

Schriftlicher Bericht

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drs. 14/960

Beschlussempfehlung des Ausschusses für innere Verwaltung – Drs. 14/2525

Berichterstatter: Abg. Buchheister (SPD)

Die folgenden Ausführungen ergänzen den mündlichen Bericht, der in der Plenarsitzung am 13. Juni 2001 zur abschließenden Beratung des o. a. Gesetzesentwurfs erstattet wird.

Paragrafenangaben ohne Zusatzbezeichnung beziehen sich auf den Gesetzentwurf der Landesregierung, solche mit dem Zusatz „NDSG“ auf das geltende Niedersächsische Datenschutzgesetz. Die Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr vom 24.10.1995 (ABl. EG Nr. L 281/31 vom 23.11.1995), deren Umsetzung weite Teile des Gesetzesentwurfs dienen, wird nachfolgend kurz als „EG-Datenschutzrichtlinie“ bezeichnet.

Zu Nr. 1 (§ 2 NDSG):

Der neu eingefügte § 2 Abs. 2 nimmt den parlamentarischen Bereich des Landtags aus dem Geltungsbereich des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes (NDSG) aus, allerdings unter der Voraussetzung, dass der Landtag hierfür eine eigene Datenschutzordnung verabschiedet hat. Mit dieser Bestimmung berücksichtigt der Landtag Erfahrungen aus der Vergangenheit, die gezeigt haben, dass die Bestimmungen des NDSG den Besonderheiten des politischen Willensbildungsprozesses im Landtag, der vom Grundsatz der Öffentlichkeit geprägt wird, nicht hinreichend Rechnung tragen. Zugleich werden damit Vorarbeiten aufgegriffen, die von der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente im Jahre 1995 geleistet wurden (veröffentlicht in der Drs. 13/1110 S. 9 ff.). Im Unterschied zu der dort vorgeschlagenen parlamentarischen Datenschutzklausel wirkt der neu vorgeschlagene § 2 Abs. 2 allerdings nur, wenn eine parlamentarische Datenschutzordnung existiert und anzuwenden ist.

Der federführende Ausschuss für innere Verwaltung hat zwar den Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) beauftragt, einen Entwurf einer parlamentarischen Datenschutzordnung auf der Grundlage des von der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente empfohlenen Musterentwurfs (vgl. Drs. 13/1110 S. 23 ff.) auszuarbeiten. Der GBD hat auch einen entsprechenden Entwurf vorgelegt. Dieser Entwurf konnte aber nicht mehr so rechtzeitig beraten werden, dass er noch in den Gesetzentwurf hätte eingefügt werden können. Daher läuft § 2 Abs. 2 n. F. bis zur Verabschiedung der Datenschutzordnung zunächst leer. Der Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen hat die Beratungen des Entwurfs der Datenschutzordnung aber bereits aufgenommen; der mitberatende Geschäftsordnungsausschuss hat das Vorhaben, eine parlamentarische Datenschutzordnung zu beschließen, ausdrücklich unterstützt.

Auf die in dem erwähnten Musterentwurf enthaltene und an eine Verordnungsermächtigung erinnernde Wendung („unter Berücksichtigung seiner verfassungsrechtlichen Stellung und der Grundsätze dieses Gesetzes“) wurde verzichtet, weil die parlamentarische Datenschutzordnung nicht von einer Ermächtigung abhängt, sodass es auch der Erläuterung eines Ermächtigungszwecks nicht bedarf.

Zu Nr. 2 (§ 3 NDSG):

Die im Regierungsentwurf vorgesehenen Änderungen von Begriffsbestimmungen in § 3 NDSG wurden nur teilweise übernommen, um sonst notwendig werdende Folgeänderungen in den weiteren Vorschriften des NDSG und ggf. in anderen gesetzlichen Bestimmungen zu vermeiden. Unverändert blieb die Streichung des Klammerzusatzes „(Empfänger“ in Absatz 2 Nr. 4 (Nr. 2 a des Entwurfs). Da hierdurch (in Verbindung mit dem neuen Absatz 4) eine Datenweitergabe an Auftragnehmer aus dem Übermittlungsbegriff eindeutig ausgeschlossen wird, empfiehlt der Ausschuss allerdings eine klarstellende Ergänzung zu § 16 Abs. 1 Satz 1 NDSG (siehe dort). Auf Nummer 2 Buchst. b (Änderung des Begriffs der datenverarbeitenden Stelle in § 3 Abs. 3 NDSG) wurde verzichtet, weil eine Notwendigkeit, insoweit eine Angleichung an höherrangiges Recht vorzunehmen, nicht gesehen wurde, zumal auch die Neufassung des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) insoweit die Terminologie der EG-Datenschutzrichtlinie nicht übernimmt. Eine Klarstellung, dass die datenverarbeitende Stelle für die Rechtmäßigkeit ihrer Handlungen - in erster Linie - selbst verantwortlich ist, erschien - auch angesichts des Wortlauts der §§ 6 Abs. 1 Satz 1 und § 11 Abs. 3 Satz 1 NDSG - nicht notwendig.

Die Änderungsempfehlung zu Absatz 4 lehnt sich an § 3 Abs. 8 BDSG an.

Mit der Änderungsempfehlung zu Absatz 5 hat sich der federführende Ausschuss dafür entschieden, auf eine Verwendung des Dateibegriffs, der in der bisherigen Fassung des NDSG schon keine große praktische Bedeutung mehr hatte, zu verzichten. Die neueren datenschutzrechtlichen Vorschriften beziehen sich begrifflich auf automatisierte Verarbeitungen, die im neuen Absatz 5 nun in Anlehnung an § 3 Abs. 2 BDSG definiert werden. Auf Anregung des Landesbeauftragten für den Datenschutz wird die vorgesehene neue Begriffsbestimmung für den Begriff der nichtautomatisierten Datei gestrichen, weil dieser Begriff an der einzigen Stelle, an der er im NDSG noch verwendet wird, nicht mehr erforderlich ist. Dem entsprechend schlägt der Ausschuss auch eine Änderung zu § 7 Abs. 4 NDSG vor (siehe dort zum neuen Absatz 5).

Zu Nr. 2/1 (§ 4 NDSG):

Die Anregung, in § 4 Abs. 2 NDSG einen neuen Satz 2 aufzunehmen, der strengere Anforderungen an die Erteilung einer Einwilligung in die Verarbeitung besonders sensibler personenbezogener Angaben stellt, wurde vom Landesbeauftragten für den Datenschutz in Anlehnung an die EG-Datenschutzrichtlinie vorgetragen. Diese Einwilligung muss sich „ausdrücklich“ auf diese besonderen Angaben beziehen.

Zu Nr. 3 (§ 6 NDSG):

Die Änderungsempfehlung zu Nr. 3 (§ 6 NDSG) betrifft lediglich den systematischen Aufbau des § 6, lässt den sachlichen Regelungsgehalt und den Wortlaut des neu einzufügenden Satzes aber unberührt. Mit der Neuaufteilung des Regelungstoffes werden die Bestimmungen des § 6, die Weisungen betreffen, zusammengeführt.

Nicht aufgegriffen wurde die Forderung des Landesbeauftragten für den Datenschutz, in Niedersachsen bereichsspezifische Vorschriften für den Umgang mit Patienten- und Steuerdaten zu schaffen. Der Landesbeauftragte hatte darauf hingewiesen, dass in Niedersachsen, anders als in den anderen Bundesländern, die materiellen Voraussetzungen der Auftragsverarbeitung nicht geregelt seien, obwohl in einigen Bereichen in erheblichem Umfang Auftragsdatenverarbeitung stattfindet; im Hinblick auf die Ankündigung

der Landesregierung, für die Schaffung ausreichender Rechtsgrundlagen zu sorgen, habe er in derartigen Fällen bislang von Beanstandungen abgesehen. Dieser Regelungswunsch wurde auch von der Vertreterin der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen nachdrücklich unterstützt. Die Vertreter des Innenministeriums wiesen demgegenüber darauf hin, dass derartige bereichsspezifische Regelungen nicht im NDSG selbst getroffen werden sollten, sondern in ein Gesundheitsdienstegesetz gehörten - dem stimmte auch der Landesbeauftragte für den Datenschutz zu - und wiesen außerdem darauf hin, dass bei einer Neuregelung der Sachzusammenhang mit den bundesrechtlich geregelten Fragen der Amtsverschwiegenheit (§ 203 StGB) und der Beschlagnahmefreiheit (§ 97 StPO) beachtet werden müsse; ohne eine Änderung dieser Vorschriften könne die Neuregelung zu einer Verschlechterung des datenschutzrechtlichen Schutzniveaus führen.

Zu Nr. 4 (§ 6 a NDSG):

Der neu einzufügende § 6 a betrifft mobile personenbezogene Speicher- und Verarbeitungsmedien (sog. Chipkarten), wie sie etwa im Bereich der Sozialversicherung bereits verwendet werden. Während der Regierungsentwurf insoweit auf eine Anpassung von Auskunftsansprüchen an die Besonderheiten dieser neuen Medien abzielte, hat sich der federführende Ausschuss nach Verabschiedung des Bundesdatenschutzgesetzes dazu entschlossen, das dort zugrunde gelegte Regelungskonzept zu übernehmen. Daher lehnt sich die Empfehlung an den Wortlaut des § 6 c BDSG an, der überarbeitet und vor allem sprachlich vereinfacht wurde. An die Stelle einer Erweiterung der Auskunftsansprüche tritt eine Unterrichtungspflicht für die Stellen, die personenbezogene Speicher- und Verarbeitungsmedien herausgeben oder die auf solchen Medien Verfahren zur automatisierten Verarbeitung aufbringen oder ändern, mit dem Inhalt, dass diese Stellen von sich aus die Betroffenen über die in Absatz 1 aufgeführten Fragen zu unterrichten haben.

Absatz 2 schreibt vor, dass die zur Wahrnehmung von Auskunftsrechten erforderlichen Geräte oder Einrichtungen in angemessenem Umfang - zum unentgeltlichen Gebrauch - zur Verfügung stehen müssen. Die Vertreter des Innenministeriums erwarten aufgrund dieser Bestimmung keine wesentlichen Mehrkosten für die öffentliche Verwaltung.

Auch zu Absatz 3 bevorzugte der federführende Ausschuss eine sprachlich stärker am Bundesrecht ausgerichtete Fassung.

Auf eine zusätzliche Legaldefinition dieser Speicher- und Verarbeitungsmedien entsprechend § 3 Abs. 10 BDSG wurde verzichtet, weil die dort aufgeführten Merkmale zum Verständnis der Neuregelung nicht erforderlich erschienen.

Zu Nr. 4/1 (§ 7 NDSG):

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz hatte sich für eine grundlegende Überarbeitung des § 7 NDSG im Hinblick auf den inzwischen erreichten Stand der Datenverarbeitungstechnik eingesetzt und darauf hingewiesen, dass dem § 7 Abs. 2 NDSG in seiner geltenden Fassung noch die inzwischen technisch überholte Vorstellung einer Großrechner-technologie zugrunde liege. Er befürwortete u. a. die ausdrückliche Regelung des Grundsatzes der Datenvermeidung und Datensparsamkeit einschließlich des Hinweises auf die Möglichkeiten der Anonymisierung und Pseudonymisierung sowie eine grundsätzliche Neuausrichtung der Vorschrift im Hinblick auf die Nennung von Schutzziele. Die Vertreterin der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen unterstützte diese Vorschläge. Die Vertreter des Innenministeriums sprachen sich dafür aus, eine grundsätzliche Überarbeitung des § 7 NDSG erst in einem weiteren Gesetzgebungsverfahren in Angriff zu nehmen. Dem schloss sich die Ausschussmehrheit an.

Aufgegriffen wurde zum einen die Anregung des Landesbeauftragten für den Datenschutz, § 7 Abs. 2 um eine Bestimmung zur sog. Verfügbarkeitskontrolle zu ergänzen. Diese Bestimmung setzt Artikel 17 Abs. 1 der EG-Datenschutzrichtlinie um und lehnt sich in der Formulierung an Nummer 7 der Anlage zu § 9 Satz 1 BDSG an.

Außerdem beschloss der federführende Ausschuss im letzten Beratungsdurchgang, auch den Grundsatz der Datenvermeidung und Datensparsamkeit in § 7 Abs. 4 aufzunehmen; danach soll schon im Vorfeld bei der Entwicklung und der Auswahl neuer Verfahren darauf hingewirkt werden, dass möglichst wenig personenbezogene Daten verarbeitet werden müssen. Der neue Absatz 5 nimmt die geänderte Fassung des bisherigen Absatzes 4, bereinigt um den Begriff der nichtautomatisierten Datei, auf (dazu oben zu § 3 Abs. 5).

Zu Nr. 5 (§ 8 NDSG):

In der Einleitung wird der Begriff der „automatisierten Verarbeitung“ durch den Begriff des „Verfahrens zur automatisierten Verarbeitung“ ersetzt, um deutlich zu machen, dass die Verpflichtung zur Erstellung einer Verfahrensbeschreibung nicht an einzelnen Verarbeitungsvorgängen anknüpft. Infolge dieser Änderung kann Satz 2 - anders als bereits in § 101 h Abs. 1 NBG geschehen - allgemeiner gefasst werden. Damit wird das in seinem Zweck unklare Merkmal der „verarbeitungstechnischen Gründe“ vermieden; ausgenommen werden der Sache nach insbesondere die in § 10 Abs. 4 NDSG genannten Verarbeitungszwecke.

In der Aufzählung des Satzes 1 schlägt der Ausschuss zu Nummer 4 die Klarstellung vor, dass hinsichtlich der Datenübermittlungen auch auf eine beabsichtigte Auftragsdatenverarbeitung hinzuweisen ist. Der Anlass für diese Klarstellung liegt darin, dass im Übermittlungsbegriff des § 3 Abs. 2 Nr. 4 der Klammerzusatz „(Empfänger)“ gestrichen wird. Wird nun - wie in § 8 Satz 1 Nr. 4 vorgesehen - der Rechtsbegriff der Übermittlung mit demjenigen des Empfängers verknüpft, so kann zweifelhaft sein, ob Auftragnehmer erfasst werden sollen. Die empfohlene Ergänzung klärt diese Frage.

Die einschränkende Fassung von Satz 1 Nr. 5 soll der Regelungsabsicht Rechnung tragen, wonach nur die Tatsache, dass Daten in Staaten nach § 14 übermittelt werden sollen, in der Verfahrensbeschreibung zu vermerken ist. Die Entwurfsfassung hätte insoweit weiter verstanden werden können.

Zu Nr. 6 (§ 8 a NDSG):

Der federführende Ausschuss schlägt zunächst vor, den durch die empfohlenen Ergänzungen weiter vergrößerten Regelungstoff in drei Absätze aufzuteilen. Der neue Absatz 1 regelt die Pflicht zur Bestellung der behördlichen Datenschutzbeauftragten. Im Hinblick auf Behörden mit wenigen Mitarbeitern wird im neuen Absatz 1 Satz 2 klar gestellt, dass auch externe Datenschutzbeauftragte bestellt werden dürfen. Der neue Satz 3 lässt es auch zu, dass mehrere Behörden jeweils dieselbe Person zur Beauftragten für den Datenschutz bestellen dürfen, sofern insoweit das Einvernehmen zwischen ihnen hergestellt wird. Damit werden Anregungen des Landesbeauftragten für den Datenschutz und der Kommunalen Spitzenverbände aufgegriffen.

In den neuen Absatz 1/1 wird auf Anregung des Landesbeauftragten für den Datenschutz und des Innenministeriums eine Bestimmung über die Unterrichtung der behördlichen Datenschutzbeauftragten über geplante Verarbeitungsverfahren aufgenommen. Als neuer Satz 5 hinzugefügt wird eine Unterstützungspflicht für die öffentlichen Stellen hinsichtlich ihrer Datenschutzbeauftragten. Vorgeschlagen wurde diese Bestimmung vom Landesbeauftragten für den Datenschutz. Die zunächst vorgesehene Ergänzung dieses Satzes um eine Verpflichtung zur Bereitstellung von Hilfspersonal, Räumen, Einrichtungen, Geräten und Mitteln wurde jedoch auf Vorschlag des mitberatenden Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen wieder gestrichen, weil insoweit haushaltsmäßige Auswirkungen nicht ausgeschlossen werden konnten und Landesvorschriften über andere Beauftragte keine entsprechenden Regelungen enthalten. Gegen diese Ergänzung hatten sich auch die Ausschussmitglieder der CDU und die Vertreter des Innenministeriums - u. a. mit dem Hinweis auf die kommunale Organisationshoheit - ausgesprochen.

Die Ausnahme des neuen Absatz 1/2 Satz 2 wurde auf eine Anregung des Justizministeriums um die Beschreibungen für Verarbeitungen zum Zweck der Strafverfolgung ergänzt. Nicht aufgenommen wurde in diese Ausnahme ein Hinweis auf Verarbeitungen zum Zweck der Rechtshilfe, weil die Rechtshilfe bislang aus Dateien geleistet wird, die zum Zweck der Strafverfolgung angelegt worden sind, während eigenständige Dateien zum Zweck der Rechtshilfe bisher nicht existieren.

Die Absätze 2 und 3 können redaktionell vereinfacht werden durch Zusammenfassung der jeweiligen Sätze 1 und 2. In Absatz 3 Satz 1 soll die Kennzeichnung der unbedenklichen Verarbeitungen, für die die Landesregierung die Pflicht zur Bestellung von Beauftragten durch Verordnung einschränken darf, dahin geändert werden, dass sich die Unbedenklichkeit dieser Verarbeitung aus dem Inhalt der entsprechenden Daten - und nicht lediglich aus der Art und Weise der Verarbeitung - ergeben muss. Die stärker an die EG-Datenschutzrichtlinie angelehnte Entwurfsfassung („unter Berücksichtigung der zu verarbeitenden Daten“) ließe dies offen. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz erklärte zu Absatz 3, dass diese Ermächtigung nach seiner Auffassung nicht so zu verstehen sei, dass etwa für Schulen generell keine Datenschutzbeauftragten bestellt werden müssten.

Erwogen wurde im federführenden Ausschuss, ob eine Anregung des Landesbeauftragten für den Datenschutz aufgegriffen werden sollte, die Befugnisse des behördlichen Datenschutzbeauftragten gegenüber dem Personalrat zu regeln. Der GBD hatte insoweit darauf hingewiesen, dass ohne eine solche Regelung eine entsprechende Befugnis fehlen dürfte und dazu auf eine Kommentierung zum Bundespersonalvertretungsgesetz (Grabendorff u. a.) hingewiesen. Die Vertreter des Innenministeriums vertraten die Auffassung, dass eine solche Regelung im Personalvertretungsgesetz getroffen werden müsse. Dem schloss sich der Ausschuss an; von einem Regelungsvorschlag dazu wurde aber auch deshalb abgesehen, weil in der Beratung unterschiedliche Auffassungen in den Fragen deutlich wurden, ob und inwieweit der behördliche Datenschutzbeauftragte berechtigt sein soll, Verarbeitungen von personenbezogenen Daten beim Personalrat zu überprüfen, und welche Folgerungen ggf. aus dabei aufgedeckten Rechtsverstößen gezogen werden sollten.

Zu Nr. 6/1 (§ 9 NDSG):

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und das Innenministerium hatten unter Hinweis auf die Fassung des § 14 Abs. 2 BDSG angeregt, den Ausnahmetatbestand für die Datenerhebung aus allgemein zugänglichen Quellen (§ 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 NDSG) mit der Einschränkung zu versehen, dass schutzwürdige Interessen der Betroffenen nicht offensichtlich entgegenstehen dürfen. Damit soll berücksichtigt werden, dass in Einzelfällen bei sensiblen persönlichen Daten die Rechtfertigung der Datenverarbeitung allein mit einer womöglich schon lange zurückliegenden - und vielleicht ihrerseits problematischen - Veröffentlichung bedenklich sein kann, wenn damit der Schutz der personenbezogenen Daten auf Dauer durchbrochen wird. Der GBD hatte insoweit darauf hingewiesen, dass diese Einschränkung nur in wenigen Fällen eine Rolle spielen dürfte und dass dadurch in allen anderen Fällen ein zusätzlicher Prüfungsaufwand ausgelöst werde.

Zu Nr. 7 (§ 10 a NDSG):

Der federführende Ausschuss hat sich hinsichtlich der Vorschrift über automatisierte Einzelentscheidungen auf Anregung des Innenministeriums dafür entschieden, eine an § 6 a BDSG angelehnte Fassung zu empfehlen. Der GBD hatte insoweit angemerkt, dass die auf Artikel 15 der EG-Datenschutzrichtlinie beruhende Vorschrift systematisch nicht mit dem deutschen Verwaltungsverfahrensrecht abgestimmt sei. Insoweit sei beispielsweise an eine Klärung des Verhältnisses zu der Heilungsvorschrift des § 45 VwVfG und an eine Ergänzung der Bestimmungen über die entsprechenden Kostenfolgen in § 80 VwVfG zu denken. Diese Bedenken wurden jedoch zurückgestellt, da der Bund sie bei der von ihm erlassenen Regelung ebenfalls nicht aufgegriffen hat und der Anwendungsbereich der Vorschrift klein sein dürfte.

Zu Nr. 8 (§ 14 NDSG):

Zu den Buchstaben a und b wird eine Ergänzung im Hinblick auf das inzwischen abgeschlossene Abkommen über den europäischen Wirtschaftsraum empfohlen, dem drei Staaten angehören, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind (Norwegen, Island und Liechtenstein). Da dieses Abkommen wenig bekannt ist, hat der Ausschuss jedoch darauf verzichtet, in § 14 Abs. 1 Satz 1 die Bezugnahme auf die Europäische Union durch diejenige auf das Abkommen über den europäischen Wirtschaftsraum zu ersetzen, und sich für eine Nennung beider Rechtskreise entschieden.

Zu Absatz 2 ist der Ausschuss dem Vorschlag des GBD gefolgt, Nummer 3 Buchst. b aus sprachlichen Gründen umzuformulieren sowie den Nachsatz („soweit ein solches berechtigtes Interesse im Einzelfall nachgewiesen wird“) allgemeiner zu fassen und auf beide Buchstaben zu beziehen. Damit soll eine Unklarheit ausgeräumt werden, die auch in der Vorbildbestimmung in der EG-Datenschutzrichtlinie enthalten ist. Diese Unklarheit beruht darauf, dass die typischen deutschen Register, auch wenn sie zur Information der Öffentlichkeit bestimmt sind (Buchstabe a), die Einsichtnahme nicht voraussetzungslos zulassen, sondern von einer Glaubhaftmachung eines berechtigten Interesses abhängig machen (z. B. § 39 StVG, § 915 b Abs. 1 ZPO, § 12 GBO und § 33 Nds. MeldeG). Die empfohlene allgemeinere Formulierung des Nachsatzes („soweit der ausländische Empfänger die Voraussetzungen für die Einsichtnahme erfüllt“) macht deutlich, dass eine Übermittlung auch möglich ist, wenn der ausländische Empfänger die Voraussetzungen für die Einsichtnahme lediglich glaubhaft gemacht hat.

Zu Nr. 9 (§ 16 NDSG):

Ergänzend zum Regierungsentwurf schlägt der Ausschuss - wie schon zu § 3 Abs. 2 Nr. 4 NDSG erwähnt - vor, den Auskunftsanspruch klarstellend - aus den zu § 8 Satz 1 Nr. 4 bereits erläuterten Gründen - auch auf die Einschaltung von Auftragnehmern zu beziehen.

Zu Nrn. 10 und 10/1 (§ 17 a NDSG):

Der federführende Ausschuss empfiehlt zunächst, die vorgesehene Bestimmung über das Widerspruchsrecht nicht als Absatz 5 an § 17 NDSG anzuhängen, sondern diese Bestimmung in einen eigenen Paragraphen aufzunehmen und damit deutlicher hervorzuheben.

Der Formulierungsvorschlag zielt darauf ab, den verfahrensrechtlich belegten Begriff des „Widerspruchs“ zu vermeiden und die beiden Prüfschritte, ob ein Betroffener widersprochen hat und ob dieser Widerspruch berechtigt ist, systematisch zu trennen.

Der Vorschlag zu Satz 3 berücksichtigt, dass die Entwurfsfassung - wie auch die zugrunde liegende Bestimmung in Artikel 14 Buchst. a der EG-Datenschutzrichtlinie - offen lässt, welche Anforderungen im Einzelnen an die „ausdrückliche“ Zulassung einer Verarbeitung zu stellen sind. Die nun vorgeschlagene Fassung des Satzes 3 stellt klar, dass die Betroffenen nur dann nicht widersprechen dürfen, wenn eine Rechtsvorschrift zur Verarbeitung verpflichtet. Diese Fassung ist nach Auffassung des GBD und des Innenministeriums mit der zitierten Vorschrift der EG-Datenschutzrichtlinie vereinbar.

Zu Nr. 12 (§ 22 NDSG):

Buchstabe a (betreffend den neuen Absatz 1 Satz 4) soll gegenüber dem Entwurf unverändert bleiben. Der GBD hatte darauf hingewiesen, dass der Gegenstand des Anhörungsrechts („Regelung zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung“) im Hinblick auf die Absicht, eine Anhörung zu allen datenschutzrechtlichen Regelungen sicherzustellen, zu eng gefasst sein dürfte, und insoweit eine an Artikel 57 Abs. 6 NV angelehnte Formulierung vorgeschlagen („die das Recht auf informationelle Selbstbestimmung unmittelbar berühren“). Zur Bestimmung des Zeitpunkts der Anhörung hatte der GBD zu bedenken gegeben, die Wendung „bei der Ausarbeitung“ durch „rechtzeitig“ (oder: „frühzeitig“) zu

ersetzen. Die Vertreter des Innenministeriums und der Landesbeauftragte für den Datenschutz verwiesen darauf, dass die Entwurfsformulierung die derzeit geübte Praxis frühzeitiger Fühlungnahme hinreichend deutlich zum Ausdruck bringe. Beide teilten auch nicht die Bedenken des GBD, ob nicht eine Verrechtlichung der derzeit von beiden Seiten gewünschten frühzeitigen informellen Beteiligung unter anderen tatsächlichen Voraussetzungen die Eigenverantwortlichkeit und Funktionsfähigkeit der Landesregierung (vgl. Artikel 24 Abs. 3 NV) berühren könnte.

Aufgegriffen wurde die Anregung des Landesbeauftragten für den Datenschutz, im Zusammenhang mit dessen Zuständigkeit für den nichtöffentlichen Bereich zu verdeutlichen, dass die Unterrichtung des Landtags und der Öffentlichkeit wesentliche Entwicklungen aus diesem Bereich einschleife. Diese Bestimmung lehnt sich an § 26 Abs. 1 Satz 2 BDSG an. Sie soll in § 22 Abs. 3 NDSG als neuer Satz 3 aufgenommen werden.

Eingehend beraten wurde in den Ausschüssen für innere Verwaltung sowie für Rechts- und Verfassungsfragen, ob die Rechtsstellung des Landesbeauftragten für den Datenschutz - hinsichtlich der ihm übertragenen Aufgabe zur Kontrolle des nichtöffentlichen Bereichs am Maßstab des BDSG - in dem Sinne weiterentwickelt werden sollte, dass er auch insoweit von einer Fachaufsicht des Innenministeriums freigestellt wird. Der Landesbeauftragte hatte sich für eine solche Änderung seiner Rechtsstellung mit der Folge einer Rechtsaufsicht ausgesprochen und zur Begründung vor allem auf den Wortlaut, aber auch auf die Entstehungsgeschichte des Artikels 28 Abs. 1 Satz 2 der EG-Datenschutzrichtlinie hingewiesen. Dort wird bestimmt, dass die Kontrollstellen die ihnen zugewiesenen Aufgaben „in völliger Unabhängigkeit wahr(nehmen)“. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Unabhängigkeit des Datenschutzbeauftragten von einer Fachaufsicht bestünden, wie auch ein Blick auf andere Bundesländer zeige, nicht; der Landesbeauftragte bezog sich insoweit auf seine verfassungsrechtlich verankerte Rechtsstellung.

- Die Vertreter des Innenministeriums haben dieser Argumentation entgegengehalten, dass von den deutschen Bundesländern die Formulierung „in völliger Unabhängigkeit“ im Sinne einer Unabhängigkeit von den kontrollierten Stellen verstanden werde, und insoweit auf eine geplante Protokollnotiz zum Zusatzprotokoll zur Datenschutzkonvention des Europarats Bezug genommen (Schreiben des Bundesministeriums des Inneren vom 30.04.2001), in der ausgeführt wird, dass die bestehende Praxis der Datenschutzkontrolle in Deutschland mit den Anforderungen des Zusatzprotokolls vereinbar sein, weil die Datenschutz-Kontrollstellen - auch soweit sie in einen hierarchischen Verwaltungsaufbau eingebunden seien - ihre Aufgaben in völliger Unabhängigkeit wahrnahmen. Im Übrigen führten die Vertreter des Innenministeriums aus, die Einschränkung hinsichtlich der Tätigkeit des Datenschutzbeauftragten im nichtöffentlichen Bereich auf eine bloße Rechtsaufsicht sei mit dem Rechtsgedanken des Artikels 57 Abs. 5 der Niedersächsischen Verfassung nicht zu vereinbaren. Jedenfalls für die Wahrnehmung typischer Verwaltungsaufgaben müsse gewährleistet sein, dass der zuständige Minister insoweit seiner Ressortverantwortlichkeit gegenüber dem Parlament dadurch gerecht werden könne, dass er seine Auffassung ggf. durch Fachaufsicht durchsetzen könne. Damit sei eine weite Auslegung des Artikels 28 Abs. 1 Satz 2 der EG-Datenschutzrichtlinie nicht zu vereinbaren. Die Vertreter der Fraktion der CDU und von Bündnis 90/Die Grünen haben dieser Rechtsauffassung des Innenministeriums widersprochen und sich insbesondere auf den nach ihrer Auffassung nicht auslegungsfähigen Wortlaut der Datenschutzrichtlinie bezogen. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz hat zudem auf ein Schreiben des Bundesministeriums der Justiz aus dem Jahr 1997 hingewiesen, in dem die verfassungsrechtlichen Bedenken des Innenministeriums entkräftet worden seien.

Der GBD hat insoweit vorgetragen, dass die Auslegung der EG-Datenschutzrichtlinie in der Literatur umstritten sei; eine verbreitete Auffassung entnehme aus der Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift Argumente für die vom Innenministerium vertretene einschränkende Auslegung. Die verfassungsrechtlichen Überlegungen des Innenministeriums, die letztlich auf dem Demokratieprinzip beruhten, seien aus der Sicht des GBD zutreffend. Die Aufsichtstätigkeit des Landesbeauftragten für den Datenschutz im nichtöf-

fentlichen Bereich sei mit Eingriffsbefugnissen nach § 38 BDSG verbunden, und insoweit fehle es an einer tragfähigen Begründung für die Anerkennung eines sog. „ministerialfreien Raums“. Im Grunde werde diese Rechtslage auch in dem Schreiben des Bundesministeriums der Justiz aus dem Jahr 1997 richtig dargestellt; demgegenüber überzeuge aber die dortige Begründung nicht, aus dem sog. „Volkszählungsurteil“ des Bundesverfassungsgerichts sei eine Rechtfertigung für einen „ministerialfreien Raum“ hinsichtlich der hier zu beurteilenden Aufsichtstätigkeit des Datenschutzbeauftragten abzuleiten.

Zu Nrn. 13 und 14 (§ 28 und 29 NDSG):

Auf Anregung des Landesbeauftragten für den Datenschutz und des Innenministeriums wird außerdem eine Änderung der Straf- bzw. Bußgeldvorschriften der §§ 28 Abs. 1 und 29 Abs. 1 NDSG vorgeschlagen. Damit soll der Rechtsprechung mehrerer Strafgerichte (z. B. BayObLG NJW 1999 S. 1727) entgegen getreten werden, die das Merkmal „offenkundig“ für die Kfz-Halter-Datei bejaht und daher Personen, die daraus Daten weitergegeben hatten, freigesprochen haben. Obwohl Zweifel bestehen, ob diese Rechtsprechung zutreffend ist (vgl. Paetzel, NJW 1999 S. 3246), schien dem Ausschuss eine Schließung dieser Strafbarkeitslücke rechtspolitisch geboten.

Der Ausschuss empfiehlt außerdem, in der Bußgeldvorschrift des § 29 Abs. 2 NDSG die Währungsumstellung auf Euro zum Jahresende bereits zu berücksichtigen. Diese Bestimmung kann aber erst zum Ende des Jahres in Kraft treten (s. Artikel 2 Abs. 2).

Hinsichtlich der vom Landesbeauftragten für den Datenschutz angesprochenen Problematik einer gesetzlichen Regelung der Videoüberwachung schlägt der Ausschuss keine Regelung vor; insoweit wird auf den Hinweis im mündlichen Bericht verwiesen.

Zu Artikel 1/1 (§ 13 AGGVG):

Diese vom GBD vorgeschlagene Vorschrift, deren Einführung auch vom Landesbeauftragten für den Datenschutz befürwortet wurde, regelt die Kontrolle von technischen Maßnahmen zur Wohnraumüberwachung und erfüllt damit den Auftrag des Artikel 13 Abs. 6 Satz 3 GG. Eine den Absätzen 1, 3 und 4 vergleichbare Vorschrift enthält bereits § 37 a NGefAG hinsichtlich der Kontrolle präventivpolizeilicher Maßnahmen. Artikel 13 Abs. 6 Satz 3 GG verpflichtet jedoch die Länder zur Einrichtung einer „gleichwertigen parlamentarischen Kontrolle“ nicht nur für den Bereich der Gefahrenabwehr, für den ihnen die Gesetzgebungszuständigkeit zusteht, sondern auch für den Bereich der Strafverfolgung. Zwar liegt die Gesetzgebungskompetenz insoweit beim Bund, der in der Strafprozessordnung auch eine Berichtspflicht der Länder gegenüber dem Bund geregelt hat (§ 100 e StPO); der Gesetzesvollzug hinsichtlich der Strafverfolgung liegt aber bei den Ländern. Daher wird die Regelung einer besonderen parlamentarischen Kontrolle nunmehr auch für den Bereich der Strafverfolgung vorgeschlagen. Für die Aufnahme dieser Regelung hat sich auch der mitberatende Geschäftsausschuss ausgesprochen.

Absatz 2 geht über § 37 a NGefAG hinaus und sieht ergänzend eine Unterrichtung des Landtags auf der Grundlage der dem Bundesjustizministerium gemäß § 100 e Abs. 1 der Strafprozessordnung vorgelegten Berichte vor. Die Hinzufügung des Absatzes 2 geht auf eine Anregung des Landesbeauftragten für den Datenschutz zurück, der den Zweck des Artikels 13 Abs. 6 Satz 3 GG in Anlehnung an die hierzu vorliegenden Materialien vor allem darin sieht, eine rechtspolitische Diskussion über die „Normeffizienz“ der technischen Wohnraumüberwachung anzustoßen. Dem sind die Ausschüsse gefolgt, auch wenn diese Materialien den mit Artikel 13 Abs. 6 Satz 3 GG verfolgten Zweck nicht vollständig befriedigend erklären. Der Landesbeauftragte hat sich daher für eine öffentliche Erörterung dieser Berichte im Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen und auch im Plenum eingesetzt. Im Übrigen - hinsichtlich der Absätze 1, 3 und 4 - ist der Ausschuss hingegen dem Vorbild des § 37 a NGefAG gefolgt, jedoch ohne das im vorliegenden Bereich kaum passende Regelbeispiel am Ende des § 37 a Abs. 3 NGefAG aufzunehmen.

(„insbesondere wenn eine Auskunft Leib oder Leben oder die weitere Verwendbarkeit der eingesetzten Beamtin oder Beamten gefährdet“).

Der mitberatende Geschäftsordnungsausschuss hatte zu bedenken gegeben, ob in Absatz 3 nicht statt der halbjährlichen Fristbestimmung eine anlassbezogene Unterrichtung vorgesehen werden sollte. Dem hat sich der federführende Ausschuss nicht angeschlossen, weil dadurch die Zahl der Unterrichtungen erheblich erhöht würde und weil die vorgesehene Fassung einer häufigeren Unterrichtung auch nicht entgegen steht.

Zu Artikel 1/2 (Änderung der GO LT):

Die Aufnahme des soeben erläuterten Artikels 1/1 erfordert auch eine Änderung der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtags, weil die Aufgaben nach Artikel 1/1 (§ 13 AGGVG) dem Ausschuss zugewiesen werden sollen, der bereits die entsprechende Aufgabe nach § 37 a NGefAG wahrnimmt. Daher musste § 17 b Abs. 1 Satz 1 GO LT entsprechend ergänzt werden.

Aus diesem Anlass hat der mitberatende Geschäftsordnungsausschuss empfohlen, die Geschäftsordnung des Landtags für die Zukunft in eine Dauerregelung umzugestalten. Dadurch entfällt die Notwendigkeit, zu Beginn jeder Wahlperiode zunächst neu über eine vorläufige Geschäftsordnung zu beschließen und die endgültige Geschäftsordnung im Laufe der Wahlperiode zu verabschieden. Damit soll zugleich die Veröffentlichung der Geschäftsordnung des Landtags in den gebräuchlichen Vorschriftenwerken erleichtert werden. Allerdings soll diese Änderung erst mit Beginn der 15. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtags in Kraft treten (Artikel 2 Abs. 3), weil die Verabschiedung der Geschäftsordnung für die 14. Wahlperiode im Hinblick auf einen noch nicht abschließend beratenen Änderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zurückgestellt worden ist. Der mitberatende Geschäftsordnungsausschuss hat, auch wenn er insoweit keine rechtliche Bindung annimmt, empfohlen, auf diesen Verfahrensstand Rücksicht zu nehmen.

Zu Artikel 1/3 (Neubekanntmachung):

Auf Vorschlag des Landesbeauftragten für den Datenschutz soll das Innenministerium zur Neubekanntmachung des NDSG ermächtigt werden, um die Anwendung dieses seit dem Jahr 1993 bereits mehrfach geänderten Gesetzes zu erleichtern.