

47. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder

Potsdam, 9./10. März 1994

EntschlieBung

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat
- bei Stimmenthaltung Bayerns und in Abwesenheit Baden-Württembergs - die folgende

Bestandsaufnahme über die Situation des Datenschutzes "10 Jahre nach dem Volkszählungsurteil"

zustimmend zur Kenntnis genommen:

Nach Ablauf von über 10 Jahren seit der Verkündung des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes zum Volkszählungsgesetz am 15. Dezember 1983 sieht sich die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder veranlaßt, eine Bestandsaufnahme der Situation vorzulegen, in der sich der Datenschutz derzeit befindet.

Entwicklung nach dem Volkszählungsurteil:

Bereits unmittelbar nach Inkrafttreten der Datenschutzgesetze in Bund und Ländern war die Frage heftig diskutiert worden, welchen Rang der Datenschutz gegenüber anderen Rechtsgütern habe. Befürwortern der Auffassung, dem Datenschutz komme Grundrechtsqualität zu, standen zurückhaltendere Stimmen gegenüber, die die Subsidiarität des Datenschutzes betonten.

Das Volkszählungsurteil hat den Datenschutz zu einer elementaren Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens erklärt und den Grundrechtscharakter der informationellen Selbstbestimmung festgeschrieben. Dieses Grundrecht gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Damit wurde klargestellt, daß der Datenschutz unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung das zentrale Mittel zur Gestaltung der Informationsbeziehungen zwischen den Einzelnen und den Institutionen in Staat und Gesellschaft ist. Das Bundesverfassungsgericht hat seine Grundposition in der Zwischenzeit in einer Reihe weiterer Urteile eindrucksvoll bestätigt.

Danach ist von dem verfassungsrechtlichen Grundsatz auszugehen, daß die Entscheidung über die Preisgabe und Verwendung personenbezogener Daten zuallererst beim Betroffenen selbst liegt. Einschränkungen der individuellen Dispositionsfreiheit sind für die Rechts- und Gesellschaftsordnung von so wesentlicher Bedeutung, daß sie nur auf einer gesetzlichen Grundlage zulässig sind. Wie mit personenbezogenen Daten umzugehen ist, darf weder administrativer Zeckmäßigkeit noch dem Markt überlassen bleiben, sondern ist im Gesetzgebungsverfahren, d.h. vor den Augen der Öffentlichkeit zu entscheiden.

Bei der Regelung des Informationsumgangs ist von den individuellen Freiheitsrechten auszugehen; doch darf und muß der Gesetzgeber selbstverständlich berücksichtigen, daß der Einzelne in vielfältiger Weise auf den Schutz und die Hilfe des Staates angewiesen ist und daß die Tätigkeit des Staates kontrollierbar sein muß. In gesetzlich klar vorgegebenen Fällen ist daher die Verwendung personenbezogener Daten auch ohne selbstbestimmte Mitwirkung des Betroffenen erforderlich.

Das Grundrechtsverständnis mit der Selbstbestimmung des Bürgers als Regelfall und ihre Einschränkung als Ausnahme ist allerdings keineswegs von allen Seiten als Selbstverständlichkeit akzeptiert worden: Nach 10 Jahren ist eine positive, aber auch eine kritische Bilanz zu ziehen.

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sind, wenn auch in vielen Fällen in langwierigen Verfahren, viele gesetzgeberische Aktivitäten entfaltet worden. Dabei mußte mancher datenschutzrechtlicher Fortschritt hart umkämpft werden.

Neben einer grundlegenden Novellierung der Datenschutzgesetze in Bund und Ländern wurden Spezialbestimmungen in zahlreichen Sondermaterien geschaffen. Auf der Ebene des Bundes zählen dazu:

- einzelne Bücher des Sozialgesetzbuches,
- das Personalaktenrecht für Beamte,
- das Straßenverkehrsrecht,
- die Gesetze über die Nachrichtendienste des Bundes,
- das Telekommunikationsrecht.

Besonderer Handlungsbedarf für die Verwirklichung der informationellen Selbstbestimmung entstand durch die deutsche Einigung. Dabei stellt die Aufarbeitung der Hinterlassenschaft des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR auch für den Datenschutz eine besondere Herausforderung dar.

Noch weitergehend ist der Umfang der datenschutzrechtlichen Neuregelungen in den Ländern, in denen die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes teilweise konsequenter umgesetzt wurden als im Bund.

Diese Verrechtlichungswelle hat auch Kritik hervorgerufen:

In Dutzenden von Gesetzen ist nunmehr das "Kleingedruckte" des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung bereichsspezifisch geregelt. Das so entstandene Normengeflecht ist engmaschig und kompliziert. Dies steht der Intention des Verfassungsgerichtes, der Bürger solle bereits aus normenklaren Gründen erkennen können, mit welcher Verarbeitung seiner Daten er zu rechnen hat, gelegentlich bereits entgegen. Eine weitergehende Kritik stellt in Frage, ob diese Normenflut mit ihren perfektionistischen und detaillistischen Regelungen der Verwirklichung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dient und notwendig war. Geäußert wurde auch die Annahme, daß die Effizienz der staatlichen Verwaltung bei der Bewältigung ihrer Aufgaben unter der Last perfektionistischer detaillistischer Regelungen gelitten habe und daß die Kreativität der Gesellschaft und ihre Fähigkeit zur Anpassung und Bewältigung der gegenwärtigen Herausforderungen durch enge, starre Gesetze behindert würden.

Dem muß allerdings entgegen gehalten werden, daß die Fülle und Kompliziertheit der Datenverarbeitung in den verschiedensten Verwaltungsbereichen für die Regelungsdichte verantwortlich ist. Sie ist eine Konsequenz des Umstands, daß in allen Verwaltungsbereichen der - zunehmend automatisierten - Informationsverarbeitung immer mehr Bedeutung zukommt: Eine notwendige Folge der Entwicklung hin zu "Informationsgesellschaft".

Ein weiterer Grund für die Komplexität der Gesetzgebung liegt darin, daß die Gesetze häufig nicht darauf abzielen, die Rechtsposition des Bürgers zu stärken, sondern vielmehr Verarbeitung personenbezogener Daten zu ermöglichen, oft über das Maß hinaus, das

bislang zulässig war. Viele Vorschriften sind so derart allgemein und umfassend zugunsten der Eingriffsseite formuliert, daß es schwerfällt, sie als "Datenschutzgesetze" im eigentlichen Sinn zu verstehen. Wann immer Verwaltungen sich durch den Datenschutz behindert glaubten, ertönte der Ruf nach dem Gesetzgeber, der - zugunsten der Verwaltung - korrigierend eingreifen soll.

Trotz alledem blieb der Datenschutz in wesentlichen Bereichen unregelt. Auf Bundesebene gibt es z.B. bis heute keine hinreichenden datenschutzrechtlichen Vorschriften auf den Gebieten des Arbeitnehmerdatenschutzes, der Justizmitteilungen und der Zwangsvollstreckung, des Abgabenrechts, des Mieterschutzes, der Arbeit von Auskunfteien, Detekteien und privaten Sicherheitsdiensten, der Bundespolizeibehörden, des Ausländerzentralregisters oder - am gravierensten - des gesamten Strafverfahrens.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder appelliert an den Bundesgesetzgeber, diese Lücken umgehend und im Sinne der informationellen Selbstbestimmung zu schließen.

Zur aktuellen Situation:

Die derzeitige Situation des Datenschutzes wird von den beiden großen Themenbereichen geprägt, die die Innenpolitik beherrschen: Die innere Sicherheit und der Zustand unserer Wirtschafts- und Sozialordnung. Diese Felder ängstigen die Menschen und stärken die Kontrollbedürfnisse des Staates. Auf beiden Gebieten wird die vermeintliche Lösung darin gesucht, daß die gesetzlichen Möglichkeiten zur Verarbeitung personenbezogener Daten erheblich ausgeweitet und auf der anderen Seite die Rechte der Bürger entsprechend eingeschränkt werden.

Auf dem Gebiet der Strafverfolgung haben sich bisher die Ermittlungen auf den Beschuldigten konzentriert und die prozessuale Aufklärung geschah im wesentlichen offen.

Jetzt setzt man auf Heimlichkeit und interessiert sich für Unbeteiligte. Ermittlungsverfahren ist nicht mehr Aufklärung eines konkreten Tatverdachts, sondern flächendeckende Sammlung personenbezogener Daten. Der Staat hält sich nicht mehr an die Grenzen der Ausforschung, die selbstverständlich waren, und er trifft dabei auf breite öffentliche Zustimmung.

Im Bereich der Wirtschafts- und Sozialordnung wird auf besonders drastische Weise versucht, durch die Einführung neuer Überwachungsverfahren eine Kostenminderung zu erreichen. Die Daten werden einerseits genutzt, durch Plafondierungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eine Kostendämpfung zu erreichen (so etwa bei der Intensivierung der Kontrolle der Ärzte im Gesundheitsstrukturgesetz) oder eine angeblich mißbräuchliche Inanspruchnahme von Sozialleistungen aufzudecken (insbesondere durch regelmäßige Datenabgleiche bei Sozialhilfe und Arbeitsförderung).

Auf den Datenschutz wirkt sich dabei die Tendenz aus, weg von einer angeblichen egozentrischen Selbstbestimmung hin zu einer stärker betonten Gemeinschaftsverantwortung zu kommen. Individualrechte werden vielfach ohne zwingende Gründe zugunsten staatlicher Eingriffsrechte zurückgedrängt. Mehr und mehr begegnet der Staat dem einzelnen Bürger mit Mißtrauen und schafft ein immer dichteres Kontrollnetz. Es ist fraglich, ob dieses Menschenbild dem des Grundgesetzes entspricht.

Hinzu kommt, daß das reine Verwaltungsinteresse, das Bestreben nach größtmöglicher Perfektion und Einzelfallgerechtigkeit ein immer größeres Gewicht erhält. Je mehr Perfektion die Verwaltung angestrebt, desto mehr Daten muß sie erheben, nutzen, abgleichen oder sonst verarbeiten. Das Gespür für den "Mut zur Lücke" geht verloren. Kennzeichnend für den demokratischen Rechtsstaat ist aber nicht seine Allwissenheit, sondern die bewußte Beschränkung seiner Informationsherrschaft.

Besonders gern wird zur Intensivierung der Kontrolle die Wunderwaffe des Datenabgleichs genutzt. Perfektion und Korrektheit lassen sich dadurch auf bequeme Weise erreichen: Auf Knopfdruck lassen sich die verschiedensten Kontrollmechanismen in Gang bringen, ohne daß sich die Behörde unmittelbar mit dem einzelnen Bürger auseinandersetzen muß. Mühelos ist die Prüfung von Zehntausenden in kürzester Frist möglich.

Wird der Weg zu intensiverer Kontrolle und Überwachung, insbesondere zum Abgleich der verschiedensten Datenbestände, ungebremst fortgesetzt, könnte sich aus einer Unsumme von automatisierten Dateien und aus einem Netz von Datenabgleichen, das schließlich alle Bürger und fast alle ihre Lebensbereiche erfaßt, der "gläserne Bürger" ergeben. Selbst wenn jeder einzelne Abgleich und Kontrollvorgang für sich eine gewisse Berechtigung haben sollte, trägt er bei zu einem umfassenden Netz von Überwachungs- und Überprüfungsmöglichkeiten. Jeder Bürger wird dabei potentiell zum Verdächtigen, dessen korrektes Verhalten ist zu überprüfen gilt. Damit ändert sich das Verhältnis des Bürgers zum Staat auf grundlegende Weise.

Wie dem begegnen?

Zwar ist die verfassungsrechtliche Dimension des Datenschutzes unbestritten. Gleichwohl fehlt der informationellen Selbstbestimmung das Fundament im Grundgesetz. Eine grundlegende Verbesserung könnte erreicht werden, wenn 10 Jahre nach der Anerkennung des Grundrechts auf Datenschutz durch das Bundesverfassungsgericht dieses Grundrecht auch ausdrücklich in das Grundgesetz aufgenommen würde. Daß die erforderliche Mehrheit in Bundesrat und Bundestag hierfür bisher nicht erreicht werden konnte, bedauert die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder ausdrücklich.

Die verfassungsrechtliche Verbesserung bei einer derartigen Grundgesetzänderung bestünde auch darin, daß bei jedem Gesetzentwurf von Anfang an die Berücksichtigung des Grundrechts auf Datenschutz zu prüfen wäre. Eine Einschränkung des Grundrechts müßte künftig durch ausdrückliche Erwähnung im Gesetz unter Angabe des neuen Grundgesetzartikels kenntlich gemacht werden (sog. Zitiergebot nach Art. 19 GG); anderenfalls wäre das Gesetz nichtig. Dies wäre ein erheblicher "Mehrwert" zu Gunsten der Bürger.

Für die weitere Ausgestaltung des einfachen Datenschutzrechts sollten folgende Erwägungen zugrunde gelegt werden:

In der Informationsgesellschaft ist der effektive Schutz der personenbezogenen Daten die Voraussetzung für eine breite Teilnahme der Bürger an der Gesellschaft. Nur wenn der Bürger sicher sein kann, daß seine dem Staat und der Wirtschaft überlassenen Daten soweit wie möglich geschützt werden, nimmt er aktiv am Gemeinschaftsleben teil. Der Bürger kann seine Freiheit zur Kommunikation (und umgekehrt ebenso seine Entscheidung zur Freiheit von Kommunikation) nur verwirklichen, wenn der Staat seine Schutzpflichten für die Daten der Bürger ernst nimmt.

Die wichtigste Folge dieser Einsicht ist, daß Datenschutzvorschriften nicht nur Rechtssicherheit, sondern auch materielle Freiheitsräume garantieren müssen. Dies bedeutet, daß bei der Frage, ob der Einzelne einer Auskunftspflicht unterworfen werden soll, ob seine Daten außer für den Erhebungszweck auch für andere Zwecke freigegeben werden sollen, wie lange belastende Daten aufbewahrt werden dürfen und welche Datenverarbeitungsvorgänge dem Betroffenen verborgen bleiben dürfen, jeweils strenge Maßstäbe angelegt werden müssen.

Hierfür ist eine neue Grenzziehung für Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung erforderlich: Der Begriff des "überwiegenden Allgemeininteresses", der alleine einen Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung rechtfertigt, ist

inhaltlich mehr aufzufüllen und mehr als bisher im Lichte der informationellen Selbstbestimmung zu interpretieren. In konkreten Konfliktfällen darf die Freiheitsicherung der Bürger gegenüber effektiver Staatstätigkeit nicht ins Hintertreffen geraten.

Für das Bundesverfassungsgericht ist die Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter wegen der für den Bürger bestehenden Undurchsichtigkeit der Speicherung und Verwendung von Daten im Interesse eines vorgezogenen Rechtsschutzes von erheblicher Bedeutung für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Dies gilt insbesondere in den Bereichen, in denen eine Auskunfts- oder Einsichtsanspruch des Bürgers nicht oder nur unvollständig besteht. Daraus folgt, daß Rolle und Kompetenzen der Datenschutzbeauftragten auch im Hinblick auf effektivere Eingriffsmöglichkeiten gestärkt werden müssen. Versuche, die Kontrollmöglichkeiten der Datenschutzbeauftragten zu beschränken, muß schärfstens widersprochen werden.

Datenschutzrechtliche Verstöße gehen meist aus Unkenntnis und mangelndem Problembewußtsein seitens der öffentlichen Stellen zurück. Aus- und Fortbildung in Fragen des Datenschutzes muß daher erheblich mehr Gewicht beigemessen werden als bisher. Insbesondere sind Bemühungen zu fördern, den Datenschutz in den einschlägigen Ausbildungsplänen (Informatikunterricht in der Schule, Rechts- und Informatikstudium in den Hochschulen) sowie den Fortbildungsveranstaltungen an der öffentlichen Verwaltung als obligatorisches Fach zu verankern.

Die Datenverarbeitungstechniken haben sich gegenüber der Zeit des Volkszählungsurteils geradz revolutionär verändert. Der Umsetzung des Volkszählungsurteils durch die Schaffung der eigenen Rechtsgrundlagen muß daher verstärkt die Entwicklung geeigneter technisch organisatorischer Maßnahmen zur Seite gestellt werden. Der Blick des Datenschutzes muß sich stärker auf die Technik des Verarbeitungsprozesses selbst richten. Dies bedeutet nicht nur die Entwicklung spezifischer Datenschutzvorkehrungen für neue informationstechnische Entwicklungen (Miniaturisierung der Rechner, Chipkarten, neue Vernetzungstechniken), sondern auch neuer komplexer Anwendungsformen (z.B. im Bereich des Zahlungsverkehrs, der Straßenbenutzung oder der Textverarbeitung).

Die Europäische Union wird zunehmend zur Informations- und Datengemeinschaft. Dies macht einen europäischen Datenschutz erforderlich. Die Konferenz teilt mit den europäischen Nachbarn nicht nur die Überzeugung, daß der Datenschutz in Europa harmonisiert werden muß, sondern auch daß die Rechte der Gemeinschaftsbürger auf einem hohen Niveau gesichert werden müssen, damit die Öffnung der Grenzen für Güter, Kapital und Dienstleistungen - und damit auch für persönliche Daten - nicht zu Nachteilen für den einzelnen führt.

Innerhalb von Deutschland, wirft die Integration der neuen und der alten Bundesländer nach wie vor Probleme auf. Nach wie vor besteht die Neigung, über Bürger aus den neuen Bundesländern erheblich mehr Daten zu erheben und unter erleichterten Bedingungen Daten zu verarbeiten als dies in den alten Ländern der Fall wäre.

Die Notwendigkeit für Übergangsregelungen in den neuen Bundesländern wird nicht bestritten; die Eingriffe in Persönlichkeitsrechte müssen aber dennoch verhältnismäßig, erforderlich und darüber hinaus zeitbefristet sein. Aus dem Einigungsprozeß herrührende Sonderregelungen und Verwaltungsvorschriften sind nicht festzuschreiben, sondern auch im Sinne der informationellen Selbstbestimmung schrittweise abzubauen.