

Beschlußempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuß)

**zu der Unterrichtung durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz
– Drucksache 13/1150 –**

**Tätigkeitsbericht 1993 und 1994 des Bundesbeauftragten für den Datenschutz
– 15. Tätigkeitsbericht – gemäß § 26 Abs. 1 des Bundesdatenschutzgesetzes**

A. Problem

Der 15. Tätigkeitsbericht gibt einen Überblick über die wesentliche Entwicklung der Risiken für das Persönlichkeitsrecht und die Privatsphäre der Bürger, insbesondere vor dem Hintergrund von Technikinnovationen, die in der Öffentlichkeit unter den Begriffen „Datenautobahn“, „Multimedia“ und „Informationszeitalter“ erörtert werden. Er stellt die Aktivitäten des Bundesbeauftragten für den Datenschutz bei den Beratungen des Gesetzgebers und Maßnahmen der Bundesverwaltung dar. Des weiteren zeigt er die Sorgen auf, die die Bürger an den Bundesbeauftragten herangetragen haben. Der Tätigkeitsbericht enthält darüber hinaus im einzelnen Berichte über die bedeutsamen Feststellungen bei der Kontrolle von öffentlichen Stellen des Bundes.

B. Lösung

Annahme der anliegenden Beschlußempfehlung.

Einstimmigkeit im Ausschuß

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Die Bundesregierung wird aufgefordert, die nach § 104 Ausländergesetz vorgesehenen allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz noch in dieser Legislaturperiode zu erlassen.
2. Die Bundesregierung wird aufgefordert, die Arbeiten an der Rechtsverordnung nach § 36 Abs. 8 Zivildienstgesetz (ZDG) so zügig voranzubringen, daß sie noch in dieser Legislaturperiode zum Abschluß gebracht werden.
3. Die Bundesregierung wird aufgefordert, ihren Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Strafverfahrensrechts (StVÄG 1996) noch in dieser Legislaturperiode der gesetzgeberischen Entscheidung zuzuführen.
4. Die Bundesregierung wird erneut aufgefordert, bereichsspezifische Regelungen zum Arbeitnehmerdatenschutz bis Ende des Jahres 1997 vorzulegen.
5. Nachdem die Vorarbeiten zu einer Novellierung des Luftverkehrsgesetzes durch das Bundesministerium für Verkehr weitgehend erfolgreich abgeschlossen sind, erwartet der Deutsche Bundestag, daß ein entsprechender Gesetzentwurf bis spätestens Ende des Jahres 1997 vorgelegt wird.
6. Die Bundesregierung wird aufgefordert, die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO II) in dem Sinne zu ergänzen, daß der Bundesbeauftragte für den Datenschutz bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften schon an den Vorarbeiten zu beteiligen ist, wenn Belange des Datenschutzes berührt werden.
7. Die Bundesregierung wird aufgefordert zu prüfen, anläßlich der Umsetzung der EG-Datenschutzrichtlinie vorhandene Regelungslücken im nichtöffentlichen Bereich des Bundesdatenschutzgesetzes, wie z.B. bei der Videoüberwachung, durch Vorlage eines entsprechenden Gesetzes bis zum Ende der Legislaturperiode zu schließen.
8. Die Bundesregierung wird aufgefordert, unter Berücksichtigung der laufenden Modellvorhaben eine Gesetzesinitiative zu ergreifen, um Gesundheitsdaten von Patienten, die zu ihrer weiteren Behandlung oder medizinischen Betreuung bestimmt sind und auf Patientendatenkarten oder in Datenverarbeitungsanlagen außerhalb der Arztpraxen und Krankenhäuser gespeichert sind, genauso zu schützen wie die Daten beim behandelnden Arzt. Dadurch ist unabhängig von den technischen Sicherungen gegen unbefugte Zugriffe die Befugnis zum Zugriff auf diese Daten gesetzlich so einzuschrän-

ken, als befänden sie sich im Gewahrsam des Arztes oder einer Krankenanstalt.

9. Die Bundesregierung wird aufgefordert sicherzustellen, daß die beim Bundeskriminalamt eingerichtete Rechtstatsachensammelstelle nicht nur der Sammlung und Auswertung von Informationen mit Blick auf die Begründung zusätzlicher, weitergehender Eingriffsbefugnisse der Strafverfolgungsbehörden dient, sondern dabei auch den gebotenen Schutz des Persönlichkeitsrechts der Betroffenen einbezieht. Die Sammlung soll ferner eine objektive und wertfreie Auswertung durchgeführter Eingriffsmaßnahmen im Hinblick auf ihre Effizienz ermöglichen.
10. Die Bundesregierung wird aufgefordert, bei den gesetzlichen Regelungen der Telefonüberwachung vertrauensbildende Maßnahmen durch weitere verfahrenssichernde Maßnahmen, wie Berichterstattung an den Deutschen Bundestag und Verbesserung des Verfahrens der richterlichen Anordnung, bis Ende des Jahres 1997 zu überprüfen und hierüber dem Deutschen Bundestag zu berichten.
11. Die Bundesregierung wird aufgefordert:
 - die Frage nach den Wechselbeziehungen zwischen Zeugnisverweigerungsrechten und Beschlagnahme- bzw. Verwertungsverboten nicht nur in bezug auf die herkömmlichen Beschlagnahmegegenstände, sondern auch in bezug auf Inhalte und Verbindungsdaten der Telekommunikation zu prüfen und
 - hierüber noch 1997 dem Rechtsausschuß und Innenausschuß des Deutschen Bundestages einen Bericht vorzulegen.
12. Die Unterrichtung durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz auf Drucksache 13/1150 im übrigen zur Kenntnis zu nehmen.

Bonn, den 14. Mai 1997

Der Innenausschuß

Dr. Willfried Penner

Vorsitzender

Wolfgang Bosbach

Berichterstatter

Dorle Marx

Berichterstatterin

Manfred Such

Berichterstatter

Dr. Max Stadler

Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Wolfgang Bosbach, Dorle Marx, Manfred Such und Dr. Max Stadler

I.

Der 15. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz wurde in der 44. Sitzung des Deutschen Bundestages am 22. Juni 1995 an den Innenausschuß federführend sowie an den Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung; Rechtsausschuß; Finanzausschuß; Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung; Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Ausschuß für Gesundheit; Ausschuß für Verkehr; Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; Ausschuß für Post und Telekommunikation; Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sowie an den Ausschuß für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung zur Mitberatung überwiesen.

1. Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung hat in seiner 21. Sitzung in Geschäftsordnungsangelegenheiten am 28. September 1995 die Unterrichtung durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz auf Drucksache 13/1150 behandelt. Er verweist auf seine abgegebenen Stellungnahmen vom 19. Mai 1994 und 18. Mai 1995 zum 14. Tätigkeitsbericht auf Drucksache 12/4805 und empfiehlt, den 15. Tätigkeitsbericht 1993 und 1994 des Bundesbeauftragten für den Datenschutz gemäß § 26 Abs. 1 des Bundesdatenschutzgesetzes zur Kenntnis zu nehmen. Er weist nochmals darauf hin, daß das Bundesdatenschutzgesetz den Datenschutz des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung seiner parlamentarischen Aufgaben nicht regelt und daß deshalb vom 1. Ausschuß eine Ergänzung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und eine Datenschutzordnung vorbereitet worden ist.
2. Der Rechtsausschuß hat in seiner Sitzung am 12. Juni 1996 einstimmig empfohlen, die Unterrichtung zur Kenntnis zu nehmen.
3. Der Finanzausschuß hat in seiner Sitzung am 31. Januar 1996 empfohlen, den 15. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz zur Kenntnis zu nehmen.
4. Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat in seiner 40. Sitzung am 7. Februar 1996 empfohlen, den 15. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz zur Kenntnis zu nehmen.
5. Der Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat in seiner Sitzung am 11. Oktober 1995 einstimmig empfohlen, den 15. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz zur Kenntnis zu nehmen.
6. Der Ausschuß für Gesundheit hat in seiner 62. Sitzung am 26. Juni 1996 empfohlen, die Unterrichtung zur Kenntnis zu nehmen.
7. Der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat in seiner 30. Sitzung am 17. April 1996 einvernehmlich empfohlen, den 15. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz zur Kenntnis zu nehmen.
8. Der Ausschuß für Post und Telekommunikation hat in seiner 17. Sitzung am 28. Februar 1996 einstimmig empfohlen, den 15. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz zur Kenntnis zu nehmen.
9. Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat in seiner 18. Sitzung am 20. September 1995 einmütig empfohlen, den 15. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz zur Kenntnis zu nehmen.
10. Der Ausschuß für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung hat in seiner Sitzung am 13. März 1996 einvernehmlich empfohlen, den 15. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz zur Kenntnis zu nehmen.
11. Der Ausschuß für Verkehr hat einstimmig empfohlen, die Unterrichtung zur Kenntnis zu nehmen.
12. Der Innenausschuß hat in seiner 61. Sitzung am 14. Mai 1997 den 15. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz auf Drucksache 13/1150 abschließend beraten und hierzu einstimmig bei Enthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Abwesenheit der Vertreterin der Gruppe der PDS die aus der Beschlußempfehlung ersichtlichen Beschlüsse gefaßt.

II.

Die Beschlußempfehlung des Innenausschusses bezieht sich auf die nachfolgenden Bereiche, deren Beratungen seitens des Bundesbeauftragten für den Datenschutz als besonders wesentlich angesehen worden war. Bei den Beratungen lag dem Ausschuß die Stellungnahme der Bundesregierung vom 15. Januar 1996 zum 15. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz (Ausschußdrucksache 13/42) sowie eine weitere Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz vom 9. Mai 1996 (Ausschußdrucksache 13/59) vor.

Zu Nummer 1 (Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz)

Nach § 104 des am 1. Januar 1991 in Kraft getretenen neuen Ausländergesetzes sind vom Bundesministerium des Innern mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften zu diesem Gesetz zu erlassen. Dies ist bislang nicht geschehen. Die übergangsweise von den Ländern getroffenen Regelungen bedeuten lediglich eine Notlösung und gewährleisten nicht die im Interesse des Bundes gebotene gleichmäßige Rechtsanwendung.

Zwischenzeitlich befindet sich ein Teilentwurf zu den §§ 75 bis 80 des Ausländergesetzes in der Abstimmung mit den Innenressorts der Länder.

Die weiteren Schritte zum Erlaß bundeseinheitlicher Verwaltungsvorschriften müssen so zügig vorangetrieben werden, daß das Vorhaben noch in dieser Legislaturperiode zum Abschluß kommt.

Zu Nummer 2 (Rechtsverordnungen nach § 36 Abs. 8 Zivildienstgesetz)

Die gesetzliche Ermächtigung zum Erlaß einer Rechtsverordnung über die Anlage und Führung der Personalakten der Zivildienstpflichtigen und anderer damit zusammenhängender Fragen nach § 36 Abs. 8 Zivildienstgesetz liegt seit dem 1. Januar 1993 vor. Im Interesse sachgerechter Durchführung der im Zivildienstgesetz getroffenen Regelungen über den Umgang mit Personalunterlagen Zivildienstpflichtiger sollten die in § 36 Abs. 8 Zivildienstgesetz geforderten näheren Einzelheiten hierzu nunmehr baldmöglichst festgelegt werden.

Zu Nummer 3 (Strafverfahrensänderungsgesetz StVÄG 1996)

Der Bundesrat hat zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung durch Beschluß vom 21. Februar 1997 (BR-Drucksache 961/96) Stellung genommen. Nächster Schritt der Gesetzesvorbereitung ist die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates.

Den mit dem Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen organisierter Kriminalität und dem Verbrechensbekämpfungsgesetz geschaffenen erweiterten Eingriffsbefugnissen für Staatsanwaltschaften und Polizei müssen endlich die notwendigen Regelungen zugunsten Betroffener – namentlich auch Zeugen und Verbrechenopfer – auf sorgfältigen Umgang mit ihren oft sehr sensiblen Personen gezogenen Daten im Strafverfahren folgen. Nach mehr als 13 Jahren Volkszählungsurteil stellt sich zunehmend die Frage, ob der bislang zugestandene Übergangsbonus noch greift.

Zu Nummer 4 (Schutz von Arbeitnehmerdaten)

Schon 1993 hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, bereichsspezifische Regelungen zum Arbeitnehmerdatenschutz baldmöglichst vorzulegen. Die Bundesregierung hat dies für die laufende Legislaturperiode in Aussicht gestellt. Bisher sind jedoch keine Initiativen erkennbar.

Die Regelung der §§ 90 ff. Bundesbeamtengesetz, die unmittelbar nur für Beamte gelten, sind bereits seit dem 1. Januar 1993 in Kraft und haben sich als richtungsweisend für den Personaldatenschutz erwiesen. Das seit Jahren überfällige Vorhaben, den Arbeitnehmerdatenschutz, der eine bedeutend große Bevölkerungsgruppe betrifft, auf einem vergleichbar hohen Datenschutzniveau zu regeln, sollte daher noch in dieser Legislaturperiode in Angriff genommen werden.

Zu Nummer 5 (Luftverkehrsrechtliche Defizite)

Seit mehr als 12 Jahren stehen datenschutzrechtliche Defizite im Luftrecht fest. Eine Änderung des Luftverkehrsgesetzes ist nicht länger aufschiebbar.

Die vorgenannten und begründeten Nummern 1 bis 5 stellen bereits Beschlüsse des Deutschen Bundestages zum 14. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz dar.

Zu Nummer 6 (Zusammenarbeit der Ministerien mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz bei Gesetzentwürfen)

Die Zusammenarbeit der Ministerien mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz bei Gesetzentwürfen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften ist sehr unterschiedlich. Immer wieder ist festzustellen, daß einzelne Ministerien den Bundesbeauftragten für den Datenschutz bei Gesetzentwürfen erst nach der Ressortabstimmung beteiligen. Eine sorgfältige Prüfung durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und eine sachgerechte Auseinandersetzung mit seinen Vorschlägen ist dann bis zur Kabinettsentscheidung nicht mehr möglich. Eine möglichst frühzeitige Beteiligung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz liegt daher auch im Interesse der Bundesregierung. Der Deutsche Bundestag hat sich mit diesem Problem mehrfach befaßt und die Bundesregierung jeweils gebeten, den Bundesbeauftragten für den Datenschutz frühzeitig zu beteiligen. Insgesamt besteht das Problem jedoch fort. Entsprechendes gilt für Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften.

Zu Nummer 7 (EG-Datenschutzrichtlinie)

Die zunehmende, oft verdeckt erfolgende Videoüberwachung von öffentlich zugänglichen Geschäftsräumen, Verkehrsflächen und Grundstücken erfordert eine Überprüfung, ob – ggf. auch unabhängig von den Erfordernissen der EG-Richtlinie – das Bundesdatenschutzgesetz Videoaufnahmen unabhängig vom Vorliegen der Datei erfassen sollte.

Zu Nummer 8 (Gesundheitsdaten auf Chipkarten)

Die besondere Schutzwürdigkeit medizinischer Daten muß, unabhängig von der eingesetzten Technologie, gewährleistet werden. Gesundheitsdaten, die z.B. auf einer Karte im Besitz des Inhabers gespeichert sind, unterliegen nicht der ärztlichen Schweigepflicht. Die technische Sicherheit der Kartensysteme kann nur vor unbefugten Zugriffen schützen. Notwendig ist aber auch die rechtliche Einschränkung der Zugriffsmöglichkeiten.

Zu Nummer 9 (Erfolgskontrolle von polizeilichen Befugnissen)

Die Sammlung und Auswertung von Informationen bei der beim Bundeskriminalamt eingerichteten Rechtstatsachensammelstelle dient der Gewinnung von Rechtstatsachen über die Wirksamkeit des bestehenden strafrechtlichen und strafprozessualen Instrumentariums.

Die Gründung dieser Einrichtung erfolgte auch mit der Zielrichtung, die mit dem Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität, dem Geldwäschegesetz und dem Verbrechensbekämpfungsgesetz neugeschaffenen Instrumentarien im Hinblick auf ihre Effizienz wertfrei zu überprüfen. Die Rechtstatsachensammelstelle hatte und hat also nicht den einseitigen Auftrag, die Forderung nach zusätzlichen, weitergehenden Ermittlungsinstrumentarien zu begründen. Das vom Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz genehmigte Themenraster sowie die Verpflichtung der Rechtstatsachensammelstelle zur fundierten wertfreien Evaluation belegen vielmehr, daß die Aufgabenstellung auf das Spannungsverhältnis von individuellem Persönlichkeitsrecht und öffentlichen Sicherheitsinteressen bedacht sind.

Zu Nummer 10 (Mehr vertrauensbildende Maßnahmen als Ausgleich für höhere Eingriffsbefugnisse in der Strafverfolgung)

In der Diskussion um die Eingriffsbefugnisse der Strafverfolgungsbehörden hat der Bundesbeauftragte für den Datenschutz neue, vertrauensbildende Maßnahmen für eine Stärkung des Persönlichkeitsrechts gefordert. Nach § 100a StPO darf ein Telefon für Zwecke der Strafverfolgung überwacht werden. Der Katalog der Straftaten, die diese Überwachung erlaubt, ist in der Vergangenheit mehrfach erweitert worden. So sehr dies für eine wirksame Verbrechensbekämpfung notwendig ist, so sehr sprechen andere Gründe dafür, das Persönlichkeitsrecht als Ausgleich hierfür durch vertrauensbildende Maßnahmen zu stärken.

Solche vertrauensbildende Maßnahmen können sein:

- Jährliche Berichterstattung an den Deutschen Bundestag über Anlaß, Verlauf und Ergebnisse der Telefonüberwachung.
- Verbesserung des Verfahrens der richterlichen Anordnung. Nur bestimmte Richter sollten über den Antrag auf Überwachung entscheiden.

Zu Nummer 11 (Gleiche Bedingungen für die Zeugnisverweigerung und Beschlagnahmeverbote)

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hat in seinem 15. Tätigkeitsbericht angeregt, die bestehenden Wechselbeziehungen zwischen Zeugnisverweigerungsrechten und Beschlagnahme bzw. Verwertungsverboten mit Blick auf die herkömmlichen Beschlagnahmegegenstände im Sinne des § 97 StPO zu analysieren und auf mögliche Unstimmigkeiten zu prüfen. In ihrer Stellungnahme hat die Bundesregierung einen Bedarf zur „Prüfung der Angleichung der Voraussetzungen für Beschlagnahmeverbote in § 97 StPO an das Zeugnisverweigerungsrecht in § 35 StPO“ anerkannt. Sie hat die Thematik als „sehr komplex“ bezeichnet und erklärt: „Die Prüfung ... dauert noch an“.

Vor dem Hintergrund der veränderten, modernen Telekommunikation muß die Prüfung über die herkömmlichen Beschlagnahmegegenstände auf Inhalte und Verbindungsdaten der Telekommunikation erweitert werden. Es geht hier nicht etwa darum, die herkömmlichen gesetzgeberischen Grundentscheidungen im Spannungsfeld zwischen dem Anspruch auf Wahrheitsfindung und dem Schutz des Persönlichkeitsrechts zugunsten des letzteren zu verschieben. Vielmehr geht es vor dem Hintergrund eines tatsächlichen Wandels im Umgang mit personenbezogenen Daten um die Notwendigkeit einer Prüfung, deren Ziel es ist, daß die geltenden Regelungen „stimmig“ sind, d. h. die Regelungen über Zeugnisverweigerungsrechte im Einklang stehen mit den Regelungen über Beschlagnahme- und Überwachungsbefugnisse. Unter Gesichtspunkten des Schutzes von Persönlichkeitsrechten bedürfen Informationsinhalte nicht nur in den Köpfen von Anwälten, Ärzten besonderer Aufmerksamkeit, sondern auch dann, wenn sie solche personenbezogenen Daten in ihren Akten-schränken aufbewahren oder der Telekommunikation anvertrauen.

Bonn, den 14. Mai 1997

Wolfgang Bosbach

Berichterstatter

Dorle Marx

Berichterstatterin

Manfred Such

Berichterstatter

Dr. Max Stadler

Berichterstatter

