

Prof. Fiedler Universität Bonn / c/o:  
**GESELLSCHAFT FÜR MATHEMATIK UND DATENVERARBEITUNG MBH**

GMD, FS.INFRE, Adenauerallee 73, D-5300 Bonn 1

An den  
Präsidenten des Land  
Nordrhein-Westfalen  
Haus des Landtags

4000 Düsseldorf 1

Mitglied der Arbeitsgemeinschaft  
der Großforschungseinrichtungen  
(AGF)

Telefon (0228) 28091-0  
Telefax (02241) 14 28 89  
Telex 888480 gmd d  
Teletex 2827-224135 - GMD VV

LB Bonn 38008098  
BLZ 380 00000  
Kreissparkasse Siegburg 00100100  
BLZ 388 50000

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
10. WAHLPERIODE

**ZUSCHRIFT**  
**10/1399**

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen

Durchwahl (0228) 28091-0

Datum

F3-FSINFRE  
fie-ti

10  
11 / 14.09. 1987

Betr.: Gesetz zur Fortentwicklung des Datenschutzes (GFD)  
Gesetzentwurf der Landesregierung  
- Drucksache 10/1565  
hier: Durchführung einer öffentlichen Anhörung

Sehr geehrter Herr Präsident,

im Nachgang zur o. a. Anhörung übersende ich Ihnen meine schriftliche  
Stellungnahme. Diese ist eine überarbeitete Version des Manuskripts,  
welches meiner mündlichen Äußerung in der Sitzung am 10. September 1987  
zugrundelag. Hierbei habe ich Teile meiner Diskussionsbemerkungen  
einbezogen.

Mit freundlichen Grüßen

*H. Fiedler*

P.S.: Für eine Verteilung an die Mitglieder des Innenausschusses  
wäre ich dankbar.

Anlage

Vorstand:  
Dipl.-Kfm. Friedrich Winkelhage  
(Wiss.-Techn. Mitglied)  
Prof. Dr. rer. nat. Gerhard Goos  
(Wiss.-Techn. Mitglied)  
RA Dietmar Poetter  
(Kaufm. Mitglied)

Aufsichtsratsvorsitzender:  
Ministerialdirektor  
Prof. Dr.-Ing.  
Fritz-Rudolf Güntsch

HRB 831 Amtsgericht Bonn



1399/BI

Anhörung  
zum Gesetz zur Fortentwicklung des Datenschutzes (GFD)  
am 10. September 1987

Gesetzentwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen  
- Drucksache 10/1565 -

Stellungnahme

I. Grundsätzliches, zugleich Bemerkungen zum Fragenkatalog

Der Katalog stellt zu vielen Punkten die Frage, ob der Entwurf den Anforderungen von Landesverfassung, Grundgesetz, und - vor allem - des Bundesverfassungsgerichts in seinem Volkszählungsurteil genüge. Ich vermissе hier die komplementäre Frage, ob nicht der Entwurf in seinem Bemühen, vor allem den Anforderungen des Volkszählungsurteils und des "informationellen Selbstbestimmungsrechts" zu genügen, über das Ziel hinaus schießt und ein dem entsprechendes Datenschutzgesetz nicht schwerwiegende Folgeprobleme heraufbeschwören würde. Seit dem Volkszählungsurteil mit seinen Konsequenzen muß man sich auch fragen, wieweit eine Intensivierung des Datenschutzes "dem Bürger" (d. h. insbesondere auch dem "normalen", einigermaßen rechtstreuen Bürger) noch nützt. Dabei ist insbesondere an das Interesse des Bürgers an einer funktionsfähigen Rechtspflege und Verwaltung zu denken - gerade auch zum Schutzes des Schwächeren.

Hinsichtlich der eventuellen Folgeprobleme habe ich insbesondere die Lösung vom Dateibegriff mit Einbeziehung der Akten und die sehr weitgehende Festschreibung des Zweckbindungsprinzips im Auge. Beide Grundentscheidungen scheinen mir über den verfassungsmäßig gebotenen Inhalt eines (allgemeinen) Datenschutzgesetzes hinaus zu gehen. So hatte noch in seiner Stellungnahme zur BDSG-Novellierung für den Bundestagsinnenausschuß vom 14. Juni 1985 der Landesdatenschutzbeauftragte Nordrhein-Westfalen (Seite 3) bestätigt, es sei nicht verfassungsrechtlich zwingend geboten, den Anwendungsbereich

des Bundesdatenschutzgesetzes auf Datenverarbeitung in Akten und sonstigen Aufzeichnungen zu erstrecken. Die Alternative ist hier die Regelung in bereichsspezifischen Gesetzen (Verwaltungsverfahrensgesetz usw.).

Die genannten weitgehenden Ausgestaltungen von Datenschutzprinzipien im "allgemeinen Teil" von Datenschutzgesetzen entsprechen zwar den Tendenzen der Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern, können aber zu folgenden Problemen führen:

- Divergenzen zwischen den Datenschutzgesetzen von Bund und Ländern und der Länder untereinander, welche wahrscheinlich nicht alle der Linie von Hessen und Nordrhein-Westfalen folgen (vgl. auch den Koalitionsentwurf 1986 für ein Bundesdatenschutzgesetz). Hiermit Gefahr der Vergrößerung des "Datenschutzdurcheinanders".
- Erhöhte Gefahr einer gesetzgeberischen Spaltung des Datenschutzes in öffentlichem und privatem Bereich. Die Argumente für eine solche gesetzgeberische Abspaltung werden insbesondere auch daher genommen, daß derart weitgehende Prinzipien im allgemeinen Teil von Datenschutzregelungen (etwa eines ähnlich gestalteten BDSG) für den Datenschutz im privaten Bereich nicht paßten. Sie seien dort auch nicht Folge des "informationellen Selbstbestimmungsrechts", welches unmittelbar nur das Verhältnis des Bürgers zum Staat betrifft.
- Einnahme einer extremen Datenschutzposition im internationalen Vergleich mit den entsprechenden Folgen für Datenaustauschregelungen, welche sich auf die Vergleichbarkeit des Datenschutzes beziehen. So geht z. B. der GFD-Entwurf in den genannten Punkten (Akten, Zweckbindung) grundsätzlich über die Datenschutzkonvention des Europarats hinaus. Dieses Übereinkommen spricht nur "automatische" Datenverarbeitung an und verbietet nur eine mit den ursprünglichen Zwecken "unvereinbare" Verwendung.

- Die Funktionsfähigkeit auch der konventionellen Verwaltung wird durch das Verlassen der Dateianknüpfung und die Erstreckung auf Akten stark berührt. Die einschlägigen Fragen des Fragenkatalogs beziehen sich aber nur auf die eventuellen Auswirkungen für Funktionsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit usw. der automatisierten Verwaltung. Sie müßten auch für die konventionellen Formen der Verwaltung gestellt werden.

Außerhalb des Fragentatalogs ist schließlich noch zu bemerken, daß die gesetzliche Aufgabe der Bewahrung des verfassungsmäßigen Staatsgefüges vor Gefährdungen durch die Datenverarbeitung (§ 1 Nr. 2) mit dem Hauptinhalt des Gesetzes wenig zu tun hat. Eine entsprechende Bestimmung findet sich weder im BDSG noch in den meisten Ländergesetzen (und ist dort auch nicht vermißt worden). Derartige Bestimmungen in Datenschutzgesetzen stammen aus einer Frühzeit des Datenschutzes in Deutschland, als man erstrebte, terminologisch undifferenziert die Bekämpfung aller unerwünschten Auswirkungen von Datenverarbeitung unter der Bezeichnung "Datenschutz" zusammenzufassen (anstatt nur die Bekämpfung von Gefährdungen der Person). Die entsprechenden Zusatzbestimmungen einiger Ländergesetze sind aber dann wenig mit Leben erfüllt worden. Insbesondere haben sie kaum eine angemessene Implementierung in der Stellung von Datenschutzbeauftragten gefunden. Der terminologischen Klarheit halber sollten derartige Bestimmungen nicht mehr unter "Datenschutz" subsumiert werden. Auch systematisch scheinen sie mir in Datenschutzgesetzen weniger am Platze.

## II. Einige Antworten zum Fragenkatalog

### A Allgemeine Beurteilung des Gesetzentwurfs

1. Der Entwurf genügt sicherlich den Datenschutzanforderungen von Landesverfassung, Grundgesetz und Bundesverfassungsgericht. Unzweifelhaft bringt der Entwurf Verbesserungen in vielen Punkten, die bereits seit langem Gegenstand datenschutzrechtlicher Postulate waren. Der Entwurf geht jedoch

m. E. über den verfassungsmäßig gebotenen Inhalt eines Datenschutzgesetzes hinaus, insbesondere im Verlassen der Dateianknüpfung mit Einbeziehung der Akten und in der weitgehenden Festschreibung des Zweckbindungsprinzips. Man könnte sich hinsichtlich Datenerhebung und Akten eher eine spezialgesetzliche Regelung z. B. in Verwaltungsverfahrensgesetzen wünschen, wie etwa im Koalitionsentwurf des BDSG 1986 vorgesehen. Hinsichtlich der Konkretisierung des Zweckbindungsprinzips könnte klarer der Tatsache Rechnung getragen werden, daß auch das Zweckbindungsprinzip nicht über, sondern unter dem Güterabwägungsprinzip steht (Generalklausel neben Enumeration von Ausnahmetatbeständen in § 13).

2. Die vorgesehenen Gesetzesänderungen scheinen mir den zweckmäßigen und praxistauglichen Einsatz der DV in der öffentlichen Verwaltung nicht auszuschließen. Probleme sehe ich hier in der nur enumerativen Aufzählung von Ausnahmen des Zweckbindungsprinzips und in den Regelungen von Abruf und Übermittlung (z. B. auch innerhalb einer öffentlichen Stelle, § 9 Abs. 4 und § 14 Abs. 5). Daneben sehe ich Probleme für die konventionelle Verwaltung durch die Art der Einbeziehung von Akten.
3. Die Wirtschaftlichkeit der Automatisierten Datenverarbeitung in der Verwaltung wird durch gesteigerte Datenschutzanforderungen (z. B. grundsätzliche Datenerhebung beim Betroffenen, Dateibesreibung) sicherlich berührt, jedoch in abschätzbarer Weise. Schwerer abschätzbar scheinen mir die Auswirkungen auf die konventionelle Verwaltung, welche sich durch die Einbeziehung der Akten ergeben.

#### B Schutz- und Anwendungsbereich des Gesetzes

1. Die umfassende Ausdehnung des Datenschutzes in einem allgemeinen Datenschutzgesetz auf traditionelle Informationsver-

arbeitung scheint mir problematisch. Ich hätte hier eine (detaillierte und noch eingehender vorzubereitende) Regelung in Spezialgesetzen (z. B. Verwaltungsverfahrensgesetz) vorgezogen. Hieraus ergeben sich entsprechende Vorbehalte auch bei den folgenden Punkten.

2. Die Vorschriften garantieren den erweiterten Schutz, gehen sogar über das Gebotene hinaus.
3. Auch hinsichtlich der Nutzung hätte ich mir spezialgesetzliche Regelungen für nicht automatisiert verarbeitete Daten gewünscht.
4. Der Entwurf läßt die Möglichkeiten der Anwendung zukünftiger technischer Verfahren weitgehend offen.
5. Der Anwendungsbereich sollte in einem allgemeinen Datenschutzgesetz umfassend nur hinsichtlich der automatisierten Datenverarbeitung (insofern aber auch für die damit zusammenhängende Erhebung und Nutzung) geregelt sein. Dies entspricht der Motivierung durch die besonderen Risiken der Informationstechnik. Die Datenschutzrechtliche Regelung konventioneller Datenverarbeitung sollte möglichst Spezialgesetzen (z. B. für die öffentliche Verwaltung) vorbehalten werden, welche stark differenziert ausfallen und noch eingehender vorbereitet werden können. Den ursprünglichen Hintergrund und natürlichen Kontext der allgemeinen Datenschutzgesetze bildet nur die dateigebundene und insbesondere automatische Datenverarbeitung.

#### C Informationsbeschaffung und Informationsaustausch

1. Datenerhebung ohne Wissen der Betroffenen ist ebenso wie die Änderung der Zweckbestimmung als Ausnahme erforderlich - sicherlich mindestens im hier vorgesehenen Umfang.
2. Keine Stellungnahme.

3. Die Zweckbindung bei der Nutzung sollte auch zur Durchführung von Organisationsuntersuchungen durchbrochen werden können.
4. Keine Stellungnahme.
5. Automatische Abrufverfahren sollten u. a. innerhalb einer öffentlichen Stelle in weitergehendem Maße zulässig sein, als hier vorgesehen (§ 9 Abs. 4). Dasselbe gilt übrigens für sonstige Datenweitergaben innerhalb einer öffentlichen Stelle (§ 4 Abs. 5).
6. Stellungnahme nur zu (a): Ich begrüße die Sondervorschrift über die Datenverarbeitung für wissenschaftliche Zwecke. Ihre Stellung könnte m. E. durch die Einführung eines "Forschungsgeheimnisses" gestärkt werden.

#### D Ausbau der Rechte der Betroffenen

1. Ich sehe die Erstreckung des Auskunftsrechts auf Akten (in der hier vorgesehenen Form, § 18) als problematisch hinsichtlich seiner Praktikabilität an.
2. Die Transparenz für den Betroffenen wird ausreichend sichergestellt. Für nur beschränkt nützlich hielte ich eine "Verdoppelung" der Information des Betroffenen dahingehend, daß neben die Information über die rechtlich vorgesehenen Aufgaben der Datenverwendung immer noch eine zweite über den "Zweck" der Datenverwendung treten müßte.

#### E Ausbau und Umfang der Kontrolle

1. Weitergehende Kontrollbefugnisse oder eine geänderte Rechtsstellung des Landesbeauftragten für den Datenschutz halte ich nicht für erforderlich. Wünschenswert schiene mir aber die Einrichtung eines Wissenschaftlichen Beirats (unter Einbeziehung der Informatik).

2. Bei den Vorschriften zur Dateibeschreibung sollten die Angaben zur "Art der Geräte" (§ 8 Abs. 1 Nr. 7) tatsächlich nur generell verstanden werden, da sich gerätetechnische Details häufig in hier unwesentlichen Punkten ändern. - Übrigens fragt es sich, ob vom Standpunkt des Entwurfs konsequenterweise nicht auch eine "Aktenbeschreibung" nötig sein sollte?

#### F Ausbau der Datensicherung, Weiterentwicklung der Technik

1. Weitergehende Vorschläge könnten wahrscheinlich für die Behandlung (und den Datenschutz) datenschutzproduzierter Personendaten (z. B. aus Protokollierungen) gemacht werden. Hier könnten technische Speziallösungen sinnvoll sein.
2. Für wie lange die vorgesehenen Datenschutzvorschriften den Schutzzweck mit Blick auf die technische Entwicklung absichern, ist schwer abschätzbar. Wichtige Einflußfaktoren sind hier insbesondere die weitere Ausbreitung von PC-Einsatz und Vernetzung. Insbesondere scheinen hier "verteilte" und "flüchtige" Datenbestände (bei denen u. a. die Zuordnung zu einer "speichernden Stelle" schwerfallen kann) ein noch unbewältigtes Regelungs- und Kontrollproblem. Ähnliches gilt für verschiedene (aus datenschutzrechtlicher Sicht noch wenig beachtete) Methoden der "Künstlichen Intelligenz" mit z. B. "intelligenten" Benutzerschnittstellen, welche ihre einzelnen Benutzer intern modellieren.

#### III. Schlußbemerkung

Formulierungstechnisch scheint mir die mehrfache Bezugnahme auf das "informationelle Selbstbestimmungsrecht" in Gesetz und Begründung nicht glücklich. Der Grund liegt darin, daß von juristischen Laien dieses Schlagwort - durchaus gemäß seinem Wortsinn, aber ohne Berücksichtigung von "Schranken" und der juristischen Bedeutung von "grundsätzlich" - als Ausdruck unbegrenzter infor-

mationeller Selbstherrlichkeit jedes einzelnen mißverstanden werden könnte und wohl auch tatsächlich mißverstanden wird. In diesem unqualifizierten Sinne scheint das Schlagwort geradezu als Feldzeichen für Boykottbewegungen geeignet, welche den Rechtsstaat im Verhältnis zum Bürger möglichst als "blinde Kuh" sehen möchten. Im Vergleich scheint mir hier z. B. die Zurückhaltung des hessischen Gesetzes (und seiner Begründung) im Gebrauch des Schlagwortes wohltuend. Umgekehrt bezeichnet die Fraktion der Grünen in Baden Württemberg ihren Datenschutzgesetzentwurf geradezu als "Gesetz zum Schutz der informationellen Selbstbestimmung".

Auch hier wird übrigens die Gefahr einer gesetzgeberischen Spaltung des Datenschutzes in öffentlichem Bereich einerseits und privatem Bereich andererseits erhöht, wenn sich bereits der allgemeine Teil von Datenschutzgesetzen wesentlich und ohne Unterscheidung auf das "informationelle Selbstbestimmungsrecht" beruft.

Aus den genannten Gründen (wobei ich mich in meiner Stellungnahme auf das insofern wesentlichste beschränkt habe) halte ich den vorliegenden Entwurf für revisionsbedürftig. Dies insbesondere auch im Interesse der Erhaltung der Rechtseinheit in Bund und Ländern und der Erhaltung einer einheitlichen Basis für die allgemeinen Datenschutzregelungen im öffentlichen und privaten Bereich.

*H. Fiedler*