

Abstract:

Dieser Betrag bietet eine kleine Einführung in die Entstehung und Entwicklung des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) und liefert eine Rechtfertigung für das Anliegen der Durchsetzung eines angemessenen Datenschutzniveaus. Er beantwortet die Frage nach dem Warum? des Datenschutzes.

Der Begriff *Datenschutz* entstand erst gegen Ende der 60er-Jahre. Die Bundesrepublik Deutschland befand sich in einer der größten Wirtschaftskrisen der Nachkriegszeit, das Phänomen Massenarbeitslosigkeit trat erstmalig auf. Damit stieg auch die Zahl der Leistungsempfänger sprunghaft an, der Gesetzgeber stand vor zahlreichen Neuaufgaben für die Bundesländer und die Kommunen. Dem stand keine entsprechende Aufstockung des Personals gegenüber. So suchte man das Heil im vermehrten Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung (DV), die zu dieser Zeit noch über Großrechner abgewickelt wurde, aber schon relativ leistungsfähig war. Datenschutz war zu dieser Zeit jedoch eher eine rein akademische Angelegenheit.

Dann kam es zu einer gänzlichen Neubewertung des Themas Datenschutz in der Diskussion. 1968 wurden Pläne der Bundesregierung öffentlich, die darauf abzielten ein System auf 4 zentralen Datenbanken für alle staatlich gesammelten Daten zu schaffen. Die Idee dazu stammte wie gewohnt aus den USA (siehe die dortige Privacy-Diskussion). Dazu sollten alle Bürger ein sogenanntes *Personenkennzeichen* erhalten, dem dann alle gespeicherten Daten der jeweiligen Person zentral zuordenbar und abrufbar sein sollen. Grundidee war die zentrale Zusammenführung bisher getrennter Datenbestände, damit "die Daten laufen, und nicht der Bürger" (schon damals versuchte man, den Bürgern den Entzug von Freiheitsrechten durch Euphemismen schmackhaft zu machen). Das System sollte dann Verwaltung, Wirtschaft und auch der Wissenschaft zur Verfügung stehen. Es blieb nicht aus, dass im Zuge dessen auch die Medien das Thema Datenschutz aufnahmen.

Das System des eindeutigen Personenkennzeichens konnte damals noch verhindert werden. Heute wird es realisiert und zwar in Zuge der Einführung der bundesweit eindeutigen und lebenslang geltenden *Steuernummer*. Das Konzept wird damit quasi postum umgesetzt. Tja Freunde, die Bürokratie und Staatsmaschine ist hartnäckig, und genau deshalb müssen wir so wachsam sein. Die Einführung der neuen Steuernummer wird uns noch lange beschäftigen und für manchen Unbill sorgen, zudem damit neue Begehrlichkeiten geweckt werden. Auch der sogenannte *Identitätsklau* erreicht damit eine neue Dimension. Dazu werde ich mich auf www.infodatenschutz.com sicher noch umfassend äußern.

Die Bedenken der Bürger im Hinblick auf ein überbordendes Informationsbegehren des Staates standen am Beginn der Entwicklung des Datenschutzrechtes in Deutschland. Das berühmte und bahnbrechende Volkszählurteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) vom 15.12.1983 kann als Wiege der Entwicklung hin zu einem modernen Datenschutzrecht angesehen werden. Viele Bürger legten damals gegen das Volkszählungsgesetz Verfassungsbeschwerden ein, da sie sich in ihren Grundrechten behindert sahen. Im Volkszählurteil setzte sich das Bundesverfassungsgericht eingehend mit den Anforderungen auseinander, die die Verfassung an die Verarbeitung personenbezogener Daten stellt.

Im Grundsatz stellte das Gericht fest, dass die Weiterleitung von Daten zu Zwecken des Verwaltungsvorzuges, dem keine konkrete Zweckbindung entspreche, verfassungswidrig

Datenschutz: Warum?

sei. Das Volkszählungsgesetz stelle aber eine im Kern zulässige Grundlage für eine Datenerhebung im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit dar.

Für die Einreicher der Verfassungsbeschwerden standen jedoch eher die Konsequenzen einer zunehmend automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten durch den Staat im Vordergrund. Der Begriff der *Verdatung* der gesamten Bevölkerung machte die Runde, ein Zustand, mit dem der Einzelne mittels einer strafbewehrten Auskunftspflicht dazu gezwungen werden könne, je nur gewünschte Information preiszugeben. Die Fragebögen, die im Zuge der Volkszählung 1987 versandt wurden, waren sehr umfangreich, obwohl sie nach starken Protesten und nach Bekanntgabe des Urteils des Verfassungsgerichtes bereits erheblich abgespeckt wurden.

Das Volkszählurteil bezog sich u.a. auf die Artikel 2 I GG (allgemeine Handlungsfreiheit) und 1 I GG (unantastbare Menschenwürde). Das Verfassungsgericht leitete daraus das sogenannte Recht auf *informationelle Selbstbestimmung* als weitere Ausprägung des *Allgemeinen Persönlichkeitsrechts* ab. Es stellte fest, dass sich aus der Tatsache, dass Daten unbegrenzt speicherbar, jederzeit auch über Entfernungen hinweg abrufbar und beliebig kombinierbar sein können, auch die Verfassungswidrigkeit einer Rechtsordnung ab, "in der Bürger nicht mehr wissen können, wer, was, wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß."

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht umfasse "auch die aus dem Gedanken der Selbstbestimmung folgenden Befugnisse des einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden."

Wer mit nicht hinreichender Sicherheit überblicken können, welche ihn betreffenden Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, und wer das Wissen möglicher Kommunikationspartner nicht hinreichend abzuschätzen vermöge, können "in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden". Ferner könne derjenige, der damit rechne, dass sein Verhalten - z.B. die Teilnahme an einer Versammlung - einer Beobachtung unterliege, versuchen "nicht aufzufallen" und auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte verzichten. Dem Einzelnen würde daher die Befugnis genommen, "grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden" sollen.

Das [Bundesdatenschutzgesetz \(BDSG\)](#) wurde in der ursprünglichen Fassung 1977 von Bundestag verabschiedet. Es war aber nicht dazu geeignet, die vom BVerfG geforderte Pflicht, den Verwendungszweck für die Erhebung und Verarbeitung von Daten "präzise und bereichsspezifisch" zu benennen. Ferner sollten die Daten erforderlich und geeignet sein für den gesetzlich bestimmten Verwendungszweck. Die Fassung von 1977 sprach dagegen nicht einmal die Erhebung von Daten an. Seither erfolgten zahlreiche Anläufe zu seiner Novellierung, die aber bis zum besagten Volkszählurteil keine nennenswerten Ergebnisse und Konsequenzen zeitigten. 1990 wurde das BDSG nochmals verabschiedet und am 01.06.1991 in Kraft gesetzt. Erst jetzt waren die Forderungen aus dem Volkszählurteil berücksichtigt. Auch die Landesdatenschutzgesetz wurden entsprechend nach und nach novelliert. 2001 kann es zur grundlegenden Neufassung des BDSG, nachdem die [Europäische Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation](#) umgesetzt werden mußte. 2006 wurde das BDSG dann nochmals geringfügig novelliert. Dies allerdings nicht, um den Datenschutz zu stärken, sondern im Namen des allgemeinen Bürokratieabbaus. Beispielsweise wurde die Schwelle, ab welcher Anzahl von Personen, die im Unternehmen personenbezogene Daten verarbeiten einen Datenschutzbeauftragten bestellen müssen, von 4 auf 9 erhöht.

Ergänzend sei hinzugefügt, dass das BDSG subsidiär zu anderen Spezialnormen so zusehen ist. § 1 III 1 BDSG: "soweit andere Rechtsvorschriften des Bundes auf personenbezogene Daten einschließlich deren Veröffentlichung anzuwenden sind, gehen sie den Vorschriften dieses Gesetzes vor." Damit ist auch gleich der Weg vorgezeichnet, wie eng das Datenschutzrecht mit anderen Rechtsvorgängen verwoben ist und an den Datenschutzbeauftragten, der sich nebenher auch noch den technisch-organisatorischen Vorgaben des BDSG zuzuwenden hat, nicht nur besondere Anforderungen an seine Fachkunde zu stellen sind, sondern die Problemfelder rund um den Datenschutz aus Bereichen kommen können, mit denen man nicht gerechnet hat. Exemplarisch seien folgende Rechtsnormen genannt:

- § 35 SGB I (Sozialgesetzbuch) das Sozialgeheimnis
- § 30 AO (Abgabenordnung) das Steuergeheimnis: "Amtsträger haben das Steuergeheimnis zu wahren."
- § 136a Strafprozeßordnung: verbotene Vernehmungsmethoden.
- BZRG (Bundeszentralregistergesetz)
- § 98a Strafprozeßordnung (Einsatz verdeckter Ermittler)
- § 28 ff. StVG (Verkehrszentralregister)
- §§ 11 ff. GewO (Gewerberegister)

Das Bundesverfassungsgericht hat die Frage nach dem Warum des Datenschutzes ausdrücklich und klar beantwortet. Die informationelle Selbstbestimmung, abgeleitet aus dem Grundgesetz, ist ein unantastbares Rechtsgut, dessen Schutzwürdigkeit außer Zweifel steht. Doch können wir uns jetzt zurücklehnen? Sicher nicht! So sehr das Volkszählurteil aus 1983 auch zu begrüßen ist, hat sich seither so viel verändert, das wir die Augen vor den Konsequenzen dieses Veränderungsprozesses der vor allem die fortschreitende Technologie und das aufkommen des Internet sowie auch die zunehmenden Abgestumpftheit und gesunkenen Sensibilität der Bevölkerung gegenüber freiheitsbeschränkenden Bestrebungen betrifft, nicht verschließen dürfen. Der Bundesdatenschutzbeauftragte *Peter Schaar* hat es im [21. Tätigkeitsbericht 2005-2006](#) auf Seite 18 auf den Punkt gebracht:

"Seitdem das Bundesverfassungsgericht in seinem „Volkszählungsurteil“ 1983 klargestellt hat, dass es sich bei dem Datenschutz um ein Grundrecht handelt, hat sich die Informationstechnikdramatisch verändert. Die Integration von Computerchips in alle möglichen Alltagsgegenstände führt zur Registrierung unseres Verhaltens, unserer Interessen und unserer persönlichen Eigenheiten und macht sie zunehmend überwachbar. Konnte man vor 25 Jahren noch darauf hoffen, dass eine Rundumüberwachung an mangelnden Verarbeitungskapazitäten oder hohen Kosten scheitern würde, hat die begrenzende Wirkung dieser Faktoren drastisch nachgelassen. Gerade auch der Berichtszeitraum war von dieser Entwicklung geprägt. Politik, Wirtschaft und Wissenschaft sind deshalb aufgerufen, mit den technischen Möglichkeiten verantwortungsbewusst umzugehen und sich selbst zu begrenzen. Nicht alles, was irgendwie sinnvoll erscheint, darf auch realisiert werden. Stets müssen bei Entscheidungen über den Einsatz von IT-Systemen auch die Wirkungen auf das individuelle Selbstbestimmungsrecht bedacht werden.

Angesichts dieser Entwicklung müsste man eigentlich erhebliche Anstrengungen erwarten, mit denen etwa der Gesetzgeber diesen Risiken entgegenwirkt. Leider ist davon wenig zu erkennen. Statt dessen wird der mögliche Missbrauch von Informationstechnik mit immer mehr Kontrollmaßnahmen beantwortet, von denen ganz überwiegend Unverdächtige betroffen sind. So wird das Internet in der politischen

Debatte bisweilen als „Schule des Terrors“ bezeichnet, um damit seine möglichst umfassende Überwachung zu begründen. Die Tatsache, dass auch Straftäter telefonieren oder E-Mails versenden, war Ausgangspunkt der Anfang 2006 auf europäischer Ebene beschlossenen Verpflichtung für die Anbieter elektronischer Dienste, sämtliche Verkehrsdaten aller Nutzer ohne konkreten Verdacht oder Anlass für mindestens sechs Monate zu speichern. Schließlich wird aus vergleichbarem Grund gefordert, dass Strafverfolgungsbehörden und Nachrichtendienste zukünftig über das Internet heimlich auf Computer zugreifen können sollen. Die Feststellung des BGH, dass solche „Online-Durchsuchungen“ ohne gesetzliche Grundlage sind, führt bei Vertretern der Sicherheitsbehörden nicht etwa zu der Frage, ob derartige Maßnahmen unverhältnismäßig in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreifen. Stattdessen wird die gesetzliche Legitimierung dieser Ermittlungsmethode gefordert.

Die Entwicklung zur Informationsgesellschaft ist unumkehrbar. Zu beeinflussen ist allerdings, ob diese Gesellschaft dauerhaft durch mehr Entfaltungschancen für den Einzelnen oder von immer weitergehender Überwachung geprägt ist. Von zentraler Bedeutung wird dabei sein, wie der Gesetzgeber von seinen Gestaltungsmöglichkeiten Gebrauch macht, ob er die Grundrechtspositionen stärkt oder ob er immer neue Grundrechtseinschränkungen legitimiert. Für äußerst bedenklich halte ich es in diesem Zusammenhang, dass im Berichtszeitraum wiederholt Einschränkungen des Datenschutzes Gesetzeskraft erlangten und es dem Bundesverfassungsgericht überlassen blieb, unverhältnismäßige Grundrechtseingriffe rückgängig zu machen.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist eines der wichtigsten Bürgerrechte der Informationsgesellschaft. Es ist nicht zu erwarten, dass die technologisch bedingten Kontroll- und Überwachungsrisiken ohne gesetzliche Beschränkungen wirksam beherrscht werden können. Dies betrifft nicht nur das Verhältnis Staat-Bürger, sondern auch den Umgang der Wirtschaft mit personenbezogenen Daten. Der Hinweis des Bundesverfassungsgerichts, dass umfassende Persönlichkeitsprofile nicht mit dem Menschenbild des Grundgesetzes vereinbar sind, ist angesichts immer effektiverer Möglichkeiten zum Sammeln, Zusammenführen und Auswerten von Daten aktueller denn je. Umso bedenklicher ist es, dass die immer wieder angekündigte Anpassung des Datenschutzrechts an neue technologische Entwicklungen bis heute keinen Schritt vorangekommen ist, während an Gesetzgebungsvorhaben kein Mangel herrscht, die das informationelle Selbstbestimmungsrecht einschränken. Angesichts dieser bedenklichen Schiefelage ist daran zu erinnern, dass die verfassungsrechtlich verankerten Grundsätze der Menschenwürde und der Verhältnismäßigkeit für eine demokratische Informationsgesellschaft von entscheidender Bedeutung sind. Daraus ergibt sich, dass es eine Rundumüberwachung genauso wenig geben darf wie eine Kontrolle des Kernbereichs der Privatsphäre." Zitat Ende.

Diese Worte vom obersten Datenschützer der Nation, der immerhin an den Deutschen Bundestag berichtet, halte ich für geradezu sensationell. So deutlich bekommen Politiker insbesondere von staatlichen Stellen selten etwas ins Stammbuch geschrieben.

Wie man sieht: Datenschutz ist aktueller denn je. Er betrifft nicht nur den guten Onkel von der EDV, er geht uns alle an. Jeder kann und sollte einen Beitrag dazu leisten. Jedenfalls dann, wenn ihm an der Wahrung der persönlichen Freiheit und informationellen Selbstbestimmung gelegen ist. Sie war lange nicht mehr so in Gefahr wie heute!