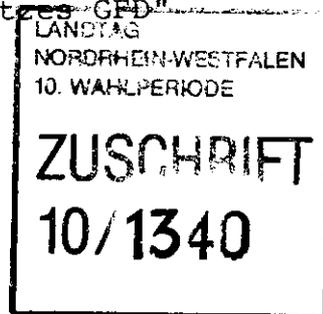


Schriftliche Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein
"Gesetz zur Fortentwicklung des Datenschutzes GFD"
(LT.-Drs. 10/1565)



A Allgemeine Beurteilung des Gesetzentwurfs

1.) Der Gesetzentwurf entspricht den Anforderungen von Grundgesetz und Landesverfassung.

Maßgebliche Beurteilungsgrundlage ist einerseits das Grundgesetz einschließlich derjenigen Anforderungen, welche das Bundesverfassungsgericht im Urt. v. 15. Dez. 1983 (Volkszählungsurteil - BVerfG 65, 1 ff) aufgestellt hat; andererseits das Grundrecht auf Datenschutz aus Art. 4 Abs. 2 LVNW. Beide verlangen eine umfassende Regelung des behördlichen Umgangs mit personenbezogenen Daten. Dies gilt für alle Verarbeitungsphasen, welche zu Beeinträchtigungen der individuellen Rechtssphäre führen können. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere auch die Erhebungsphase einbezogen. Diesen Vorgaben trägt der vorgelegte Gesetzentwurf im wesentlichen Rechnung.

2.) Daß der Gesetzentwurf den zweckmäßigen und praxistauglichen Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung mehr als nur unwesentlich behindern könnte, ist nicht ersichtlich.

B Schutz- und Anwendungsbereich des Gesetzes

1.) Die Ausweitung des Datenschutzes auf alle Formen traditioneller Informationsverarbeitung, also auch auf Akten u.a., ist notwendig und geboten.

Zwar befaßt sich das Volkszählungsurteil (aaO) mit diesen Formen der Datenverarbeitung nicht ausdrücklich, dazu lag nach dem damaligen Sachverhalt auch keine Veranlassung vor, umgekehrt schließt es aber auch die traditionellen Formen der Informationsverarbeitung nicht aus. Vielmehr ergibt sich deutlich, daß das Gericht zwischen der elektronischen und den sonstigen Formen der Datenverarbeitung lediglich quantitative, aber keine qualitativen Unterschiede sieht. Dementsprechend haben sowohl beteiligte Richter als auch zahlreiche Interpreten des Urteils eine Anwendung der Grundsätze des Urteils auf die traditionellen Mechanismen der Informationsverarbeitung ausdrücklich gefordert.

Dies gilt um so mehr, als die Trennung zwischen elektronischer Datenverarbeitung einerseits und sonstigen Formen andererseits in der Vergangenheit bisweilen zu Unzuträglichkeiten geführt hat. Insbesondere die Kontrollbefugnisse der Datenschutzbeauftragten ließen sich nicht immer zweifelsfrei ermitteln; vielmehr entstand bisweilen der Vorwurf, daß von einer Automatisierung der Datenverarbeitung auch aus dem Grunde abgesehen werden könnte, um diese Datenverarbeitung einer Kontrolle entziehen zu können. Auch aus diesem Aspekt sind die Neuregelungen sinnvoll und geboten.

2.) Die Vorschriften des vorliegenden Gesetzentwurfs stellen z.T. deutliche Verbesserungen des Datenschutzes dar. Ob sie ausreichen, einen erweiterten Schutz zu garantieren und Mißbrauch auszuschließen wird sich erst aus der Anwendung in der Praxis herleiten lassen.

3.) Die Regelungen über die Nutzung als Unterfall der Datenverarbeitung sind im Gesetz relativ pauschal. Konkretere Regelungen sind aber allein deshalb kaum denkbar, weil Daten auf zu unterschiedliche Weise benutzt werden können. Dabei wird das zentrale Anliegen des Gesetzgebers in § 13 des Entwurfs allerdings mehr verdeckt als offen gelegt. Die Grundregel findet sich in § 13 Abs. 1 S. 1. Für sie kann es zwei Anwendungsfälle geben: § 13 Abs. 1 S. 2, 3 einerseits und § 13 Abs. 2 andererseits. Sinnvoller wäre es, dieses Verhältnis von Grundregeln und Anwendungsfällen dadurch deutlicher zu machen, daß

die beiden letzten Sätze des Abs. 1 einen neuen, eigenständigen Absatz bilden. Dadurch würde zugleich ein Mißverständnis ausgeräumt, welches in der datenschutzrechtlichen Literatur bisweilen anzutreffen ist. Richtigerweise sagen nämlich § 13 Abs. 1 S. 1 und § 13 Abs. 1 S. 2, 3 Verschiedenes und nicht Gleiches.

4.) Das Gesetz läßt Raum für weitere, datentechnische Entwicklungen. Ob später im Hinblick auf Neuheiten weitere gesetzliche Schutzvorkehrungen erforderlich sind, kann erst angesichts der neu entstehenden technischen Vorkehrungen beurteilt werden.

5.) Bereichsspezifische Datenschutzgesetze haben sich in der Praxis als unentbehrlich erwiesen. Sie werden sowohl von den datenverarbeitenden Behörden wie von den Datenschutzbeauftragten gefordert.

Ein Querschnittsgesetz wie der vorliegende Entwurf kann nur allgemeine Fragen regeln. Besondere Schutzbedürfnisse des einzelnen und besondere Erhebungsbedürfnisse der Behörden können in ihm weder hinreichend begründet noch ausreichend gesteuert werden. Politische Forderungen nach bereichsspezifischem Datenschutz werden so auch nach neuen Querschnittsgesetzen nicht verstummen.

Von zentraler Bedeutung ist dabei eine eindeutige Klärung des rechtlichen Verhältnisses zwischen Sondergesetzen und Querschnittsgesetz. Diese bereitet schon gegenwärtig bisweilen erhebliche Schwierigkeiten. Richtigerweise kann in derartigen Fällen das Querschnittsgesetz nur subsidiär gelten. Umgekehrt muß es aber auch gelten, soweit das jeweilige Spezialgesetz für einzelne Datenverarbeitungsformen keine eigenen Regelungen enthält. Es kann also nicht darum gehen, ob das Datenschutzgesetz ganz oder gar nicht gilt, sondern lediglich darum, inwieweit es in einzelnen Bereichen gilt. Dieser Gedanke wird in § 2 Abs. 3 des Entwurfs richtig zum Ausdruck gebracht, wenn besondere Rechtsvorschriften nur vorgehen, "soweit" sie die Verarbeitung personenbezogener Daten regeln. Soweit sie dies nicht tun, bleibt das Querschnittsgesetz anwendbar.

C Informationsbeschaffungen, Informationsaustausch

1.) Die Datenerhebung ohne Wissen des Betroffenen ist vom Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil nicht angesprochen worden, da der Sachverhalt hierzu keinerlei Veranlassung gab. In Wissenschaft und Praxis besteht jedoch Einigkeit, daß diese Datenerhebung gleichfalls regelungsbedürftig ist. Eine solche Datenerhebung kommt jedoch außerhalb des Anwendungsbereichs des § 12 Abs. 1 S. 3 des Entwurfs - also beim Betroffenen - nur für wenige Behörden in Betracht; und zwar insbesondere bei nachrichtendienstlichen, ordnungsbehördlichen, strafprozessualen oder polizeilichen Zwecken. Insoweit kann und sollte sie den bereichsspezifischen Regelungen vorbehalten bleiben.

2.) S.o. B 5.)

6.) Das automatisierte Abrufverfahren unterliegt den Regelungen der §§ 9, 12 f des Entwurfs. Die Zweckbindungen beim Empfänger werden in den letztgenannten Bestimmungen angesprochen. Sie stellen jedenfalls keine Verschlechterung gegenüber dem rechtlichen status quo dar.

6a) Die Sondervorschriften über die Datenverarbeitung für wissenschaftliche Zwecke sind präzisierungsbedürftig und präzisierungsfähig.

Die wissenschaftliche Forschung genießt gem. Art. 5 Abs. 3 GG einen besonderen Stellenwert; sie ist zudem im weiten Umfang zugleich im öffentlichen Interesse.

Wissenschaftliche Forschung durch öffentliche Stellen unterliegt ihrerseits den Bindungen des Datenschutzgesetzes. Öffentliche Stellen - auch solche, die Forschung betreiben - unterliegen der Aufsicht durch den Landesbeauftragten für Datenschutz. Als öffentliche Stellen handeln sie im öffentlichen Interesse. Diesen Grundsätzen kann auch das Datenschutzrecht genügen. Demgegenüber liegen die genannten Voraussetzungen bei privaten Forschungseinrichtungen nicht vor. Sie sind nicht an das LandesdatenschutzG gebunden; zudem ist ihre Tätigkeit nicht von vornherein auf das öffentliche Interesse festgelegt. Dieser Gedanke erfordert eine Differenzierung zwischen beiden Arten von Forschungseinrichtungen.

Öffentliche Stellen, die wissenschaftliche Forschung betreiben, sind hierzu nur im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrages berechtigt und verpflichtet. Dabei haben sie das geltende Recht und insbesondere das Datenschutzrecht zu beachten. Sie können in diesem Rahmen nur selbst beurteilen, ob Datenübermittlung für wissenschaftliche Zwecke notwendig ist und ob der konkrete wissenschaftliche Zweck im öffentlichen Interesse liegt. Eine solche Beurteilung obliegt demnach allein der wissenschaftlichen Einrichtung, die um Datenübermittlung ersucht; eine Beurteilung dieser Frage durch die ersuchte Stelle kommt demgegenüber nicht in Betracht.

Anders verhält es sich bei privaten Stellen, die ihrerseits gesetzlich weder an das Datenschutzrecht des Landes gebunden sind noch allein auf das öffentliche Interesse verpflichtet wären. Ob und inwieweit sie im konkreten Falle öffentliche Interessen verfolgen, muß von einer staatlichen Stelle beurteilt werden. Die maßgebliche Beurteilungskompetenz für das Vorliegen öffentlicher Interessen liegt deshalb bei privaten Übermittlungsersuchen notwendig bei der ersuchten Stelle. Bei öffentlichen Übermittlungsersuchen kann dies nur die ersuchende Stelle sein. Diese Differenzierung kommt im Gesetz nur am Rande zum Ausdruck, wenn die Voraussetzungen einer Datenübermittlung an öffentliche und private Stellen gleichgesetzt werden (§ 28 Abs. 2 einerseits, § 28 Abs. 4 andererseits), im übrigen das Schwergewicht der Regelungen auf die öffentlichen und nicht die privaten Stellen gelegt wird.

Das Verhältnis des § 28 Abs. 5 des Entwurfs zu archivrechtlichen Bestimmungen bedarf einer gesetzlichen Klarstellung.

6e) Der verschuldensunabhängige Schadensersatzanspruch entspricht den Forderungen der datenschutzrechtlichen Entwicklung. Dabei sind die Voraussetzungen des § 20 Abs. 1 S. 2 des Entwurfs allerdings zu unbestimmt. Auf das Vorliegen eines "schweren Falls" sollte verzichtet werden, zumal in Bagatellfällen regelmäßig ein Schmerzensgeldanspruch ohnehin nicht einschlägig werden wird.

D Ausbau der Rechte des Betroffenen

1.) Das Auskunftsrecht des Betroffenen hat sich in der Vergangenheit nur wenig bewährt. Die Gründe hierfür lagen einerseits darin, daß ein - gegenüber dem Entwurf - engerer Datenbegriff galt. Deshalb wurden nur über elektronisch gespeicherte Informationen Auskünfte erteilt. Zudem sind in bislang geltendem Recht die Ausnahmen zahlreich.

Durch die Erweiterung des Datenbegriffs erhält der Auskunftsanspruch eine völlig neue Dimension. Das gilt insbesondere im Hinblick auf das in § 18 Abs. 2 eingeräumte, erweiterte Akteneinsichtsrecht. Dieser Anspruch ist dort nur sehr ansatzweise geregelt. Das gilt in mehrfacher Hinsicht:

- Ersetzt oder ergänzt die Akteneinsicht den Auskunftsanspruch? Im ersten Falle träte sie an seine Stelle, im zweiten setzte sie die Erfüllung des Anspruchs voraus. Was wäre dann aber noch der Sinn und Zweck der Akteneinsicht?
- Akten sind weniger leicht abrufbar als Daten. Während die zu einer Person gespeicherten Daten relativ leicht ermittelt werden können, ist dies bei den Akten anders. Hier würden umfangreiche Nachforschungen einsetzen müssen. Und wann sind die Daten noch "gespeichert"? Auch dann, wenn die Akte schon in das Archiv abgegeben worden ist?

- Zudem wäre der Anspruch extrem enttäuschungsanfällig. Wird der Einsichtsanspruch den Grenzen des § 29 VwVfG unterstellt, so ist fast immer irgendein schutzwürdiger Belang erkennbar, welcher der Einsicht entgegenstehen könnte. Dadurch würde der Einsichtsanspruch faktisch entwertet.

Ob es wirklich sinnvoll ist, den verwaltungsverfahrensunabhängigen Akteneinsichtsanspruch im Zusammenhang mit dem datenschutzrechtlichen Auskunftsanspruch zu regeln, bedarf noch weiterer Unterlagen. Die Bestimmung des § 18 Abs. 2 des Entwurfs ist allerdings ebenso unpraktikabel wie enttäuschungsanfällig.

E Ausbau und Umfang der Kontrolle

- 1.) Die Rechtsstellung des Landesbeauftragten für den Datenschutz erlangt durch den erweiterten Datenbegriff eine neue Dimension.

Inwieweit die Ausübung der "Informations- und Kontrollrechte" des Datenschutzbeauftragten mit dem "Schutz der Sicherheit des Bundes oder eines Landes" kollidieren kann (§ 26 Abs. 2 des Entwurfs), ist nicht erkennbar. Diese Vorschrift ist faktisch gegenstandslos. Sinnvollerweise können jene Schutzgüter nur die Tätigkeit des Datenschutzbeauftragten nach § 27 des Entwurfs, nicht aber diejenige nach § 26 begrenzen.

F Ausbau der Datensicherung, Weiterentwicklung der Technik

- 2.) S.o. B 4.)