

A

UNIVERSITÄT ZU KÖLN
INSTITUT FÜR ANGEWANDTE SOZIALFORSCHUNG

UNI KÖLN · IIAS · GREINSTRASSE 2 · 5000 KÖLN 41

PROF. DR. ERWIN K. SCHEUCH

An den
Präsidenten des Landtags NRW
z.Hd. Herrn Große-Sender
Haus des Landtags
Postfach 1143

KÖLN, den 15.9.1987
eks/rt

4000 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
10. WAHLPERIODE

TELEFON: (02 21) 4701
DURCHWAHL: (02 21) 470 29 65
TELEX: 8 882 191 unik d

ZUSCHRIFT
10/1414

Betrifft: Gesetz zur Fortentwicklung des Datenschutzes (GFD)
Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 10/1565

Bezug: Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Innere
Verwaltung am 10. September 1987
- Ihr Zeichen: I.1.E - A 6/Fr -

Sehr geehrter Herr Präsident,

beiliegend der etwas überarbeitete Text meiner Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Datenschutzes. Ich bitte, diese Fassung für den späteren Druck der Texte von der Anhörung zu verwenden.

Mit freundlichen Grüßen


(Erwin K. Scheuch)

Anlage

1414/B1

Erwin K. Scheuch

**Stellungnahme zur "Fortentwicklung" des
Datenschutzgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen;
Landtagsdrucksache 10/1565**

Anhörung des Innenausschusses am 10. September 1987

A) Zur Grundsatzfrage des Regelungsbedarfs

Die Sozialwissenschaftler können mit den bisherigen Gesetzen leben, jedoch nicht immer mit deren Ausdeutungen durch einige Datenschützer und Ämter.

Am jetzigen Entwurf eines Gesetzes, das offensichtlich nicht nur Novellierung, sondern "Fortentwicklung" sein will, ist prinzipiell problematisch, daß es der Schauweise derjenigen Datenschützer verhaftet ist, welche bisher die Gesetze "offensiv" ausgelegt haben wollten. Diese durchaus kontroversen Ansichten werden nun im Entwurf zum Gesetzestext. Dabei wird nicht berücksichtigt, daß es auch bei Datenschützern ein Amtsinteresse an der Erweiterung von Kompetenzen gibt. Vielmehr werden die Ansichten der "offensiv" Interpretierenden kritiklos als Orientierung nur am Gemeinwohl behandelt.

Begrüßenswerterweise heißt es zu den Begründungen zwischen Gesetzentwurf auf Seite 39, Absatz d), daß bei der vorgesehenen Novellierung auch die Erfahrungen aus der Praxis Berücksichtigung finden sollten. Aufgrund der Praxis gibt es aber hinsichtlich des Verhaltens von Sozialforschern eigentlich keinen zusätzlichen Regelungsbedarf. Burkhard Hirsch hat zwar öffentlich behauptet, es gäbe Mißbräuche, die man als Abgeordneter nicht hinnehmen könne; er vermochte jedoch nicht einen einzigen Fall eines Fehlverhaltens zu identifizieren. Mit der Praxis sind zusätzliche Regelungen des Verhaltens von Sozialforschern also nicht zu begründen.

Sozialforscher sind aber auch durchweg nicht am Einzelfall als Einzelfall interessiert, sondern an solchen Fällen nur in soweit, als sie für allgemeinere Zusammenhänge stehen oder gedeutet werden. Im Gegensatz zur Zeitgeschichte und der Psychiatrie ist Personenbezogenheit bei den Daten der Sozialforschung durchweg ein nur technisch bedingter vorübergehender Zustand.

B) Zur speziellen Regelung

Von den 35 Paragraphen und den ebenfalls zur Novellierung vorgeschlagenen weiteren 6 Artikeln werden hier nur 4 Paragraphen und ein Artikel angesprochen. Es gab auch zu weiteren Stellen der Landesdrucksache 10/1565 Grund zu Anmerkungen, aber diese 4 Paragraphen scheinen vergleichsweise von besonderer Bedeutung.

In § 2 heißt es bei Absatz 1: "Dieses Gesetz gilt für...Stellen des Landes ...sowie für sonstige der Aufsicht des Landes unterstehenden öffentlichen Stellen, soweit diese personenbezogene Daten in oder aus Dateien oder Akten verarbeiten." Die wichtigste Veränderung dieses Absatzes liegt allein in den beiden Worten "oder Akten". Diese Bedeutung wird durch die Begründung auf Seite 41, Absatz 2, belegt. Dort heißt es:

"Mit der Einbeziehung der traditionellen Informationsverarbeitung (Akten) in den Schutzzweck des Gesetzes verliert der bisher für den Datenschutz zentrale Dateibegriff an Bedeutung. Selbst redaktionell unverändert bleibende bisherige Bestimmungen des Datenschutzgesetzes erhalten dagegen einen umfassenderen inhaltlichen Stellenwert, weil der Schutz des Gesetzes über den bisherigen Dateibegriff hinaus auf die herkömmliche Informationsverarbeitung in Akten ausgedehnt wird."

Nun kann durchaus angestrebt werden, außer Daten in Dateien unter dem Gesichtspunkt der Informationspolitik auch die Benutzung von Akten zusätzlichen Regelungen zu unterwerfen. Das hat aber mit "Datenschutz" im bisherigen Sinne nun nichts mehr zu tun. Das BDSG ist in seinem Kern ein Gesetz zur einschränkenden Regelung des Transports von Daten mit Hilfe moderner Datentechnik. Wird jetzt mit bloßen zwei Worten der Anwendungsbereich von Regeln des Datenschutzes und der Kompetenzbereich der Datenschützer enorm ausgedehnt, dann ist ein Dauerkonflikt über die Deutung eines für einen anderen Zweck konzipierten Gesetzestextes vorprogrammiert. Es ist keine saubere Lösung, mit einer Wendung eine Generalkompetenz einzuschmuggeln mit der Absicht, hieraus eine veränderte Wirkung von Paragraphen abzuleiten, die redaktionell unverändert bleiben. Will man eine zusätzliche Regelung, auch für die Auswertung von Akten, so soll dies auch explizit in den Formulierungen ausgedrückt werden.

Mit diesen beiden Worten "oder Akten" im § 2 werden ganze Bereiche der Sozialforschung, nämlich die qualitativ arbeitenden Sozialwissenschaftler, nun den Regeln unterworfen - sofern sie in NRW leben -, die bisher nur für die quantitativen Sozialforscher galten.

In § 3, Absatz 2, erfolgt eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des Datenschutzes und der Kompetenz der Datenschützer, die für die Sozialforschung noch sehr viel gravierender ist als die Ausdehnung des Gesetzes auf Akten. Dort wird als Datenverarbeitung jetzt auch das "Erheben" der Daten bezeichnet, nicht nur - wie bisher - deren Speicherung, Veränderung, Übermittlung, Sperrung, Löschung und Nutzung. Ausdrücklich heißt es dann nochmals in § 3, Absatz 2, Punkt 1, Datenverarbeitung sei im einzelnen auch das Beschaffen von Daten über den Betroffenen.

Dies ist eine ganz und gar unsinnige Ausdehnung der Bedeutung eines bisher ziemlich unkontroversen Begriffs "Datenverarbeitung". Wie kann ich etwas verarbeiten, daß es noch gar nicht gibt, sondern erst entstehen soll?

Diese widersinnige Deutung des Wortsinns "Datenverarbeitung" wurde bisher vornehmlich von Professor Simitis propagiert, dann auch von einigen Datenschützern übernommen. Professor Simitis will möglichst wenig Daten entstehen lassen aus informationspolitischen Gründen, weil er unseren Fähigkeiten mißtraut, einmal entstandene Daten auch im notwendigen Maße schützen zu können. Weil er aber nicht an die Möglichkeit glaubt, das Erheben von Daten durch eine entsprechende zusätzliche Bestimmung allgemein zu regeln, plädiert er für die Einbeziehung dieses Vorgangs in den Datenschutz durch eine entsprechende offensive Interpretation des Begriffs der Datenverarbeitung.

Würde der Entwurf so Gesetz, wie jetzt formuliert, so würden die Datenbehörden zur Zensurinstanz über das Erheben von Daten - und damit zur allgemeinen Kontrollbehörde über Forschung.

Die Rundfunkanstalten informieren sich über die Zuschauer, indem sie bei einem Querschnitt Zusatzgeräte an den Fernsehern anbringen lassen. Mit denen wird erfaßt, welche Person des Haushalts zu welchem Zeitpunkt welches Programm beobachtet. Vor der Weiterverarbeitung wird der Personenbezug gelöscht. Nach allen bisherigen Regelungen gab es für diese nützliche Vorgehensweise mit dem Datenschutz kein Problem. Würde der jetzige Text Gesetz, müßte dieses Vorgehen eigentlich untersagt werden.

In der Begründung heißt es dann zusätzlich noch (Seite 46, Absatz 2), daß Erheben nicht nur Befragen ist, sondern auch "zweckgerichtete Beobachtung". Damit würden auch alle diejenigen Verfahrensweisen der Kontrolle durch den Datenschutz als Forschungszensur unterworfen, die wir unter der Bezeichnung "nicht-reaktive Verfahren" (unobtrusive measures) zusammenfassen.

Nach § 16 ist nämlich eine Verarbeitung an das Urteil gebunden - Ziffer 1d -, daß die Forschung im öffentlichen Interesse liege. Wer das öffentliche Interesse definiert, wird nicht gesagt, kann aber aus der Systematik des Gesetzes heraus eigentlich nur die Datenschutzbehörde sein. Diese wird hiermit zu einer Behörde, die über zulässige und unzulässige Themen der Forschung unterscheidet. Das dürfte dem Artikel 5 des Grundgesetzes widersprechen. Darüber hinaus: Soll nur noch Forschung zulässig sein, die dem öffentlichen Interesse gilt? Träfe das zu, dann müßte ein großer Teil der Umfrageforschung eingestellt werden. Nach § 16, Ziffer 1, Absatz d, des Gesetzesentwurfs ist das öffentliche Interesse hier oft nicht gegeben, und nach § 3, Ziffer 2, liegt eine personenbezogene Erhebung vor. Die beiden Paragraphen wirken in Kombination wie ein Berufsverbot für einen großen Teil der Markt- und Meinungsforscher.

§ 28 soll wissenschaftliche Forschung beschränkt privilegieren. Die in diesem Falle besonders ausführlichen Begründungen (Seiten 61 bis 63) lassen schon erkennen, daß die Umsetzung dieses Wunsches außerordentlich schwierig geriet. Eindeutig ist nur, daß Inhouse-Forschung der Behörden privilegiert wird. Hier darf ohne Einwilligung der Betroffenen personenbezogen verarbeitet werden.

"Dabei werden den Forschungsinteressen keine prinzipiellen Vorrechte vor dem Datenschutz zugestanden; die Forschung wird an dieselben Grundregeln gebunden, welche die Verwendung personenbezogener Daten auch durch andere Stellen mit sich bringen", heißt es in der Begründung. Das Grundgesetz hat aber die Forschung gegenüber "anderen Stellen" privilegiert. Dem müßte bei der Güterabwägung zwischen Datenschutz - der ja im Grundgesetz noch nicht verankert ist - und Wissenschaftsfreiheit - im Grundgesetz verankert - Rechnung getragen werden, was mit dem vorliegenden Entwurf nicht geleistet wird.

Beanstandenswert ist auch die Bindung einer Bevorzugung wissenschaftlicher Forschung an die Rechtsform "öffentliche Stelle". Es geht nicht an, privatwirtschaftlich befaßte Forschung gegenüber einer Forschung durch öffentliche Stellen zu benachteiligen. Bisher haben die Datenschützer auch entsprechend respektiert, daß es bei der Entscheidung der Zulässigkeit um die Qualität des wissenschaftlichen Vorgehens und nicht um die Rechtsform geht.

Mit § 28, Ziffer 4, werden meines Erachtens alle Forschenden diesem Gesetz unterworfen, "sofern das Forschungsvorhaben im Geltungsbereich dieses Gesetzes durchgeführt werden soll". Das kann für die Umfrageforschung nicht sinnvollerweise verlangt werden. Sie wird durchweg bundesweit durchgeführt, und charakteristischerweise ist ihr Erkenntnisgegenstand die Bundesrepublik. Daten eines Landes gehen nur als eine der vielen Untergruppen in die Gesamtheit der Erhebung ein. Dieser letztere Gesichtspunkt sollte überhaupt stärker bedacht werden, wenn Landesregelungen starke Einschränkungen des Bundesrechts vorsehen.

In Artikel 5 wird das Gesetz über den WDR geändert (Seite 37). Auch in der Begründung wird dann explizit gesagt: "daß die Vorschriften des zweiten Teils des Datenschutzgesetzes auf den WDR keine Anwendung finden". Der WDR erhält seinen eigenen Datenschützer in Analogie zum Datenschützer des Landes. Damit wird der WDR so behandelt, als ob er dem Land gleichrangig sei. Im Sinne der Macht mag das ja zutreffen, aber rechtliche Festlegungen müßten da größte Bedenken hervorrufen. Mit mindestens gleichem Recht könnten die Hochschulen verlangen, daß auch sie aus dem Kompetenzbereich des Datenschutzbeauftragten des Landes ausgegliedert werden und einen eigenen Beauftragten für Datenschutz erhalten.

C) Grundsatzfragen jenseits der konkreten Formulierungen

- (1) Ländergesetze sind problematisch für einen Verhaltensbereich, der keineswegs länderbezogen ist. Forschung - im Gegensatz zu großen Teilen der Verwaltung - zielt auf Verallgemeinerung, ist im Falle der Umfrageforschung bundesweit. Die Problematik wird verstärkt durch die Tendenz zur internationalen Zusammenarbeit. Wünschenswert wäre statt Länderregelungen eine EG-Regelung.

- (2) Wenn schon eine lex specialis, warum für den WDR?
Warum Sonderbestimmung für Religionsgemeinschaften?
Wenn schon bereichsspezifische Regelungen notwendig scheinen
- warum nur für diese Bereiche?

- (3) Zu begrüßen ist eine präzisere Regelung des Verhaltens von Behörden. Wenn überhaupt, so besteht im Grundsatz hier der größte Regelungsbedarf. Das wird offensichtlich, wenn der Unterschied bedacht wird, den personenbezogene Kenntnisse von Daten bei Sozialforschern einerseits und andererseits bei Behörden zur Folge haben können. Sozialforscher haben prinzipiell am Einzelfall nur in sofern Interesse, als an ihm Allgemeineres erschließbar wird; Sozialforschung zielt auf "kategoriales Wissen". Demgegenüber können personenbezogene Kenntnisse bei Behörden Maßnahmen, Interventionen auslösen. Wissen ist hier "Interventionswissen". Offensichtlich ist der Regelungsbedarf - vom Individuum her gesehen - beim Interventionswissen hoch, bei kategorialem Wissen gering.