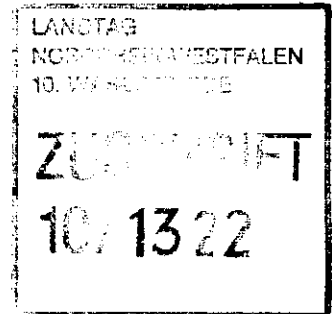


VEREINIGUNG DER INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMERN  
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

An den  
Präsident des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Haus des Landtags  
Postfach 11 43

4000 Düsseldorf 1



Düsseldorf, 26. Aug. 1987

Gesetz zur Fortentwicklung des Datenschutzes (GFD)  
- Anhörung im Landtag am 10. September 1987 -

Sehr geehrter Herr Präsident,

Sie haben uns mit Schreiben vom 20. Mai 1987 einen Katalog von Fragen zum genannten Gesetzentwurf zugeleitet, der in der Anhörung des Ausschusses für Innere Verwaltung und vorab schriftlich beantwortet werden soll. Für die Industrie- und Handelskammern des Landes Nordrhein-Westfalen geben wir / hiermit unsere Stellungnahme zu den Fragen ab, die nach unserer Einschätzung für die Kammern von besonderer Bedeutung sind.

Wir möchten Sie bitten, die Mitglieder des Ausschusses hiervon zu unterrichten.

Mit freundlichen Grüßen  
Der Hauptgeschäftsführer

Hans Georg Crone-Erdmann

Anlage



**Stellungnahme zum Entwurf zur Fortentwicklung des Datenschutzes (GFD)**  
- Drucksache 10/1565 -

Fragenkatalog des Ausschusses für Innere Verwaltung des Landtags NRW

A. Allgemeine Beurteilung des Gesetzentwurfs

1. Die Industrie- und Handelskammern des Landes Nordrhein-Westfalen begrüßen grundsätzlich die Absicht, das Landesdatenschutzgesetz zu novellieren. Damit besteht die Möglichkeit, die seit dem Volkszählungsurteil vom Dezember 1983 entstandene allgemeine Rechtsunsicherheit über Inhalt und Grenzen des Datenschutzes auch für die Verwaltungspraxis zu beseitigen. Die unterschiedliche Auslegung, die das genannte Urteil durch die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie in der wissenschaftlichen Diskussion gefunden hat, macht eine Klarstellung durch den Gesetzgeber erforderlich. Dabei sollte sich ein solches Vorhaben aber streng an der Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichts einerseits und, soweit vorhanden, an den verfassungsrechtlichen Bestimmungen des Bundes und der Länder orientieren.

Andererseits bedauern die Industrie- und Handelskammern, daß das Land Nordrhein-Westfalen die Novellierung seines Datenschutzrechts in Angriff nimmt zu einem Zeitpunkt, zu dem die Diskussion auf Bundesebene noch nicht abgeschlossen und in den übrigen Bundesländern mit Ausnahme von Hessen nur in ersten Konturen erkennbar ist, welche Ausprägung das individuelle Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung künftig haben soll. Bei dieser Situation ist nicht auszuschließen, daß die Regelungskompetenzen von Bund und Ländern unterschiedlich genutzt werden und durch abweichende Bewertungen der Notwendigkeit datenschutzrechtlicher Vorschriften Rechtszersplitterung eintritt. Die enge Verzahnung der Verwaltung auf allen Ebenen gebietet es, daß die Kommunikationswege einheitlich geordnet sind und unter gleichartigen Bedingungen genutzt werden können.

Es ist einzuräumen, daß das Bundesdatenschutzgesetz dem Landesgesetzgeber selbständige Regelungskompetenzen einräumt. Dies schließt die Möglichkeit ein, die Datenschutzvorschriften restriktiver zu fassen. In der Vergangenheit hat sich jedoch bewährt, daß Bundes- und Länderrecht in Aufbau und Inhalt gleichen Grundsätzen gefolgt sind. Hieran sollte unter allen Umständen festgehalten werden.

ten werden. Das Gesetzgebungsvorhaben sollte deshalb solange zurückgestellt werden, bis sich bundesweit eine einheitliche Vorstellung darüber herausgebildet hat, welche Konsequenzen aus dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts in Ansehung der seitherigen datenschutzpolitischen Diskussion zu ziehen sind.

In dem sogenannten Volkszählungsurteil hat das Bundesverfassungsgericht dem informationellen Selbstbestimmungsrecht des Bürgers Grundrechtscharakter zugemessen. Einen vergleichbaren Anspruch auf Schutz personenbezogener Daten räumt Art. 4 Abs. 2 der Verfassung NW dem Bürger ein. Beide Postulate betonen den Vorrang des Individualschutzes, geben allerdings dem Recht des Einzelnen keinen Absolutheitsrang. So erklärt die Landesverfassung Eingriffe in überwiegendem Interesse der Allgemeinheit aufgrund eines Gesetzes für zulässig. An diese Verfassungsnormen hat der Gesetzgeber eine Selbstbindung geknüpft, die ihn verpflichtet, innerhalb des Datenschutzrechts selbst oder in ergänzenden bereichsspezifischen Gesetzen eine Abwägung zwischen dem Interesse der Allgemeinheit und dem Individualinteresse des Bürgers vorzunehmen. Ein solcher Abwägungsprozeß muß allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen genügen, d.h. zu Regelungen führen, die erforderlich und zweckmäßig sind sowie die Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und des Übermaßverbots berücksichtigen.

Das Gesetz richtet sich ausschließlich an personenbezogene Daten verarbeitende öffentliche Stellen. Es ist zwar in erster Linie ein Gesetz zum Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts des Bürgers. In seiner Wirkung kommt es allerdings einem Organisationsgesetz für die innere Verwaltung gleich. Mit den vorgesehenen Regelungen für die Zulässigkeit der Datenverarbeitung im öffentlichen Bereich greift der Gesetzgeber also zugleich in Verwaltungsfunktionen und deren Organisation ein. Wenn und soweit durch Beschränkungen der Kooperations- und Kommunikationsmöglichkeiten der öffentlichen Stellen untereinander die Leistungsfähigkeit der Verwaltung insgesamt beeinträchtigt wird, sind dadurch sowohl Obliegenheiten des Staates gegenüber seinen Bürgern als auch deren Rechte gegenüber dem Staat beeinträchtigt. Der Einzelne hat nicht nur einen Anspruch auf Gewährleistung seines individuellen informationellen Selbstbestimmungsrechts, sondern auch darauf, daß der Staat sich eine Organisationsform schafft, die unter Anerkennung individueller Grundrechte und unter Berücksichtigung des Gewaltenteilungsprinzips eine funktionsfähige und effektive Verwaltung möglich macht. Auch hierauf muß sich der in Art. 4 Abs. 2 der Landesverfassung vorgeschriebene Abwägungsprozeß des Gesetzgebers erstrecken.

Nach Auffassung der Industrie- und Handelskammern NW wird der Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Datenschutzes den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht gerecht. Die öffentliche Verwaltung wird in ihren Möglichkeiten zur Nutzung moderner Kommunikationstechnik und Informationsverarbeitung in einer Weise eingeschränkt, die der Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts des einzelnen Bürgers nicht erfordert. Die innere Organisation der Verwaltung wird in einer Art kompliziert, daß künftig von einem konfliktfreien, leistungsfähigen und zugleich kostengünstigen Ablauf nicht mehr ausgegangen werden kann.

2. Die vorgesehenen Gesetzesänderungen legen die Befürchtung nahe, daß künftig der zweckmäßige und praxistaugliche Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung erschwert wird. Die Vorschriften gehen von dem idealtypischen Bild einer dezentralen Datenverarbeitung aus. Anhaltspunkt hierfür ist der Umstand, daß die Zusammenfassung von Datengsamtheiten mit mehrfachen Zugriffsmöglichkeiten innerhalb einer öffentlichen Stelle verhindert werden soll. Bei gleichgelagerten Informationsbedürfnissen mehrerer Abteilungen einer Behörde macht dies dann aber den Aufbau jeweils getrennter Dateien erforderlich. Hieraus ergibt sich eine Datenredundanz und das Erfordernis vielfachen gleichartigen Abgleichs bei Datenänderungen. Sowohl technisch wie wirtschaftlich wird eine solche Situation den zeitgemäßen Bedürfnissen weder der Verwaltungsorganisation noch des Bürgers gerecht, der eine Änderung seiner Daten möglicherweise einer Behörde mehrfach melden muß.

3. Aus den oben genannten Gründen werden die der Haushaltskontrolle unterliegenden öffentlichen Stellen der Kritik des Rechnungshofes bzw. im Fall der Industrie- und Handelskammern ihrer eigene Rechnungsprüfungsstelle ausgesetzt sein. Der alle öffentlichen Stellen gleichermaßen verpflichtende Grundsatz sparsamer Haushaltsführung steht im Widerspruch zu dem Anforderungsprofil, daß das Datenschutzrecht NW künftig dem öffentlichen Bereich bei dessen Datenverarbeitung auferlegt.

## B. Schutz- und Anwendungsbereich des Gesetzes

1. Der Gesetzentwurf erweitert die Definition des Begriffs Datenverarbeitung um den Erhebungsvorgang und bezieht nunmehr neben der Datei im engeren Sinne auch Akten in den Schutzbereich ein. Damit wird praktisch jeder Kontakt mit dem Bürger zu einem datenschutzrelevanten Vorgang, wenn er sich aktenmäßig niederschlägt. Die strengen Bedingungen, die für die behördeninterne Nutzung von Daten, aber auch die Übermittlung an andere öffentliche Stellen bzw. außenstehende Dritte geknüpft sind, machen diese Regelung mangels Differenziertheit unpraktikabel.

Das geltende Datenschutzrecht geht richtigerweise davon aus, daß das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einer potentiellen Gefährdung ausgesetzt ist, wenn in automatisierten Verfahren verarbeitete Daten miteinander verknüpft werden können und in ihrer Verbindung Erkenntnisse gewinnen lassen, die demjenigen nicht bekannt sind, bei dem die Daten ursprünglich erhoben worden sind. Die Vergangenheit hat gezeigt, daß dieses Gefährdungspotential im wesentlichen auf der Grundlage der jetzt gültigen Regeln des Bundes und der Länder bewältigt werden kann. Demgegenüber liegen bisher keine Erkenntnisse vor, die darauf schließen lassen, daß neben der automatischen Datenverarbeitung auch aktenmäßige Verwaltungsvorgänge besonderer datenschutzrechtlicher Vorkehrungen bedürfen. Die Aufnahme und Nutzung personenbezogener Daten in Akten erfolgt nie zum Selbstzweck, sondern immer in Erfüllung von Aufgaben der Verwaltung. Eine Betroffenheit des Bürgers entsteht in dem Augenblick, wo ihn betreffendes Verwaltungshandeln vorbereitet oder ausgeführt wird. Für diesen Fall ist ein ausreichender Schutz durch die Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung bzw. des Verwaltungsverfahrensgesetzes gewährleistet. Hier werden ihm Einsichtsrechte und somit Kontrollbefugnisse eingeräumt, die sicherstellen, daß die in Akten über ihn befindlichen personenbezogenen Daten der Richtigkeit entsprechen und nur zu dem das Verwaltungshandeln bestimmenden Zweck genutzt werden.

. . .

Die Datenerhebung sollte nur insoweit in den Geltungsbereich des Gesetzes einbezogen werden, als Daten zur Verarbeitung in automatisierten Verfahren erfaßt werden und zur Übermittlung bestimmt sind. Dienen sie ausschließlich der internen Information der öffentlichen Stellen, so ist ein Schutzbedürfnis für den Betroffenen ebenso wenig zu sehen wie bei ihrer Aufnahme in Akten. Für diesen Fall reichen die spezifischen allgemeinen Verwaltungsregelungen aus.

2. Die Industrie- und Handelskammern halten die Erweiterung des Datenschutzes vor allem durch Maßnahmen der Datensicherung und des inneren Kontrollsystems bei den öffentlichen Stellen für zu weitgehend und zur Sicherung des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Betroffenen nicht für erforderlich. Im übrigen wird das GFD den Mißbrauch nicht ausschließen können. Der wirkungsvollste Garant des informationellen Selbstbestimmungsrechts ist das Bewußtsein der öffentlichen Stellen für seine Schutzwürdigkeit. Die Industrie- und Handelskammern halten dieses in der Verfassung NW postulierte Rechtsgut für hochrangig und praktizieren deshalb seit Jahren über die strengen gesetzlichen Verpflichtungen hinaus aktiven Datenschutz.

3. Die Datennutzung soll künftig als Unterfall der Datenverarbeitung verstanden und in den Schutzbereich des Gesetzes einbezogen werden. Ein Erfordernis dafür wird von den Kammern nicht gesehen. Die enge Zweckbindung bei der Datenverarbeitung stellt sicher, daß eine Nutzung von Daten nach der Übermittlung aus einer Datei oder aus Akten nur zu den gesetzlich erlaubten Zwecken möglich ist.

4. Der Gesetzentwurf schränkt in erheblichem Maße die Nutzung moderner Informationstechniken ein. Es ist abzusehen, daß auch die Verwaltung zunehmend darauf angewiesen ist im Verkehr untereinander wie aber zum Beispiel auch im Informationsaustausch mit Datenbanken automatisierte Verfahren einzusetzen. Die gesetzlichen Erlaubnisvorbehalte für einer derartige technische Vernetzung machen diese vornehmlich der Rationalisierung und der verbesserten Informationsbeschaffung dienenden Verfahren praktisch unmöglich (vgl. näher unter G 5).

5. Die Industrie- und Handelskammern treten dafür ein, das Datenschutzrecht in NW in einem umfassenden Rahmengesetz zu regeln und soweit wie möglich auf die Normierung eines bereichsspezifischen Datenschutzes zu verzichten. Nur insoweit, als mit Rahmenregeln den speziellen Bedürfnissen und Aufgaben öffentlicher Stellen nicht genügt werden kann, sollte der Datenschutz in Sondergesetzen verankert werden.

### C. Informationsbeschaffung und Informationsaustausch

1. Die Datenerhebung ohne Wissen des Betroffenen soll künftig nur noch im Rahmen des in § 13 Abs. 2 GFD festgelegten Ausnahmekatalogs möglich sein. Schon diese Sondertatbestände sind eng gefaßt und werden in der Verwaltungspraxis zu erheblichen Problemen führen. Eine weitere Einengung ist unvertretbar und auch nicht erforderlich, da die übrigen Formen der Datenverarbeitung mit der engen Zweckbindung der erhobenen Daten ausreichend Schutz für das informationelle Selbstbestimmungsrecht bieten.

2. Der Landesgesetzgeber kann nicht sicherstellen, daß die Zweckbestimmung und Zweckbindung auch dann erfüllt bleibt, wenn durch höherrangiges Recht in bereichsspezifischen Regelungen Zweckbestimmung und Zweckbindung aufgehoben werden. Der verfassungsrechtliche Grundsatz, daß im Rahmen der Gesetzgebungskompetenzen Bundesrecht Landesrecht bricht, steht dem in der Frage enthaltenen Anliegen entgegen.

5. Die Einrichtung automatisierter Verfahren zum Abruf personenbezogener Daten wird in dem Gesetzentwurf praktisch unter Entscheidungsvorbehalt gestellt. Der Abruf im automatisierten Verfahren muß unter Berücksichtigung des Persönlichkeitsrechts des betroffenen Personenkreises und der Aufgaben der beteiligten Stelle angemessen sein (§ 9 Abs. 4 iVm Abs. 2 und 3). Mit dieser Regelung greift der Gesetzgeber in die Organisationshoheit der Selbstverwaltungskörperschaften in einem Maße ein, das durch die Gefährdung des informationellen Selbstbestimmungsrechts des einzelnen Bürgers nicht gerechtfertigt ist.



Die Einrichtung automatisierter Verfahren ist jedenfalls dann noch kein Ansatz zur Gefährdung des individuellen Rechtsguts, wenn sie zum Beispiel aus Rationalisierungsgründen und damit zur Effektivierung des Verwaltungshandelns mit ausschließlich interner Wirkung erfolgt. Dient das automatisierte Verfahren ausschließlich der Kommunikation innerhalb der öffentlichen Stelle, so kann die Datenverarbeitung selbst erst dann Drittwirkung zu Lasten des Bürgers erzeugen, wenn sie sich in ihn betreffenden Verwaltungsvorgängen niederschlägt. Für diesen Fall ist jedoch sein Rechtsschutz über die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes und der Verwaltungsgerichtsordnung ausreichend sichergestellt. Wird dagegen das Ergebnis der Datenverarbeitung an andere öffentliche Stellen oder an sonstige Dritte übermittelt, so greifen zum Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts die Vorschriften des Gesetzes selber. Die kumulativen Bedingungen, unter denen automatisierte Verfahren eingerichtet werden dürfen, sind auch nach der Systematik des Datenschutzrechts nicht sachgerecht. Wenn die Übermittlung von Daten aus solchen Verfahren generell zulässig ist, also den Voraussetzungen über die allgemeine Zulässigkeit der Datenverarbeitung entspricht, so ist nicht erfindlich, weshalb die Möglichkeit des Abrufs im automatischen Verfahren außerdem der Prüfung unterzogen werden muß, ob sie unter Berücksichtigung des Persönlichkeitsrechts des betroffenen Personenkreises und der Aufgaben der beteiligten Stelle angemessen ist. Diese doppelte Bindungswirkung bedeutet praktisch ein uneingeschränktes Verdikt über die herkömmliche Form der Informationsverarbeitung im Bereich der öffentlichen Verwaltung.

Einen ebenso schwerwiegenden Eingriff in die Organisationshoheit der Selbstverwaltungseinrichtungen stellt auch der Vorbehalt dar, daß die Einrichtung von mehreren öffentlichen Stellen genutzter Verfahren zum Abruf personenbezogener Daten einer bundes- oder landesrechtlichen Ermächtigung bedürfen. (§ 9 Abs. 1). Diese Regelung verstößt gegen das verfassungsrechtliche

Übermaßverbot und greift in verfassungswidriger Weise in die aus dem Selbstverwaltungsprinzip abzuleitende Organisationsautonomie der Gebietskörperschaften und sonstigen aufgrund eines Gesetzes errichteten Körperschaften des öffentlichen Rechts ein. Wenn der Nachweis einer besonderen Gefährdung bei dem Betrieb automatisierter Verfahren durch mehrere öffentliche Stellen erbracht werden könnte, wozu Rechtstatsachen der Begründung des Gesetzentwurfs nicht zu entnehmen sind, so würde es in jedem Falle ausreichen, für den Abruf personenbezogener Daten besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen aufzustellen. Hierzu bietet die Vorschrift des § 14 GFD die rechtliche Parallele. Die Eigenverantwortung über die zweckmäßigste und rationellste Organisation des Verwaltungshandelns kann den Einrichtungen öffentlich-rechtlicher Selbstverwaltung nicht durch Bundes- oder Landesrecht vorenthalten werden.

6. e) Die Einführung einer verschuldensunabhängigen Haftung im Bereich des Datenschutzgesetzes halten die Kammern für rechtspolitisch und rechtssystematisch verfehlt. Dies gilt selbst unter der Voraussetzung, daß die Haftung kraft Gesetzes der Höhe nach auf einen Betrag von 500.000 DM im Einzelfall beschränkt sein soll. Von besonderer Bedeutung ist die Verschuldensunabhängigkeit. Die Normierung einer derartigen Haftungsform hat innerhalb des deutschen Rechtssystems absoluten Ausnahmecharakter. Sie wird vor allen Dingen in Form der Gefährdungshaftung nur dann eingesetzt, wenn es um besondere Sach- oder Betriebsgefahren durch technische Anlagen geht, die sich typischerweise in Körperverletzungen oder Sachschäden bei Betroffenen realisieren können. Verschuldensunabhängige Schadensersatzansprüche haben daher ihre Grundlage in der vermuteten prinzipiellen Gefährlichkeit einer Technologie. Bei Datenverarbeitungsanlagen fehlt es jedoch schon im Ansatz an einer einen sondergesetzlichen Gefährdungstatbestand erfordernden spezifischen datenverarbeitungstypischen Gefahrenlage. Daneben mangelt es aber auch an dem durch Gefährdungshaftungstatbestände typischerweise geschützten Rechtsgut.

. . .

Nach der vorgeschlagenen Regelung soll im Falle der Verletzung des informationellen Selbstbestimmungsrechts (Persönlichkeitsrecht) nicht nur der Vermögensschaden, sondern auch ein immaterieller Schadensersatz eingeräumt werden. Insbesondere diese Haftungsform stellt im Verhältnis zum geltenden Recht einen Systembruch dar. Ein Ersatz immaterieller Schäden wird nach deutschem Recht aufgrund der Gefährdungshaftung grundsätzlich nicht gewährt (Ausnahmen: teilweise die Tierhalterhaftungen nach § 833 BGB und § 53 Abs. 3 LVG für die öffentliche Hand). Ein derartiger Schadensersatz auf der Grundlage eines Gefährdungshaftungstatbestandes widerspricht auch unmittelbar dem von der Rechtsprechung und Lehre entwickelten Zweck des Schmerzensgeldes, nämlich seine Ausgleichs- und Genugtuungsfunktion.

Nach der vorgeschlagenen Regelung ist ein Schadensersatz abhängig von der unzulässigen oder unrichtigen, d. h. rechtswidrigen automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten. Dieses Rechtswidrigkeitserfordernis ist auch in gewisser Weise zwingend notwendig, da nur ein widerrechtlicher Eingriff in das Persönlichkeitsrecht nach geltendem Recht einen Ersatzanspruch auslösen kann. Dennoch steht diese Regelung in unmittelbarem Widerspruch zu dem Prinzip der Gefährdungshaftung. Diese ist losgelöst von Rechtswidrigkeitselementen, da sie keine handlungsbezogene Haftung ist, sondern eine Haftung für realisierte Sach- und Betriebsgefahren.

Soweit das Gesetz für Eingriffe in das individuelle informationelle Selbstbestimmungsrecht eines Bürgers Schadensersatzansprüche einräumen will, müssen sich diese aus rechtstechnischen und rechtssystematischen Gründen auf den Ausgleich eines nachweisbaren materiellen Schadens beschränken.

#### D. Ausbau der Rechte des Betroffenen

Es liegen den Industrie- und Handelskammern keine verwertbaren Erkenntnisse über die Inanspruchnahme des Auskunftsrechts durch die Betroffenen vor. Die Kammern gehen jedoch davon aus, daß die vorgesehenen Vorschriften nicht zu einer erheblichen Beschwerneis führen werden.

E. Ausbau und Umfang der Kontrolle

1. Nach dem Entwurf des GFD sollen dem Datenschutzbeauftragten weiterreichende Befugnisse als nach geltendem Recht eingeräumt werden. Ihm würde danach künftig nicht nur die Kontrolle obliegen, ob die öffentlichen Stellen die Vorschriften des Datenschutzgesetzes einhalten. Ihm käme es auch zu, "die Auswirkung der automatisierten Datenverarbeitung auf die Arbeitsweise und die Entscheidungsbefugnisse der öffentlichen Stellen" zu beobachten.

Diese Vorschrift räumt dem Datenschutzbeauftragten Befugnisse ein, die in Kollision zu denjenigen Stellen stehen, die kraft Gesetzes oder Organisationsaktes zur Rechts- oder Fachaufsicht über andere öffentliche Stellen berufen sind. Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu kontrollieren, und damit den Schutz des betroffenen Bürgers zu gewährleisten, ist nach geltender verfassungsmäßiger Ordnung allein Aufgabe der Gerichte bzw. im Vorfeld ihrer Entscheidungen Obliegenheit der Aufsichtsbehörden. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung des Bürgers gibt keine Rechtfertigung dafür, an dieser grundlegenden Institution staatlicher Ordnungen etwas zu ändern.

Düsseldorf, 25. Aug. 1987