Auskunft und Einsicht in Akten (§ 18) im Sicherheitsbereich ins Leere gehen muß. Gleiches gilt im Strafverfahrensbereich vor rechtskräftigem Abschluß eines Verfahrens (und eventueller Prüfung durch ein Gericht). Es ist daher reiner Formalismus, jeweils fallbezogene Ablehnungsgründe formulieren zu müssen (§ 18 Abs. 3, 4). Für die Strafverfolgungsbehörden hätten die genannten Vorschriften zudem die unerwünschte Folge, daß über die Ablehnung und Begründung der Nichtgewährung von Auskunft und Akteneinsicht der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten beschriftet werden könnte und damit zu einem Gerichtszweig, der zu den ansonsten berufenen ordentlichen Gerichten hinzukäme.

Auch der Hinweis gemäß § 18 Abs. 6 - auf den Landesbeauftragten für den Datenschutz - wäre in Strafverfolgungsangelegenheiten unberechtigt; vgl. § 2 Abs. 1, Satz 1 Halbsatz 2.

Die Gründe, welche für die Herausnahme der Strafverfolgungsangelegenheiten aus dem Geltungsbereich des Datenschutzgesetzes sprechen, gelten nicht nur im Verhältnis zu den Gerichten und Staatsanwaltschaften (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1, Halbsatz 2), son-

dern auch für die Strafverfolgungsorgane der Polizei, soweit sie nicht präventiv tätig werden. Sollte die bezeichnete Ausnahmeregelung nicht auf die Strafverfolgungsbehörden und -Beamten der Polizei erstreckt werden, könnte z.B. ein Datenschutzbeauftragter bei diesen Unterlagen herausverlangen, welche ihm bei Staatsanwaltschaften und Gerichten nicht zugänglich sind.

Die Regelung der Datenübermittlung an Personen und Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs (§ 16) wäre im Strafverfolgungsbereich nicht zu vertreten. Sinn und Zweck eines Strafverfahrens lassen solche Übermittlungen in bestimmten Verfahrensstadien grundsätzlich nicht zu; im übrigen gelten allein die Vorschriften der StPO. Das gilt auch für Polizeidienststellen. Insoweit sollte § 16 ausdrücklich eingeschränkt werden.

Zu D 1. Das datenschutzrechtliche Auskunftsrecht hat im Strafverfolgungsbereich zu Irrtümern und unberechtigten Erwartungen geführt, weil die ausschließliche Geltung strafverfahrensrechtlicher Regelungen nicht immer erkannt oder nicht akzeptiert wurde. Sollte das datenschutzrechtliche Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht erweitert werden, dürften die bezeichneten Fehlinterpretationen verstärkt auftreten und nutzlose Arbeit sowie sinnlosen Kostenaufwand verursachen.

- Zu D 2. Transparenz der Datenverarbeitung für die Betroffenen ist im Strafverfahren, namentlich im Ermittlungsverfahren, vor dessen Abschluß kein legitimes Ziel.
- Zu E 1. Weitergehende Kontrollbefugnisse des Datenschutzbeauftragten im Strafverfolgungsbereich halte ich, wenn und solange dort die Datenverarbeitung auf konventionelle Weise in Akten geschieht, nicht für geboten oder empfehlenswert. Auf diese Weise würden im Ergebnis einer nicht dem Legalitätsprinzip unterliegenden Stelle Kontrollbefugnisse über Strafverfolgungsorgane verliehen, welche nur den Dienst- und Fachaufsichtsbehörden zustehen und von diesen sinnvoll wahrgenommen werden können.
- Zu E 2. Zu den Vorschriften über die Datenbeschreibung habe ich keine ergänzenden Vorschläge zu machen.
- Zu F 2. Keine Bedenken.