

Bericht und Antrag des Rechtsausschusses vom 11. Februar 2004 zum 25. Jahresbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz vom 21. März 2003 (Drs. 15/1418) und zur Stellungnahme des Senats vom 26. August 2003 (Drs. 16/25)

I. Bericht

Die Bürgerschaft (Landtag) hat in ihrer Sitzung am 3. Juli 2003 den 25. Jahresbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz und in ihrer Sitzung am 11. September 2003 die Stellungnahme des Senats zur Beratung und Berichterstattung an den Rechtsausschuss überwiesen.

Der Ausschuss hat sich in mehreren Sitzungen mit dem Jahresbericht und der Stellungnahme befasst. Den Schwerpunkt der Beratungen bildeten diejenigen Punkte, über die auch in dem Zeitraum zwischen der Veröffentlichung des 25. Jahresberichts im März 2003 und der Übermittlung der Stellungnahme des Senats an die Bürgerschaft (Landtag) im August 2003 kein Einvernehmen zwischen dem Landesbeauftragten für den Datenschutz und den betroffenen Ressorts erzielt oder in denen trotz eines grundsätzlich bestehenden Einvernehmens eine zufrieden stellende Regelung noch nicht getroffen werden konnte. Bei den Beratungen hat der Ausschuss den Landesbeauftragten für den Datenschutz, Vertreter der betroffenen Ressorts sowie einen Vertreter des Gesamtpersonalrats angehört. Die wesentlichen Beratungsergebnisse sind nachfolgend aufgeführt. Die Textziffern in den Überschriften entsprechen denen des 25. Jahresberichtes.

1. Software P-Switch (Tz. 3.2)

Innerhalb des bremischen Verwaltungsnetzes (BVN) soll Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern neben der dienstlichen Nutzung des Internetzugangs auch die private Nutzung erlaubt sein. Abhängig von der Art der Nutzung gelten für die dabei zulässige Protokollierung unterschiedliche rechtliche Anforderungen. Der Senator für Finanzen hat daher den Vorschlag des Landesbeauftragten für den Datenschutz aufgegriffen, den Nutzerinnen und Nutzern das aktive Umschalten zwischen dienstlicher und privater Internetnutzung zu ermöglichen. Im Auftrag des Senators für Finanzen hat die datenschutz nord GmbH eine Software mit dem Namen „P-Switch“ entwickelt, die die Trennung privater und dienstlicher Zugriffe ermöglicht. Das Programm P-Switch verändert die Systemeinstellungen des Internet-Explorers von Microsoft. Je nach Art der Nutzung wird zwischen den zwei vom Internet-Explorer zu nutzenden zentralen Proxy-Servern, die entsprechend den rechtlichen Regelungen unterschiedliche Konfigurationen zur Protokollierung der Internetnutzung haben, umgeschaltet. Die aktuell eingestellte Nutzungsart wird für den Nutzer erkennbar auf dem Desktop durch die Buchstaben „D“ für die dienstliche Nutzung sowie „P“ für die private Nutzung dargestellt. Das Programm P-Switch stellt ein einfaches Werkzeug dar, das es ermöglicht, auf für den Nutzer unkomplizierte Weise die datenschutzrechtlichen Anforderungen der dienstlichen und privaten Internetnutzung am Arbeitsplatz zu erfüllen. Die Protokollierung auf den Proxy-Servern im BVN wird standardmäßig nicht personenbezogen erfolgen, bei konkretem Verdacht auf missbräuchliche Nutzung kann jedoch eine anlassbezogene zeitlich begrenzte Vollprotokollierung durchgeführt werden.

Der Einsatz des Programms und der Umfang der Protokollierung auf den beiden im BVN befindlichen Proxy-Servern ist Gegenstand einer neuen Internetrichtlinie. Diese wurde vom Senator für Finanzen mit dem Gesamtpersonalrat und dem Landesbeauftragten für den Datenschutz abgestimmt. Sie wird in Kürze in Kraft treten.

Der Rechtsausschuss begrüßt die Einführung der Software, die eine Trennung zwischen dienstlicher und privater Internetnutzung ermöglicht und so die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben gewährleistet.

2. Videoüberwachung Bahnhofsvorplatz (Tz. 6.1)

Seit Anfang Oktober 2002 ist auf dem Bahnhofsvorplatz in Bremen eine polizeiliche Videoüberwachungsanlage in Betrieb. Sie kann vom Polizeipräsidium aus gesteuert werden und ermöglicht aufgrund einer Zoomfunktion bis ins Detail gehende Vergrößerungen.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz hat kritisiert, dass bei der Inbetriebnahme der Anlage den datenschutzrechtlichen Anforderungen nicht in ausreichendem Maße Rechnung getragen worden sei. Insbesondere sei er nicht rechtzeitig gemäß der seinerzeit geltenden Fassung des § 27 Abs. 4 Bremisches Datenschutzgesetz (BremDSG) über die Planungen zum Aufbau der Videoüberwachungsanlage unterrichtet worden. Er habe keine Möglichkeit gehabt, auf die Auswahl von Hard- und Software, die Installation oder die Datenübertragungswege Einfluss zu nehmen.

Der Senat hat dazu in seiner Stellungnahme ausgeführt, er habe entgegen der Darstellung des Landesbeauftragten für den Datenschutz diesen über die Planungen zum Aufbau einer Videoüberwachung frühzeitig unterrichtet. Eine darüber hinausgehende Einbeziehung des Landesbeauftragten in konkrete Beschaffungsmaßnahmen sei gesetzlich nicht vorgesehen.

Im Laufe der Beratungen des Rechtsausschusses sind der Landesbeauftragte für den Datenschutz und das Innenressort übereingekommen, zukünftig bei bevorstehenden ähnlichen Maßnahmen bereits im Vorfeld kooperativ zusammenzuarbeiten.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz hat außerdem die aufgestellten Hinweisschilder bemängelt, die Straftäter abschrecken und die Bevölkerung über eine mögliche Beobachtung informieren sollen. Sie genügen nicht den Anforderungen des § 29 Abs. 3 Bremisches Polizeigesetz (BremPolG), wonach polizeiliche Beobachtungen mittels Bildübertragung und Aufzeichnung nur offen und erkennbar durchgeführt werden dürfen. Die Schilder seien zu unauffällig und zu klein und schlecht zu lesen. Außerdem stünden sie zum Teil zu weit innerhalb des überwachten Bereichs.

Die Polizei Bremen hat die diesbezügliche Kritik des Landesbeauftragten für den Datenschutz zum Anlass genommen, die Schilder und ihre Standorte im Einvernehmen mit dem Landesbeauftragten zu modifizieren. Die neuen Schilder sind noch im Dezember 2003 aufgestellt worden.

Schließlich hat sich der Ausschuss mit dem Vorschlag des Landesbeauftragten für den Datenschutz befasst, eine so genannte Verschleierungssoftware einzusetzen, die die Gesichter der Passanten auf dem Bahnhofsvorplatz unkenntlich macht. Der Senator für Inneres und Sport hält den Einsatz einer Verschleierungssoftware für nicht zweckmäßig, da die Videoüberwachung eine Maßnahme zur Prävention von Straftaten sei. Die Nutzung einer solchen Software berge die Gefahr, dass Straftäter erst identifiziert werden könnten, wenn sie bereits eine Straftat begangen hätten. Aus diesem Grunde halten die Vertreter von SPD und CDU die Verwendung einer Software, mit deren Hilfe Gesichter von Passanten unkenntlich gemacht werden können, ebenfalls für nicht sachgerecht. Die Vertreter von Bündnis 90/Die Grünen haben in diesem Zusammenhang klargestellt, sie lehnten die Videoüberwachung am Bahnhofsvorplatz grundsätzlich ab, befürworteten aber, soweit sie dennoch zum Einsatz komme, den Einsatz einer Verschleierungssoftware.

Der Rechtsausschuss kritisiert, dass der Landesbeauftragte für den Datenschutz nicht früher von der geplanten Videoüberwachung am Bahnhofsvorplatz unterrichtet wurde, und erwartet für die Zukunft bei beabsichtig-

ten Maßnahmen nach § 29 Abs. 3 BremPolG eine schnellere und engere Beteiligung des Landesbeauftragten.

Der Ausschuss begrüßt, dass am Bahnhofsvorplatz nunmehr größere und besser sichtbare Schilder auf die Videoüberwachung hinweisen.

Gegen die Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen spricht sich der Ausschuss dafür aus, auf den Einsatz einer Verschleierungs-Software zu verzichten.

3. Rasterfahndung (Tz. 6.2)

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 in den USA wurde auch in Deutschland nach Hintermännern und so genannten Schläfern gefahndet. In diesem Zusammenhang beschloss die Innenministerkonferenz, in den Bundesländern einen Datenabgleich mit anderen Daten, die so genannte Rasterfahndung, nach weitgehend einheitlichen Vorgaben durchzuführen. Die dazu erforderliche Änderung des Bremischen Polizeigesetzes erfolgte im Oktober 2001.

Auf der Grundlage des neu eingefügten § 36 i BremPolG ordneten die Polizei Bremen und die Ortspolizeibehörde Bremerhaven mit Zustimmung des Senators Inneres, Kultur und Sport gegenüber zahlreichen öffentlichen Stellen an, bestimmte Datensätze an die Polizei zu übermitteln. Der Innensenator gab seine Zustimmung in allen Fällen spätestens drei Tage nach Erlass der einzelnen Anordnungen durch die Polizei. Der Zeitraum zwischen Anordnungserlass und der gesetzlich vorgeschriebenen Unterrichtung des Landesbeauftragten für den Datenschutz betrug in aller Regel mindestens sieben Tage, in einigen Fällen war er deutlich länger.

Das Rasterprofil lautete für alle Stellen gleich und enthielt u. a. das Merkmal „Religionszugehörigkeit Islam“. Die betroffenen Stellen selektierten ihre Datenbestände überwiegend selbst. In den Datenabgleich wurden rund 90.000 Datensätze aus dem Ausländerzentralregister und 10.000 Datensätze aus den Bereichen der übrigen Stellen einbezogen. Nach Abschluss des Datenabgleichs werden bei der Polizei 21 Verdachtsfälle bearbeitet. Alle nicht mehr benötigten Datensätze sind inzwischen gelöscht worden.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz hat die Durchführung der Rasterfahndung aus datenschutzrechtlicher Sicht bewertet und in einigen Punkten kritisiert. Der Rechtsausschuss hat sich insbesondere mit der Frage befasst, ob die polizeilichen Begründungen zu den Anordnungen in ausreichender Form die vom Gesetz geforderten Erwägungen wiedergeben und ob die Unterrichtung des Landesbeauftragten für den Datenschutz rechtzeitig erfolgte.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz hält die Begründung der Anordnungen der Rasterfahndung für unzureichend, da das Vorliegen der gesetzlich vorgeschriebenen Voraussetzungen für die Maßnahme nicht hinreichend dokumentiert worden sei. Das Innenressort ist dieser Ansicht entgegengetreten, hat jedoch inzwischen die Polizei Bremen und die Ortspolizeibehörde Bremerhaven gebeten, bei der Durchführung zukünftiger Datenabgleiche in der Begründung auf alle gesetzlichen Erfordernisse einzugehen. Der Rechtsausschuss geht insoweit davon aus, dass insbesondere das Rastermerkmal „Islam“ bei der Anordnung eines Datenabgleichs mit anderen Daten einer besonderen Begründung bedarf, da es sich hierbei um eine besondere Kategorie personenbezogener Daten im Sinne der EU-Datenschutzrichtlinie (Richtlinie 95/46/EG) handelt. Diese dürfen nach Artikel 8 der Richtlinie, dessen Vorgaben inzwischen in § 3 Abs. 2 BremDSG umgesetzt worden sind, nur unter besonderen Voraussetzungen verarbeitet werden.

Ferner hat der Landesbeauftragte für den Datenschutz den Zeitpunkt seiner Unterrichtung moniert. Gemäß § 36 i Abs. 3 Satz 1 BremPolG darf die Rasterfahndung nur durch die Behördenleitung mit Zustimmung des Senators für Inneres und Sport angeordnet werden. Nach § 36 i Abs. 3 Satz 2 BremPolG ist der Landesbeauftragte für den Datenschutz unverzüglich zu unterrichten. Das Ressort hat die Auffassung vertreten, die Unterrich-

tung des Landesbeauftragten für den Datenschutz müsse erst erfolgen, sobald die Anordnung durch die erlassende Behörde gegenüber den Stellen wirksam ist, die die Daten übermitteln sollen. Der Rechtsausschuss ist jedoch mit dem Landesbeauftragten der Ansicht, dass dieser gemäß § 36 i Abs. 3 BremPolG spätestens unverzüglich nach Zustimmung durch den Innensenator über die Anordnung zu informieren ist. Der Senator für Inneres und Sport und der Landesbeauftragte haben sich inzwischen darauf verständigt, dass die Unterrichtung in Zukunft unverzüglich erfolgen soll, nachdem die Bestätigung der Anordnung durch den Innensenator den Polizeibehörden zugegangen ist. Die Polizeibehörden sollen sich dabei moderner Kommunikationsmittel bedienen, um Verzögerungen zu vermeiden.

Hinsichtlich der Durchführung der Rasterfahndung ist das Innenressort inzwischen einer Reihe von Vorschlägen des Landesbeauftragten für den Datenschutz gefolgt. So sollen die Polizeibehörden darauf achten, dass alle Daten übermittelnden Stellen selbst eine Auswahl nach den vorgegebenen Kriterien vornehmen und dies nicht der Polizei überlassen. Außerdem ist bei Beteiligung dritter Stellen, die eine Datenaufbereitung durchführen, ein eindeutiger schriftlicher Auftrag gemäß § 9 BremDSG zu erteilen.

Der Rechtsausschuss erwartet, dass der Landesbeauftragte gemäß § 36 i Abs. 3 BremPolG zukünftig unverzüglich nach Zustimmung zur Rasterfahndung durch den Senator für Inneres unterrichtet wird und dass bei der Begründung der Anordnung die datenschutzrechtlichen Bestimmungen berücksichtigt werden.

4. City-Server (Tz. 6.7)

In der Stadtgemeinde ist ein so genannter City-Server eingerichtet worden. Hierbei handelt es sich um eine Datenbank, die digitale Aufnahmen von allen Straßenzügen in Bremen mit den darin befindlichen Häusern enthält. Auf den Aufnahmen sind gelegentlich auch einzelne Personen zu erkennen. Der City-Server soll eine Besichtigung vor Ort entbehrlich machen.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz hat kritisiert, die nach §§ 7 und 8 BremDSG erforderlichen organisatorischen und technischen Maßnahmen seien nicht getroffen worden. Außerdem bestünden erhebliche Bedenken, wenn nichtöffentliche Stellen oder Privatpersonen beliebig auf die Bilddaten zugreifen könnten.

Im Gegensatz dazu meint das Innenressort, bei den Bilddokumenten der City-Server-Technologie handele es sich nicht um personenbezogene Daten, so dass die Vorgaben des Bremischen Datenschutzgesetzes nicht einschlägig seien. Dennoch hat das Ressort in Abstimmung mit dem Landesbeauftragten für den Datenschutz ein Einsatzkonzept erarbeitet, das die rechtlichen Vorgaben des Bremischen Datenschutzgesetzes berücksichtigt. Das Konzept sieht unter anderem ein Einsichtsrecht und ein Widerspruchsrecht der Betroffenen vor. Die Nutzung der Daten durch Private ist ausgeschlossen.

Der Rechtsausschuss stellt fest, dass sich die datenschutzrechtlichen Bedenken des Landesbeauftragten bezüglich des Einsatzes des City-Servers in Kürze erledigen werden.

5. Erteilung von Sammelauskünften durch die Meldebehörde Bremen (Tz. 6.12.2)

Nach § 32 des Gesetzes über das Meldewesen (BremMeldG) darf die Meldebehörde auch Personen, die nicht Betroffene sind, und anderen als den in § 30 Abs. 1 BremMeldG bezeichneten Stellen verschiedene Auskünfte aus dem Einwohnermelderegister erteilen. Bei der so genannten einfachen Melderegisterauskunft (§ 32 Abs. 1 BremMeldG) ist der Datenkatalog auf Vor- und Familiennamen, Doktorgrad und Anschriften beschränkt. Ein besonderes Interesse muss der Auskunft Begehrende hier nicht darlegen. Im Rahmen der erweiterten Melderegisterauskunft (§ 32 Abs. 2 BremMeldG)

können jedem, der ein berechtigtes Interesse glaubhaft macht, zusätzliche Daten, wie z. B. Geburtstag und -ort, Familienstand und Staatsangehörigkeiten, mitgeteilt werden.

Im Hinblick auf solche Auskunftersuchen, bei denen große Kunden, wie z. B. die Handelskammer oder die Bremer Sparkasse, eine große Anzahl von Einzelanfragen an die bremische Meldebehörde richten, hat diese ein automatisiertes Auskunftsverfahren entwickelt. Im Rahmen dessen werden Anfragen von Großkunden seit einiger Zeit in einem besonders gesicherten Verfahren auch unter Einsatz des Internets beantwortet.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz hat moniert, dass bei dem automatisierten Verfahren nicht nach der Art der Melderegisterauskunft differenziert wurde. Auskünfte nach § 32 Abs. 2 BremMeldG wurden erteilt, ohne dass das berechtigte Interesse des Datenempfängers überprüft worden war. Eine Unterrichtung der Betroffenen über die erweiterte Melderegisterauskunft erfolgte in aller Regel nicht, obwohl hiervon nur abgesehen werden kann, wenn der Datenempfänger ein rechtliches Interesse geltend gemacht hat.

In seiner Stellungnahme hat der Senat eingeräumt, im Rahmen des automatisierten Auskunftsverfahrens gegenüber zwei Kunden seien regelmäßig Auskünfte erteilt worden, ohne dass das Vorliegen der gesetzlichen Vorgaben geprüft worden sei. Diese Verfahrensweise ist inzwischen eingestellt worden. Nach Auskunft eines Vertreters des Senators für Inneres und Sport wird auch im automatisierten Auskunftsverfahren vor Erteilung einer Auskunft durch die Meldebehörde in jedem Einzelfall das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen überprüft. Insbesondere ist ein berechtigtes Interesse an einer erweiterten Melderegisterauskunft schriftlich nachzuweisen.

Der Rechtsausschuss begrüßt, dass die Kritik des Landesbeauftragten für den Datenschutz aufgegriffen worden ist, und erwartet, dass die gesetzlichen Vorgaben bei der Erteilung von Melderegisterauskünften zukünftig beachtet werden.

6. „Bürgertelefone“ in Bremen und Bremerhaven (Tz. 9.7)

In Bremen und Bremerhaven wurden im Jahr 2002 so genannte Bürgertelefone eingerichtet. In Bremerhaven sollte durch die Mithilfe von Bürgern Sozialhilfemissbrauch aufgedeckt werden, in Bremen geht es um die Aufdeckung von Schwarzarbeit. Der Bremerhavener Anschluss ist inzwischen wieder abgeschaltet worden; datenschutzrechtliche Probleme gab es hier nicht. In Hinblick auf das Bürgertelefon bei der Koordinierungsstelle zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung des Senators für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales hat der Landesbeauftragte für den Datenschutz dagegen rechtliche Bedenken geäußert.

Insbesondere hält er den Senator für Arbeit nicht für befugt, zur Erfüllung eigener gesetzlicher Aufgaben zu Lasten der von Hinweisen betroffenen Bürger deren Daten zu bearbeiten. Darüber hinaus hat er das Fehlen eines den Anforderungen des Bremischen Datenschutzgesetzes entsprechenden Datenschutzkonzepts bemängelt.

Der Vertreter des Senators für Arbeit hat dem Rechtsausschuss erläutert, welche Lösungen denkbar wären, um die Datenverarbeitung in seinem Haus auf eine rechtliche Grundlage zu stellen. Nach seiner Darstellung sind jedoch mit allen Modellen rechtliche oder praktische Probleme verbunden. Bis zur Sitzung des Rechtsausschuss am 14. Januar 2004 hat das Arbeitsressort kein zufrieden stellendes Konzept vorgelegt. Es hat jedoch zugesagt, ein solches in Abstimmung mit dem Landesbeauftragten für den Datenschutz in Kürze zu erstellen. Die Vertreter von Bündnis 90/Die Grünen drängen darauf, dass das Ressort im Rahmen des vorzulegenden Konzeptes insbesondere auf die Geeignetheit und Erforderlichkeit der Datenerhebung noch stärker eingeht.

Der Rechtsausschuss erwartet, dass der Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales bis zum 1. März 2004 eine Lösung herbei-

führt. Er bittet den Landesbeauftragten für den Datenschutz, ihn in seiner nächsten Sitzung über den Verfahrensstand zu informieren.

II. Antrag

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

Die Bürgerschaft (Landtag) tritt den Bemerkungen des Rechtsausschusses bei.

Catrin Hannken
(Vorsitzende)