Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen

Postanschrift: Landesbeauftragter für den Datenschutz NRW
Postfach 20 04 44, 40102 Düsseldorf

Reichsstraße 43
40217 Düsseldorf
Telefon
(0211) 38 42 40
Durchwahl
(0211) 38 42 43 4
Telefax
(0211) 38 42 41 0

Aktenzeichen
- 23.1.7 -
30.11.1994

An die
Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1

40002 Düsseldorf

Betr.: Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Landes Nordrhein-Westfalen (Sicherheitsüberprüfungsgesetz Nordrhein-Westfalen - SÜG NW -);
hier: Gesetzentwurf der Landesregierung
- Drucksache 11/7943 vom 02.11.1994 -

Sehr geehrte Frau Präsidentin!

/ Für die Beratungen des vorgenannten Gesetzentwurfs übersende ich anliegende Stellungnahme mit der Bitte um Weiterleitung an die mit dem Gesetzentwurf befaßten Ausschußmitglieder.

/ 300 Überstücke dieses Schreibens und der Anlage sind beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen

Maier-Bode

(Maier-Bode)

**Der Landesbeauftragte
für den Datenschutz
Nordrhein-Westfalen**

Betr.: Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Landes Nordrhein-Westfalen (Sicherheitsüberprüfungsgesetz Nordrhein-Westfalen - SÜG NW -);
hier: Gesetzentwurf der Landesregierung
- Drucksache 11/7943 vom 02.11.1994 -

Zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherungsüberprüfungen des Landes Nordrhein-Westfalen gebe ich aus datenschutzrechtlicher Sicht folgende Stellungnahme ab:

Es ist zu begrüßen, daß mit der Vorlage des Gesetzentwurfs an den Landtag die Landesregierung nunmehr die Absicht verfolgt, die Durchführung der Sicherheitsüberprüfungen auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen. Zu Vorentwürfen habe ich bereits mehrere Stellungnahmen gegenüber dem Innenministerium abgegeben. Auch in meinem 11. Tätigkeitsbericht (S. 53/54) habe ich eine stichwortartige Übersicht der bei einem solchen Gesetzgebungsvorhaben zusätzlich erforderlichen Regelungsgegenstände dargestellt.

Der vorliegende Gesetzentwurf hat meine Anregungen zum Teil aufgegriffen. Er enthält gleichwohl aus meiner Sicht in entscheidenden Punkten datenschutzrechtliche Regelungsdefizite. Die Feststellung der Landesregierung, der Gesetzentwurf enthalte gegenüber der bestehenden Praxis bei der Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen keine wesentlichen Änderungen,

kann nicht von mir geteilt werden. Die inhaltliche Angleichung an bestehendes Recht des Bundes bedeutet noch nicht den Ausschluß datenschutzgerechter Detailregelungen im Landesgesetz. Zudem weicht der Entwurf in wesentlichen Punkten (vgl. etwa §§ 19 Abs. 2 Nr. 4, 24 Abs. 5 des Entwurfs) von datenschutzrechtlich deutlich positiver zu bewertenden Regelungen des Bundesgesetzes (vgl. §§ 18 Abs. 2, 23 Abs. 6 SÜG Bund) ab.

Es ist zwar richtig, daß die Sicherheitsüberprüfungen die Einwilligung der betroffenen Personen voraussetzen. Dabei muß aber bedacht werden, daß für viele Betroffene diese Einwilligung über die Gewinnung eines Arbeitsplatzes oder doch wenigstens über die beruflichen Chancen entscheidet.

Im einzelnen hebe ich die folgenden Bedenken und Anregungen hervor.

1. Zu § 2 "Sicherheitsempfindliche Tätigkeiten"

   Gegen die Regelung in § 2 Satz 1 Buchst. d) bb) bestehen datenschutzrechtliche Bedenken unter dem Gesichtspunkt der fehlenden Normenklarheit. Der Begriff des "Funktionieren des Gemeinwesens" ist unbestimmt und bietet einer beliebig weiten Interpretation Raum. Zwar heißt es in der Gesetzesbegründung, daß die nähere Konkretisierung der Bestimmung der jeweils obersten Landesbehörde im Einvernehmen mit der mitwirkenden Behörde überlassen bleiben soll. Im Interesse der Normenklarheit sollten aber zumindest die Beispiele aus der Begründung in den Gesetzestext übernommen werden. Nur so kann man vor Aufnahme oder Inaussichtnahme einer entsprechenden Tätigkeit abschätzen, ob man sich mit seiner zukünftigen Tätigkeit in einem Bereich bewegt, der der Kontrolle des Verfassungsschutzes möglicherweise unterliegt. Im Hinblick auf die weitreichenden Befugnisse, die dieses Gesetz dem Verfassungsschutz einräumt, sind durchaus Fälle denkbar, in denen Bürgerinnen oder Bürger in Kenntnis dieser Umstände auf eine Aufnahme oder Übernahme einer solchen Tätigkeit verzichten werden.

2. Zu § 6 "Sicherheitsrisiken, sicherheitserhebliche Erkenntnisse"

Nach Absatz 2 sind Erkenntnisse sicherheitserheblich, wenn sie Bedeutung für die Beurteilung eines Sicherheitsrisikos haben können, aber selbst noch nicht als ein solches zu bewerten sind. Diese Begriffsbestimmung ist in sich nicht normenklar. Sie läßt für den Bürger auch nicht annähernd erkennen, mit der Verarbeitung welcher Daten er in diesem Zusammenhang rechnen muß. Der Begriff "Bedeutung" in Verbindung mit der Möglichkeit "haben ... kann" ist selbst bei rein philologischer Auslegung so weit gefaßt, daß kein Lebensbereich des Sicherheitsüberprüften vor der Erfassung durch den Verfassungsschutz mehr ausgespart bleibt. Dem Wortlaut der bisherigen Regelung nach könnten davon auch medizinische Daten aller Art im einzelnen erfaßt werden oder auch die Vermögensverhältnisse des Betroffenen wie Grundbesitz, Barvermögen, Wertpapiere, Aktien, Erbaussichten usw.. Nach meiner Auffassung wird damit unzulässigerweise in den Kernbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen. Die Vorschrift geht im übrigen auch weiter als die vergleichbare Bundesregelung (§ 5 Abs. 2 SÜG Bund).

Die Begriffsbestimmung in Absatz 2 sollte konkreter und enger gefaßt werden. Aus der gesetzlichen Regelung sollte zu entnehmen sein, welche Kernbereiche des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung vor dem Zugriff des Verfassungsschutzes gesichert sein sollen.

3. Zu § 12 "Datenerhebung"

In Absatz 2 Satz 2 bedeutet das Fehlen einer eingrenzenden Erläuterung des Personenkreises "geeignete Personen", daß für die von der Sicherheitsüberprüfung betroffene Person auch nicht annähernd mehr abschätzbar ist, welche anderen Personen in die Befragung einbezogen werden (vgl. auch § 13 Abs. 4 und 6 des Entwurfs). Da objektive Abgrenzungskriterien fehlen, bleibt es der Verfassungsschutzbehörde überlassen, den zu befragenden Personenkreis auszudehnen.

Dies führt letztlich zu einer Datenerhebung, die das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil als nicht mit unserer Rechtsordnung vereinbar bezeichnet hat. "Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wären eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß" (C.II.1a, BVerfGE 65/1, 43).

Es ist weiter zu berücksichtigen, daß bei fehlender Eingrenzung dieses Personenkreises die Einwilligung der betroffenen Person und deren Ehegatten und Lebenspartner (§ 7 Abs. 2 und 4 des Entwurfs) wegen mangelhafter Aufklärung über den Umfang der Einwilligung nicht wirksam wäre und die auf eine derartige mangelhafte Einwilligung gestützte Sicherheitsüberprüfung rechtswidrig sein könnte.

Um die in diesem Zusammenhang vorgenommene Datenverarbeitung auch nachträglich noch überprüfen zu können, sollte zusätzlich für eine ausreichende Dokumentation der Entscheidung über die Auswahl der "geeigneten" Person gesorgt werden. Insoweit sollte den Unterlagen eine nachprüfbare Begründung zu entnehmen sein, welche Anhaltspunkte entscheidend waren für die Annahme, die befragte Person sei eine geeignete Person gewesen.

4. Zu § 14 "Angaben zur Sicherheitserklärung"

Es wird empfohlen, eine Verarbeitung der in Absatz 1 Nr. 19 genannten Daten nur mit Einwilligung der jeweiligen Referenzperson vorzunehmen. Der betroffenen Person sollten deshalb bereits entsprechende Vordrucke an die Hand gegeben werden, in denen die jeweilige Referenzperson in die Erhebung und die weitere Verarbeitung der genannten Daten einwilligt.

Ein ausreichender Datenschutz für die Speicherung und weitere Verarbeitung dieser Daten ist bisher nicht geregelt. Sollte darüber hinaus sich im Rahmen der Sicherheitsüber-

prüfung ergeben, daß eine Referenzperson gegen ihren Willen benannt wurde, sind die Daten dieser Person sofort zu sperren und unverzüglich zu löschen. Eine Rechtsgrundlage für eine weitere Speicherung dieser Daten ist nicht erkennbar.

5. Zu § 17 "Sicherheitserhebliche Erkenntnisse nach Abschluß der Sicherheitsüberprüfung"

Gegen die Unterrichtung der zuständigen Behörde über Erkenntnisse der in die Sicherheitsüberprüfung einbezogenen Personen durch die mitwirkende Behörde nach Absatz 1 bestehen erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken. Wie sich aus § 21 Abs. 1 ergibt, dürfen derartige Erkenntnisse bei der zuständigen Behörde nicht gespeichert werden. Nach Kenntnisnahme müßten derartige Unterlagen sofort vernichtet werden. Eine Übernahme der Informationen in eigene Unterlagen wäre nicht möglich. Im Hinblick auf diese fehlende Befugnis zur Speicherung sollte bereits die Verpflichtung zur Unterrichtung über diese Daten in § 17 Abs. 1 entfallen.

6. Zu § 19 "Sicherheitsakte und Sicherheitsüberprüfungsakte"

Es bestehen Bedenken gegen die Zulässigkeit der Speicherung der in Absatz 2 Nr. 4 genannten Daten in der Sicherheitsakte der zuständigen Behörde. Das Bekanntwerden solcher Erkenntnisse bei der personaldatenverwaltenden Stelle dürfte deshalb schon dort zu den entsprechenden Maßnahmen führen, um eine sachgerechte Erledigung der Dienstgeschäfte zu gewährleisten. Die Erforderlichkeit der zusätzlichen Speicherung solcher Daten in der Sicherheitsakte ist bisher nicht dargetan. Die entsprechende Vorschrift im Sicherheitsüberprüfungsgesetz des Bundes (§ 18 Abs. 2) enthält eine Regelung der Speicherung dieser Daten nicht.

Offen bleibt zudem die Qualität der nach Absatz 2 Nr. 4 zu speichernden Daten und die Quellen, auf die diese Erkenntnisse zurückzuführen sind, bevor diese Daten in die Sicherheitsakte aufgenommen werden.

Es wird deshalb dringend empfohlen, Absatz 2 Nr. 4 ersatzlos zu streichen.

Ähnliche datenschutzrechtliche Bedenken bestehen gegen die weite Fassung von Absatz 2 Nr. 6, wenn darin alle dienst- und arbeitsrechtliche Maßnahmen als mögliche Speicherinhalte der Sicherheitsakte bezeichnet werden. Eine nähere Eingrenzung und Beschränkung wird durch den Begriff "erheblich" in Absatz 2 Satz 1 nicht erreicht. Es wird empfohlen, den Begriff "erheblich" durch den Begriff "erforderlich" zu ersetzen.

7. Zu § 21 "Speichern, Verändern und Nutzen personenbezogener Daten in Dateien"

a) Der Umfang der nach Absatz 1 Nr. 1 in Dateien zu speichernden Daten ist unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten zu weitgehend.

Nach der Begründung des Gesetzes darf die zuständige Stelle nur die personenbezogenen Daten in Dateien speichern, verändern und nutzen, die zum Auffinden der Sicherheitsakte und der dazu notwendigen Identifizierung von Personen erforderlich sind. Als erforderliche Identifizierungsdaten gelten allgemein Name, Vornamen, Geburtsdatum und Geburtsort, d. h. Daten aus § 14 Abs. 1 Nr. 1 und 2. Die Notwendigkeit der Speicherung weiterer in Absatz 1 Nr. 1 genannten Daten, nämlich die aus § 14 Nr. 3 bis 6 läßt sich der Begründung des Gesetzes nicht entnehmen.

Es wird empfohlen, Absatz 1 Nr. 1 entsprechend abzuändern.

b) Die Regelung in Absatz 2 Nr. 3 ist nach Datenschutzgrundsätzen besonders bedenklich.

Eine verkürzte Darstellung des Akteninhalts in einer Datei bedeutet stets die Gefahr einer Verfälschung der ursprünglichen Aussage. Gleichzeitig pflegen sich derartige Darstellungen gegenüber der in den Akten enthaltenen Lang-Fassung zu verselbständigen in der Weise, daß bevorzugt und fast ausschließlich auf die Kurz-Fassung in der Datei zugegriffen wird. Die Qualität der Erkenntnisse ist kaum noch abschätzbar (sog. weiche Daten).

8. Zu § 22 "Übermittlung und Zweckbindung"

a) Gegen die in Absatz 1 Nr. 2 geregelte Überlassung der Daten zu Zwecken der Verfolgung von Straftaten von erheblicher Bedeutung bestehen wegen fehlender Normenklarheit datenschutzrechtliche Bedenken. Es wird empfohlen den unbestimmten Rechtsbegriff der "Straftaten von erheblicher Bedeutung" zumindest näher zu erläutern.

Wegen der Sensibilität der im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung erhobenen Daten sollte die Zweckbindung nur in gesetzlich klar umschriebenen und inhaltlich gewichtigen Fällen durchbrochen werden. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Formulierung läßt den Betroffenen jedoch nicht hinreichend erkennen, zu welchen strafrechtlichen Zwecken die bei ihm erhobenen Daten verwendet werden können. Eine gesetzliche Definition schafft insoweit ein höheres Maß an Vertrauen und Sicherheit, was wegen der Freiwilligkeit der Angaben des Betroffenen oder der einbezogenen Person von Bedeutung ist.

b) Ebenso sollte die letzte Alternative in § 22 Abs. 1 Satz 5 "oder zur Aufklärung sonstiger Bestrebungen von erheblicher Bedeutung." entfallen. Der Bundesrat hatte anläßlich der Beratung des Sicherheitsüberprüfungsge-

setzes des Bundes im ersten Durchgang gefordert, daß die im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung erlangten Erkenntnisse nur für die Bereiche Spionage- und Terrorismusabwehr genutzt werden sollten.

Nach dieser Begründung ist davon auszugehen, daß die darüber hinausgehende Nutzung und Übermittlung nicht zur Aufgabenerfüllung der mitwirkenden Behörde erforderlich ist. Es wird empfohlen, diese Alternative zu streichen.

c) Die Regelung in Absatz 2 Satz 2, wonach die nach § 21 Abs. 2 Nr. 1 gespeicherten Daten zur Erfüllung aller Zwecke des Verfassungsschutzes genutzt und übermittelt werden dürfen, ist zu weitgehend. Diese Regelung stellt für die genannten Daten praktisch eine völlige Aufhebung des Zweckbindungsgrundsatzes dar. Der Verfassungsschutz gelangte auf diese Weise in den Besitz von Daten, die er nach den Rechtsgrundlagen des Verfassungsschutzgesetzes selbst nicht hätte erheben dürfen.

Es wird deshalb empfohlen, diese General-Ermächtigungsklausel dahingehend einzuschränken, daß die gespeicherten personenbezogenen Daten über den Zweck der Sicherheitsüberprüfung hinaus im Rahmen des erforderlichen Umfangs verarbeitet werden dürfen zur Aufklärung von sicherheitsgefährdenden oder geheimdienstlichen Tätigkeiten für eine fremde Macht oder von Bestrebungen, die darauf gerichtet sind, Gewalt anzuwenden oder Gewaltanwendung vorzubereiten.

9. Zu § 24 "Auskunft, Akteneinsicht"

Die Notwendigkeit eines Ausschlusses des Akteneinsichtsrechts der Betroffenen ist nicht erkennbar, nachdem den Bediensteten des Bundes nach § 23 Abs. 6 SÜG Bund ein solches Recht ausdrücklich eingeräumt wurde. Das Akteneinsichtsrecht ist eine wesentliche Voraussetzung für die Gewährleistung des Rechts auf informationelle Selbstbestim-

mung. Die Akteneinsicht sollte unter den gleichen Voraussetzungen erfolgen wie die Auskunft. Überwiegende Geheimhaltungsinteressen oder überwiegende schutzwürdige Interessen Dritter, die einer Akteneinsicht entgegenstehen, können durch Absatz 2 hinreichend berücksichtigt werden.

Es wird empfohlen, Absatz 5 wie folgt zu fassen: "Auf die Akteneinsicht finden die Vorschriften der Absätze 1 - 4 entsprechend Anwendung".

Maier-Bode

(Maier-Bode)