

Universität Hamburg, Fachbereich Rechtswissenschaft II  
(Reformierte Juristenausbildung)  
Edmund-Siemers-Allee 1 · Pav. Ost, 2 Hamburg 13

An den  
Präsidenten des Landtags  
Westfalen  
Haus des Landtags  
Postfach 1143  
  
4000 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
10. WAHLPERIODE  
  
**ZUSCHRIFT**  
**10/ 1374**

Telefon: (040) 41 23 5760  
Telefax: 9.38. ( ) } Druckwahl  
Fax-Nr.: 2 14 732 unikhhd

Datum und Zeichen Ihres Schreibens

Altenseiden (bei Antwort bitte angeben)

Datum

4.9.1987

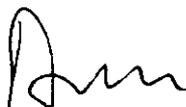
**Betreff** Gesetz zur Fortentwicklung des Datenschutzes (GFD),  
Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 10/1565);  
hier: Anhörung am 10. September 1987

Sehr geehrter Herr Präsident,

als Anlage übersende ich die vom Ausschuß für Innere Verwaltung  
gewünschte Stellungnahme für die Anhörung, an der ich teilnehmen  
werde.

Es ist mir leider nicht möglich  
zur Verfügung zu stellen.

Mit freundlichen Grüßen



Anlage

Eing. F 1	9. SEP. 87
<input type="checkbox"/> Vorlage	
<input checked="" type="checkbox"/> Zuschrift	10/1374
<input type="checkbox"/> Information	
<input type="checkbox"/> Nachbestellung	
<input checked="" type="checkbox"/> Nachdruck	170 x
<input checked="" type="checkbox"/> Verteilung an	A 6 + A 12 I 1 = 30 x
<input checked="" type="checkbox"/> Postfach	<input type="checkbox"/> Versand
<input type="checkbox"/> Eingangsbestätigung	durch



Stellungnahme  
zum Entwurf des Gesetzes zur Fortentwicklung des  
Datenschutzes (GFD)  
- Anhörung des Ausschusses für Innere Verwaltung des Landtags  
Nordrhein-Westfalen am 10. September 1987 -

A. Allgemeine Beurteilung des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf entspricht in den allermeisten Punkten den Anforderungen von Grundgesetz und Landesverfassung und den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Volkszählungs-Urteil vom 15. Dezember 1983. Er wird darüber hinaus durch eine Reihe neuer Bestimmungen und eigenständiger Lösungsansätze seinem Ziel, zur Fortentwicklung des Datenschutzes beizutragen, in bemerkenswerter Weise gerecht. Ich bin davon überzeugt, daß die vorgesehenen Gesetzesänderungen auch den Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung fördern werden - zum einen schon deshalb, weil sie geeignet sind, Befürchtungen auszuräumen, daß die Verwaltung mit Informationen unangemessen umgehen werde, zum anderen aber auch dadurch, daß allen Beteiligten deutlichere Regeln an die Hand gegeben werden.

Hervorzuheben ist insbesondere die Erweiterung des Anwendungsbereiches auf die Informationsverarbeitung auch außerhalb von Dateien (die sogleich zu Frage B.1.); dies ist in der Begründung (Drucksache 10/1565 S. 40 f., 44) zutreffend erläutert worden. Von zentraler Bedeutung ist die grundsätzliche Anerkennung der Zweckbindung; bei der Einzelausgestaltung (§ 13, § 14, Abs. 1, § 16 Abs. 1) sind freilich einige Formulierungen zu kritisieren (siehe unten C.1.).

Näher an die Verfassung heran führt ferner die vorgeschlagene Änderung beim Auskunftsrecht des Betroffenen, wonach die Sicherheits- und Finanzbehörden nicht mehr pauschal privilegiert sein sollen.

## B. Schutz- und Anwendungsbereich des Gesetzes

1. Die Ausdehnung des Datenschutzes auf alle Formen traditioneller Informationsverarbeitung ist, wie schon oben zu A. ausgeführt, zu begrüßen.

2. Ob die Vorschriften des Entwurfes ausreichen, um den erweiterten Schutz zu "garantieren" und Mißbrauch "auszuschließen", ist kaum zu beantworten. Sie sind jedenfalls dazu geeignet. Es wird immer darauf ankommen, in welchem Geist und mit welcher Konsequenz diese Vorschriften von den verschiedenen Personen und Stellen - Informationsinteressenten, Aufsichtsinstanzen und Betroffene - in die Wirklichkeit umgesetzt werden.

Unverständlich ist mir freilich, warum die Behörden der Staatsanwaltschaft den Vorschriften des Gesetzes nur unterliegen sollen, soweit sie Verwaltungsaufgaben erledigen (§ 2 Abs. 1). Dies hätte zur Folge, daß die Kontrolle des Datenschutzbeauftragten gegenüber der Staatsanwaltschaft in ihrem eigentlichen Tätigkeitsbereich entfielen; dort liegt aber ein Schwerpunkt staatlicher Befassung mit - zum Teil überaus sensiblen - personenbezogenen Informationen. Die Staatsanwaltschaften können sich auch nicht auf die richterliche Unabhängigkeit berufen, und es wäre für die Betroffenen wohl kaum nachvollziehbar, wenn bei den verschiedenen Behörden der Strafverfolgung unterschiedliche Regeln über die Informationsverarbeitung gelten sollten.

3. Daß nunmehr auch die Nutzung der Daten geregelt werden soll, ist folgerichtig. Die bisherige Regelung (vgl. etwa § 5 Abs. 1 DSG NW) stand unverbunden neben den "eigentlich" wichtigen Bestimmungen der §§ 10 ff. Ich erwarte, daß die Einbeziehung in § 13 sich günstig auswirkt. Ein Problem der Praktikabilität sehe ich nicht; denn im Grunde wird damit nichts Neues angeordnet.

4. Mit Recht stellt der Gesetzentwurf in Übereinstimmung mit allen bisherigen Datenschutzgesetzen nicht auf spezielle technische Verfahren ab, sondern regelt Zulässigkeit und Modalitäten der Datenverarbeitung nach rechtlichen Kriterien, von den Interessen der Beteiligten her und in Fortentwicklung juristischer Denkformen. Anders ausgedrückt: das Gesetz stellt auf "input" und "output" der Datenverarbeitung und das anzuwendende Verfahren ab, läßt aber die technischen Modalitäten der Verarbeitung weitgehend als "black box" unregelt. Indem es (insbesondere in § 10 Abs. 2) jeweils die Ziele der technischen und organisatorischen Maßnahmen in einem mittleren Konkretisierungsgrad bezeichnet, kann es und soll es als Ansporn für Techniker und Organisatoren dienen, die jeweils bestgeeigneten Ausführungsmaßnahmen zu treffen.

Allerdings könnte der Schutzzweck des Gesetzes eines Tages durch weitere technische Entwicklungen gefährdet werden - wenn nämlich die Vernetzung der Informationssysteme weiter fortschreitet und die einzelnen Informationsvorgänge nicht mehr kontrolliert werden können. Schon beim Btx-System scheint es nicht mehr gewährleistet zu sein, daß der Zusammenhang zwischen eingegebenen und ausgegebenen Daten noch rekonstruierbar ist. Die Flüchtigkeit vieler Informationsprozesse erschwert bereits jetzt die Kontrolle der Informationsflüsse. Möglicherweise ist unter diesem Aspekt die Regelung in § 9 Abs. 5, die den Abruf personenbezogener Daten durch den Betroffenen für zulässig erklärt, noch einmal zu überdenken. Im übrigen müßten die Folgen der Vernetzung wohl eher vom Bundesgesetzgeber geregelt werden.

5. Zum Verhältnis des allgemeinen Datenschutzgesetzes zu den bereichsspezifischen Gesetzen stimme ich den Ausführungen in der Begründung (S. 40) im großen und ganzen zu. Daß es jedoch außerordentlich schwierig ist, für eine Vielzahl von Verwendungszusammenhängen einheitliche Grundregeln aufzustellen, zeigt gerade die zentrale Vorschrift des § 13 Abs. 2 DSG und hier speziell a): sobald man sich nicht mit der Verweisung

auf eine andere, die Zweckbindung durchbrechende Rechtsvorschrift begnügt, werden sehr allgemeine, verfassungsrechtlich bedenkliche Formulierungen nötig (dazu sogleich C.1.).

### C. Informationsbeschaffung und Informationsaustausch

1. Über die von dem Ausschuß gestellte Frage nach der "Legitimation der Datenerhebung ohne Wissen des Betroffenen" hinaus seien an dieser Stelle einige grundsätzliche Bemerkungen zur Zweckbindung gemacht. Auszugehen ist von Art. 5 b des Übereinkommens vom 28.1.1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (BGBI. II S. 538). Danach müssen personenbezogene Daten, die automatisch verarbeitet werden, "für festgelegte und rechtmäßige Zwecke gespeichert sein und dürfen nicht so verwendet werden, daß es mit diesen Zwecken unvereinbar ist". Entsprechend dem richtigen Ansatz des GFD, die Regelungen für automatisch verarbeitete Daten auch auf andere personenbezogene Daten zu beziehen, muß dieses Prinzip umfassend gelten. § 13 Abs. 2/<sup>DSG</sup>ent- hält aber die Erlaubnis zur Zweckentfremdung für verschiedene Fälle, in denen der Abstand zur ursprünglichen Zweckbestimmung erheblich ist. Dies gilt insbesondere für Buchstabe a) zweiter Halbsatz, wonach die Zweckentfremdung auch zulässig sein soll, wenn "die Wahrnehmung einer durch Gesetz oder Rechtsverordnung zugewiesenen Aufgabe die Verarbeitung dieser Daten zwingend voraussetzt". Ich halte diese Formulierung in Übereinstimmung mit dem Landesbeauftragten für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen (Stellungnahme vom 23.2.1987 S. 2 und 17) für unvereinbar mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, da sie nicht dem Gebot der Normenklarheit entspricht, den Verwendungszweck der Daten nicht bestimmt und damit den Umfang des Eingriffs für den Bürger nicht erkennen läßt. Wenn es wirklich solche Fälle gibt, in denen die Aufgabe einer anderen Stelle die Zweckentfremdung einer Information zwingend erforderlich macht, sollte dies durch Rechtsvorschrift ausdrücklich bestimmt werden.

Auch Buchstabe d) und g) sind bedenklich weit gefaßt. Ich unterstütze den Änderungsvorschlag des Landesbeauftragten, die Buchstaben d) und g) durch den folgenden neuen Buchstaben d) zu ersetzen:

"d) es zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person erforderlich ist".

Ich gebe auch zu bedenken, ob nicht Buchstabe e) entbehrlich ist; soweit Buchstabe h) dem dort zugrunde gelegten Interesse nicht voll gerecht wird, könnte diese letztere Vorschrift noch in behutsamer Weise um eine ebenso konkrete Zweckbestimmung wie in der derzeitigen Fassung ("öffentliche Auszeichnung des Betroffenen") erweitert werden (z.B.: "soziale Hilfe"). Noch konsequenter wäre es freilich, in Übereinstimmung mit dem Landesbeauftragten Buchstabe e) ganz zu streichen und bei Buchstabe h) die Widerspruchsmöglichkeit für den Betroffenen hinzuzufügen (Stellungnahme S. 18 f.).

In Buchstabe i) sollten die Worte "oder Ordnungswidrigkeiten" und "oder zur Vollstreckung von Bußgeldentscheidungen" gestrichen werden.

Es ist von großer Bedeutung, daß der Betroffene möglichst immer erfährt, daß Daten über ihn erhoben und/oder genutzt werden. Deshalb ist in der Tat die Datenerhebung ohne Wissen des Betroffenen auf Ausnahmefälle zu beschränken und gesetzlich besonders zuzulassen. § 12 Abs. 1 S.3 macht hier einen begrüßenswerten Ansatz. Freilich ist die Kritik, die soeben zu § 13 Abs. 2 geäußert wurde, auch hier zu bedenken. Ich unterstreiche darüber hinaus die Bemerkungen des Bundesbeauftragten für den Datenschutz in seiner Stellungnahme vom 14. August 1987 (S. 6): hier ist eine enge Auslegung geboten.

Ferner sollte sowohl in § 12 als auch in § 13 eine Pflicht der erhebenden bzw. speichernden Stelle statuiert werden, den Betroffenen

Über die Erhebung bei anderen Stellen oder Personen bzw. die Verarbeitung oder Nutzung für andere als den ursprünglichen Zweck zu unterrichten. Ich verweise insofern auf die Stellungnahme des Landesbeauftragten (S. 14 und 21 f.).

2. Werden Daten aufgrund bereichsspezifischer Regelung an eine dritte Stelle übermittelt, so ist die ursprüngliche Zweckbestimmung und Zweckbindung hinfällig (vgl. Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz S. 6). Will man diese Folge vermeiden, so muß eine verlängerte Zweckbindung verfügt werden, wie dies z.B. in § 28 Abs. 2 und § 29 Abs. 2 sowie § 30 Abs. 3 DSG enthalten ist. Auch dann kann ein späterer Gesetzgeber nicht gehindert werden, in einem bereichsspezifischen Gesetz diese verlängerte Zweckbindung wieder aufzuheben. Um der Rechtsklarheit willen sollte dann freilich zumindest die entsprechende Bestimmung im DSG ausdrücklich geändert werden. Gegenseitige Verweisungen und Rückverweisungen sind immer mißlich.

3. Bei Organisationsuntersuchungen sollte möglichst nur mit nicht personenbezogenen Daten gearbeitet werden. Die in § 13 Abs. 3 DSG vorgesehene Durchbrechung der Zweckbindung dürfte aber noch mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip vereinbar sein.

4. -

5. Die Regelungen des § 9 über das automatisierte Abrufverfahren und regelmäßige Datenübermittlungen erscheinen mir angemessen. Doch sollte hinzugefügt werden, daß die Kontrollierbarkeit der Abrufpraxis gewährleistet sein muß (Vorschlag des Landesbeauftragten und des Bundesbeauftragten).

6. a) Wissenschaftsklausel (§ 28)

Es ist richtig, daß die wissenschaftliche Forschung mit personenbezogenen Daten grundsätzlich von der Einwilligung des Betroffenen abhängig gemacht wird. Allerdings kann es eine gewisse Irritation hervorrufen, daß in § 28 Abs. 1 S. 1 nur die Durchführung "eines bestimmten Forschungsvorhabens" geregelt ist. Der Betroffene kann

selbstverständlich auch darüber hinaus in die umfassende Nutzung seiner Daten, etwa im Rahmen einer wissenschaftlichen Datenbank, einwilligen. Im einen wie im anderen Fall ist der Schutz des Betroffenen dadurch zu gewährleisten, daß die Einwilligung nicht unbegrenzt erteilt werden darf, also § 4 streng angewendet wird. In § 28 Abs. 1 S. 1 sind die Worte "zur Durchführung eines bestimmten Forschungsvorhabens" zu streichen.

Soweit ohne Einwilligung des Betroffenen gearbeitet werden soll, entsteht das Problem der Abwägung zwischen Forschungsinteresse und Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen. Die Regelung für die "interne Forschung" erscheint mir vertretbar. Für die Datenverarbeitung zu anderen Forschungszwecken sollten die Schranken jedoch höher angesetzt werden als im § 28 Abs. 1 S. 3. Es genügt m.E. nicht, daß das Forschungsvorhaben besonders wichtig erscheint; vielmehr muß hinzukommen, daß seine Durchführung mit Einwilligung des Betroffenen nicht möglich ist und der Zweck nicht auf andere Weise erreicht werden kann (vgl. Vorschlag des Landesbeauftragten S. 41). Ich verweise ferner auf die Ausführungen des Bundesbeauftragten für den Datenschutz (S. 9 seiner Stellungnahme).

Unklar ist mir, warum die Unterrichtung des Landesbeauftragten für den Datenschutz nicht für alle Fälle der Forschungs-Datenverarbeitung ohne Einwilligung vorgesehen ist, sondern nur bei den "übrigen öffentlichen Stellen". Die Begründung (S. 63) gibt darüber keinen Aufschluß.

In diesem Zusammenhang ist auch an die Forderung der Datenschutzbeauftragten zu erinnern, ein Forschungsgeheimnis einzuführen. Dies müßte allerdings in erster Linie vom Bundesgesetzgeber realisiert werden. Der Landesgesetzgeber könnte durch verlängerte Zweckbindungen (siehe oben C.2.) dazu beitragen.

b) Die Bestimmungen über Fernmeß- oder Fernwirkdienste (§ 30) sollten um die Zulässigkeitsbedingung ergänzt werden, daß der Betroffene den Dienst abschalten kann, soweit dies mit der Zweckbestimmung vereinbar ist (Stellungnahme des Landesbeauftragten S. 47).

Ich gebe zu erwägen, ob nicht in § 30 Abs. 3 S. 2 eine Frist angegeben werden soll, nach deren Ablauf spätestens die Daten zu löschen sind. Möglicherweise wird es recht unterschiedliche Vorstellungen über die Notwendigkeit einer längerfristigen Dokumentation geben. Hier könnte der Gesetzgeber Klarheit schaffen.

c) Es ist erfreulich, daß das pauschale Auskunftsverweigerungsrecht der Sicherheitsbehörden entfallen soll (§ 18). Andere Besonderheiten der Informationsverarbeitung durch die Sicherheitsbehörden sind im Polizei- und Verfassungsschutzrecht geregelt oder zu regeln.

d) -

e) Die Vorschrift über den verschuldensunabhängigen Schadenersatz (§ 20) ist m.E. angemessen. Ich teile nicht die Kritik, daß diese Bestimmung auf die nicht automatisierte Datenverarbeitung erstreckt werden müsse. Eine solche Erweiterung würde eine völlige Abkehr vom Verschuldensprinzip in der Staatshaftung bedeuten; dies läge zwar in der verfassungsrechtlich gebotenen Richtung, eine umfassende Staatshaftung einzuführen, sollte jedoch nicht außerhalb des Zusammenhangs einer grundlegenden Staatshaftungsreform geschehen. Im Staatshaftungsgesetz waren - notwendigerweise - auch Ausnahmen von der verschuldensunabhängigen Haftung vorgesehen; es fehlen aber bisher entsprechende Überlegungen für den Bereich der Informationsverarbeitung.

#### D. Ausbau der Rechte des Betroffenen

1. Es ist zu begrüßen, daß das Auskunftsrecht des Betroffenen erweitert werden soll. Gerade nach der Herkunft der Daten und den Empfängern von Übermittlungen ist immer wieder gefragt worden, und auch die Angabe von Zweck und Rechtsgrundlage der Speicherung kann dazu beitragen, Transparenz der Datenverarbeitung herzustellen und die Sorgen mancher Bürger auszuräumen. Die Änderungen dürften hinreichend praktikabel sein und auch keinen unververtretbaren Aufwand erfordern. Ob damit allerdings die Transparenz der Datenverarbeitung und -nutzung für die Betroffenen ausreichend "sichergestellt"

werden kann, bezweifle ich. Die Kenntnis der Bürger von der öffentlichen Verwaltung ist nach wie vor recht gering; erst eine wirklich großzügige bürgerfreundliche Auskunft-, Bekanntmachungs-, Hinweis- und Aufklärungspraxis wird hier - und auch nur auf längere Sicht - eine Verbesserung bringen.

Gerade unter diesem Aspekt ist es bedauerlich, daß personenbezogene Daten in Akten nach § 19 Abs. 3 S. 2 DSG nur dann gelöscht werden sollen, wenn die gesamte Akte zur Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich ist. Hier gäbe es m.E. andere Möglichkeiten. Der Landesbeauftragte hält die Versagung jeglichen Lösungsanspruchs für nicht mehr erforderliche Daten in Akten sogar für verfassungswidrig, weil mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht vereinbar; ich neige seiner Auffassung ebenfalls zu.

#### E. Ausbau und Umfang der Kontrolle

Die Erhaltung und der Ausbau der datenschutzrechtlichen Kontrolle durch einen unabhängigen Landesbeauftragten muß ein zentrales Anliegen der Gesetzgebung sein. Die Formulierungen des GFD sind insofern überwiegend zufriedenstellend; nur die Einfügung einer Staatssicherheits-Klausel (§ 26 Abs. 2), die der Landesgesetzgeber bisher für überflüssig gehalten hat, stellt einen Rückschritt dar. Warum diese "Angstklausel" jetzt doch geschaffen werden soll, dazu sagt auch die Begründung des Gesetzentwurfes nichts.

Im Übrigen empfehle ich, den Vorschlägen des Bundesbeauftragten (S. 13) zu folgen und die Einsichtsbefugnis in § 26 Abs. 1 klarzustellen sowie ausdrücklich zu bestimmen, daß besondere Geheimhaltungsvorschriften dem Kontrolleur nicht entgegengehalten werden könnten.

Entgegen § 27 S. 1 sollte es bei der jährlichen Berichtspflicht bleiben.

In der Dateibeschriftung (§ 8) sollten Herkunft und Empfänger von Daten nicht nur bei regelmäßiger Übermittlung, sondern generell aufzeichnungspflichtig sein (vgl. Stellungnahme des Landes-

beauftragten S. 10).

F. Ausbau der Datensicherung, Weiterentwicklung der Technik:  
Hierzu verweise ich auf die Ausführungen des Bundesbeauftragten  
für den Datenschutz (S. 14 f.).

#### G. Schlußbemerkungen

Diese Stellungnahme ist nicht vollständig. Zu einer Reihe von  
Einzelpunkten sind von anderer Seite weitere Verbesserungsvorschläge  
gemacht worden, die hier nicht wiederholt werden sollen. Stattdessen sei  
nochmals betont, daß der Gesetzentwurf einen großen Fortschritt darstellt  
- aber auch, daß es entscheidend darauf ankommen wird, wie das künftige  
Gesetz von der Verwaltung und den Bürgern "angenommen" wird.

Wer über diesen Entwurf noch deutlich hinausgehen will, wird vorschlagen,  
die Auskunft- und Benachrichtigungspflichten nochmals erheblich zu  
erweitern, etwa nach dem Vorbild des Hessischen Datenschutzgesetzes von  
1986 (§§ 12 Abs. 4, 18 Abs. 2). Zu erwägen wäre auch, die Stellung des  
Landesbeauftragten für den Datenschutz durch seine Zuordnung zum Landtag  
zu stärken und ihm etwa zusätzlich ein suspensives Vetorecht gegen die  
weitere Nutzung beanstandeter Speicherungen einzuräumen. Zwingend wäre  
dies freilich nicht (vgl. auch meinen Beitrag zu: Ein deutscher  
Ombudsman, hrsg.v. U. Kempf u. H. Uppendahl, Opladen 1986, S. 63 ff.,  
74). Andererseits könnte gefragt werden, ob die Aufgabe des Gesetzes,  
die § 1 Nr. 2 umschreibt, nämlich das verfassungsmäßige Gefüge des  
Staates zu schützen, im Rahmen eines Datenschutzgesetzes sachgerecht  
geregelt werden kann; die Aufgabe des Landesbeauftragten nach § 22  
Abs. 2 (bisher Abs. 3 S. 2 - 4) hat nach meinen Beobachtungen relativ  
geringes Gewicht gewonnen. Wenn es aber bei dieser Aufgabe bleiben soll,  
wäre zu prüfen, ob es weitere Mittel zu ihrer Erfüllung gibt.

