



## Die Landesbeauftragte für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen

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

Präsidenten  
des Landtags  
Nordrhein-Westfalen

40221 Düsseldorf

für den Ausschuß  
für Innere Verwaltung



Reichsstraße 43  
40217 Düsseldorf

Telefon  
(0211) 38 42 40  
Telefax  
(0211) 38 42 410  
Auskunft erteilt:

(0211) 38 42 434  
Aktenzeichen  
- 21.1.3 -  
7.11.1996

100 fach

Betr.: Änderung des Meldegesetzes des Landes Nordrhein-  
Westfalen;  
hier: Gesetzentwurf der Landesregierung vom 09.07.1996  
(Drucksache 12/1150)

Bezug: Gespräch mit Sachverständigen, TOP 2 der 17. Sitzung  
des Ausschusses für Innere Verwaltung am 24.10.1996

Betreffend die Notwendigkeit, in Fällen der Adoptionspflege eine Übermittlung von Melderegisterdaten an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften auszuschließen, äußere ich mich auf Wunsch des Ausschusses für Innere Verwaltung zu Inhalt und Zahl der in meinem Hause - noch vorhandenen - diesbezüglichen Vorgänge.

Beispielhaft möchte ich zunächst aus einer der Eingaben von Bürgerinnen und Bürgern in anonymisierter Form zitieren, um die Situation der Betroffenen plastisch werden zu lassen:

"Am ... suchte uns am frühen Nachmittag eine Dame aus unserer Nachbarschaft (!) auf, um bei uns eine Spende für die Caritas zu erbitten. Zu unserer größten Überraschung befand sich diese Dame im Besitz einer computerausgedruckten Liste der Familien-Haushaltsvorstände auf der ... Straße in ... . Auf dieser Liste erschien unser Pflegekind ... mit dem Geburtsnamen als eigenständiger Familien-Haus-

haltsvorstand. Diese Liste war - wie uns - offensichtlich bereits zehn (!) Familien in unserer Nachbarschaft beim Spendensammeln vorgelegt worden."

Von einer Gemeinde ist in einem anderen Fall als mögliches Ergebnis einer Aufklärung der Verletzung des Adoptionsgeheimnisses im Jahre 1991 folgendes festgehalten worden:

"Im vorliegenden Falle ist für die Haussammlung offensichtlich eine Auflistung sämtlicher Mitglieder der ... Kirchengemeinde verwandt worden. Wäre von der Kirchengemeinde beim Rechenzentrum eine Sammelkarte für die Haussammlung angefordert worden, wäre das minderjährige Kind ... schon allein auf Grund seines Lebensalters nicht erfaßt worden.  
...

Auf Grund des vorstehenden Falles beabsichtigte ich, bei Meldevorgängen im Zusammenhang mit geplanten Adoptionen bei minderjährigen Personen zukünftig von Amts wegen einen Sperrvermerk einzugeben, durch den die Weitergabe der Daten der betreffenden Person an das Rechenzentrum verhindert wird. ... Ich sehe mich zu diesem Schritt veranlaßt, da es mir selbst nicht möglich ist, die weitere Verarbeitung der betreffenden Daten beim kirchlichen Rechenzentrum oder gar in den einzelnen Kirchengemeinden zu überprüfen."

Hierzu ist ergänzend darauf hinzuweisen, daß das Datum "Haushaltsvorstand" kein im Melderegister gespeichertes Datum ist. Es muß erst durch ein ADV-Programm gebildet werden. Erfahrungsgemäß wird hierfür die oder der älteste Familienangehörige ausgewiesen. Ein Kind in Adoptivpflege ist auf Grund des abweichenden Nachnamens einzige/r Familienangehörige/r dieses Namens und damit automatisch "älteste/r" Familienangehörige/r.

Dieses unbefriedigende Ergebnis im Zusammenhang mit der Wahrung des Adoptionsgeheimnisses veranlaßte einen Kreis im Jahre 1991 zu folgender Zuschrift:

"Aus meinen Erfahrungen im Bereich des Jugendamtes kann ich jedoch bestätigen, daß insbesondere die Datenübermittlung an öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften immer wieder zu erheblichen datenschutzrechtlichen Schwierigkeiten geführt hat. So ist es z. B. vorgekommen, daß Daten von zur Adoption anstehenden Kindern aus dem Melderegister an die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften weitergeleitet wurden, die diese Daten - trotz Übermittlungssperren - für caritative Zwecke verwertet haben. Dies

führte bei den betroffenen Pflegefamilien verständlicherweise zu erheblichen Protesten.

Auf Grund dieses immer wieder auftretenden zweckentfremdenden Gebrauchs der übermittelten Daten würde ich es sehr begrüßen, wenn der Gesetzgeber im Meldegesetz ausdrücklich die Weitergabe der mit einer Übermittlungssperre versehenen Daten an öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften verbieten würde."

Ein Erfahrungs- und Meinungsaustausch unter den Landesbeauftragten für den Datenschutz im Jahre 1991 hat zudem ergeben, daß auch andere Datenschutzbeauftragte eine Lösung des aufgezeigten Problems nur in einer gesetzlichen Regelung nach dem Vorbild des Landes Bayern (§ 13 BayMeldeDÜV) sehen. Danach hat die Datenübermittlung bei Vorliegen einer Auskunftssperre wegen Adoptionspflege zu unterbleiben.

In diesem Zusammenhang wurde im Jahre 1991 auch das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen eingeschaltet, das mit Schreiben vom 27. Juni 1991 - I B 3/41.444 - u. a. mitteilte, daß es Berichte der meldebehördlichen Praxis zu diesem Thema angefordert habe. Aus der Stellungnahme der Landesregierung zum 11. Tätigkeitsbericht (Drucksache 11/6876), mit der angekündigt wurde, daß in Kürze eine Regelung getroffen werde, wonach die Datenübermittlung an die Kirchen zu unterbleiben habe, wenn im Melderegister eine Auskunftssperre wegen Adoptionspflege gespeichert ist, konnte daher geschlossen werden, daß die vom Innenministerium eingeholten Berichte der meldebehördlichen Praxis die im 11. Tätigkeitsbericht getroffenen Feststellungen zu diesem Problem gestützt haben.

Die Verletzung des Adoptionsgeheimnisses im Zusammenhang mit Datenübermittlungen öffentlich-rechtlicher Religionsgesellschaften ist kein allein nordrhein-westfälisches Problem. Außer Vorgängen, die sich in abstrakter Form mit dem Thema befassen - wie etwa die erwähnte Verständigung der Landesbeauftragten untereinander -, sind noch drei Bürgereingaben (zuletzt aus 1993) in meinem Hause vorhanden. Für die Bewertung dieser gering erscheinenden Zahl gebe ich folgendes zu bedenken:

Da ich für die Kontrolle der Datenverarbeitung in kirchlichen Rechenzentren keine Zuständigkeit besitze, wenden sich nur solche Bürgerinnen und Bürger an mich, die dies entweder nicht wissen oder vermuten, daß die Gemeinden fehlerhaft gehandelt hätten. Inwieweit allerdings unmittelbar bei den kirchlichen Datenschutzbeauftragten Eingaben oder Beschwerden zum Thema vorliegen, entzieht sich meiner Kenntnis.

Zudem existiert bereits eine gemeindliche Praxis, über deren Verbreitung mir zwar keine verlässlichen Angaben bekannt sind, die die Voraussetzungen für eine mögliche Verletzung des Adoptionsgeheimnisses jedoch erst gar nicht entstehen läßt. Darin vermute ich den Grund dafür, daß die bislang letzte Eingabe aus dem Jahr 1993 stammt. Sollte allerdings das Übermittlungsverbot nicht Gesetz werden, halte ich erneute Eingaben nicht für ausgeschlossen.

Nicht zuletzt möchte ich auf die Bedeutung des Adoptionsgeheimnisses und auf die im Regelfall in psychischer und in sozialer Hinsicht überdurchschnittlich schwierige Lebenssituation der betroffenen Pflegefamilien hinweisen. Allein die Zahl der hier bekanntgewordenen Fälle, in denen das Adoptionsgeheimnis verletzt worden ist, kann danach kein ausschlaggebendes Kriterium sein. Wird die Problematik ernst genommen, gilt es bereits zu vermeiden, daß es überhaupt zum Entstehen auch nur eines "Falles" kommen kann. Ich wäre Ihnen daher dankbar, wenn Sie die im Kabinettentwurf vorgesehene Regelung (§ 32 Abs. 3 MG NW: "Eine Datenübermittlung ist unzulässig in den Fällen des § 1758 Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches") im Interesse der betroffenen Pflegefamilien Gesetz werden ließen.

Ergänzen möchte ich noch einige Anmerkungen zu weiteren Punkten der Stellungnahme des Innenministeriums vom 12.11.1996.

**Zu Punkt 1 (Hauptwohnung):**

Die Auffassung des Innenministeriums, daß § 12 Abs. 2 MRRG eine abschließende Vollregelung darstellt, die kein davon abweichendes Landesgesetz zuläßt, ist juristisch überzeugend. Ich schließe mich ihr insoweit an. Meinem Anliegen, volljährigen Personen, die sich in Schule, Ausbildung oder Studium befinden, und nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften mit mehreren gemeinsamen Wohnungen die Ausforschung ihrer Privatsphäre zu ersparen, kann auch im Wege von Verwaltungsvorschriften Rechnung getragen werden. Die diesbezügliche Ankündigung des Innenministeriums begrüße ich daher.

**Zu Punkt 2 (Tag der Eheschließung):**

Datenerhebungen sind grundsätzlich bei den Betroffenen selbst vorzunehmen. Datenübermittlungen sollen also die Ausnahme bilden und sind rechtlichen Einschränkungen unterworfen. Die Erforderlichkeit einer Datenübermittlung ist eine der Voraussetzungen ihrer Zulässigkeit. Die Erforderlichkeit ist nach einem strengen Maßstab zu beurteilen, reine Dienlichkeits- oder Praktikabilitätserwägungen genügen insoweit den rechtlichen Anforderungen nicht. Als erforderlich kann eine Datenübermittlung danach nicht schon dann angesehen werden, wenn die empfangene Stelle über die Daten - hier den Tag der Eheschließung - bereits verfügt oder durch Erhebung bei ihren Mitgliedern verfügen könnte, die Daten jedoch lediglich nicht oder nicht fortlaufend zentral erfaßt hat.

**Zu Punkt 4 (Adreßbuchverlage):**

Zur Vermeidung von Wiederholungen verweise ich zunächst auf Ziffer 6 meiner schriftlichen Stellungnahme vom 13. September 1996 (Vorlage Nr. 12/840) und auf meine Ausführungen vor dem Ausschuß für Innere Verwaltung am 19. September 1996 und am 24. Oktober 1996. Lediglich zu der Frage, ob die Einwilligungs- oder die Widerspruchslösung für die Möglichkeit der

Datenübermittlung an Adreßbuchverlage künftig im Gesetz zu finden sein wird, möchte ich noch folgendes ergänzen:

Das Innenministerium selbst geht auf Seite 9 der Stellungnahme davon aus, daß die Zahl der Bürgerinnen und Bürger, die in die Übermittlung ihrer Daten an Adreßbuchverlage einwilligen würden, nicht groß genug wäre, um weitgehend vollständige Adreßbücher herausgeben zu können. Statt jedoch den darin auch zum Ausdruck kommenden Wunsch der Betroffenen nach Schutz ihres Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und Unterlassung der Datenübermittlung zu respektieren, wird darüber hinweggegangen und das Widerspruchsrecht der Betroffenen angesichts der als gering bewerteten Zahl von Widersprüchen in der Vergangenheit für ausreichend erachtet. Die vom Innenministerium angegebene Erhebung ist mir nicht bekannt. Die Ausführungen des Innenministeriums lassen jedoch den Rückschluß zu, daß jedenfalls in 11 Gemeinden durchaus höhere Zahlen von Widersprüchen zu verzeichnen gewesen sein dürften. Dies würde auch dem Erfahrungsbild entsprechen, daß sich aus der Perspektive meines Hauses ergibt.

Eingaben zur "Adreßbuchproblematik" begleiten meine Dienststelle telefonisch wie schriftlich seit Beginn ihrer Existenz in nicht unerheblicher Zahl. Nicht zuletzt spektakuläre "Pan- nen" wie 1992 in Bielefeld und 1994 in Aachen, wo trotz vorliegender Widersprüche die Daten in 500 bzw. 600 Fällen an Adreßbuchverlage übermittelt wurden, sind eben auch Bestandteil der gemeindlichen Praxis, allerdings unter Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen.

Zwar gilt ein Widerspruch zeitlich unbefristet, doch scheint selbst dies nicht in allen Gemeinden so gesehen und entsprechend gehandhabt zu werden. Zur Illustration der Schwierigkeiten, denen Bürgerinnen und Bürger bei der Durchsetzung ihrer Rechte immer noch begegnen, sei aus einer Eingabe vom 14. November 1996 zitiert:

"Bereits in zwei Fällen wurde ich nur zufällig auf eine kleine Mitteilung der Tageszeitung aufmerksam, daß die Meldebehörde der Stadt ... beabsichtigte, die Meldedaten ihrer Bürger an einen Adreßbuchverlag weiterzugeben. In dieser Mitteilung wurde man auf sein Widerspruchsrecht hingewiesen, welches ich auch jeweils in Anspruch genommen habe.

Da ich in der nächsten Zeit aus dem Berufsleben ausscheide und öfter auf Reisen sein werde, kann es durchaus möglich sein, daß ich eine weitere gleiche Mitteilung zukünftig nicht lese und somit meinen Widerspruch nicht einreichen kann.

Ich beabsichtigte daher bei der Meldebehörde einen entsprechenden Widerspruch für die Zukunft einzureichen.

Mir wurde mitgeteilt, daß dies nicht ginge, es sei technisch nicht möglich. Mit dieser Auskunft bin ich nicht einverstanden und ich kann mir nicht vorstellen, daß es nicht durchführbar ist, da auch eine Sperrung aus besonderen persönlichen Gründen (Gefährdung der Person z.B.) möglich ist.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung kann doch nicht davon abhängen, ob ich zufällig eine Zeitungsnotiz lese oder nicht."

Dies alles bliebe den Betroffenen erspart, wenn die Gemeinden nur beim Vorliegen einer ausdrücklichen Einwilligung die Daten übermitteln dürften. Insoweit kann ich nur nochmals eindringlich darum bitten, den Rechten der Betroffenen auf diesem Wege Rechnung zu tragen.

Mit freundlichen Grüßen

Sokol

(Sokol)