

**Adalbert Podlech**

**Datenschutz im Bereich  
der öffentlichen Verwaltung**

# Datenverarbeitung im Recht (DVR)

Archiv für die gesamte Wissenschaft der Rechtsinformatik, der Rechtskybernetik  
und der Datenverarbeitung in Recht und Verwaltung

---

Herausgeber:

Dr. jur. Bernt Bühnemann, Wissenschaftlicher Oberrat an der Universität  
Hamburg · Professor Dr. jur. Dr. rer. nat. Herbert Fiedler, Universität Bonn/  
Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung, Birlinghoven ·

Dr. jur. Hermann Heussner, Richter am Bundessozialgericht, Kassel · Dr. jur.  
Dr. phil. Adalbert Podlech, Universität Heidelberg · Professor Dr. jur. Spiros  
Simitis, Universität Frankfurt a. M./Forschungsstelle für juristische Doku-  
mentation, Frankfurt a. M. · Professor Dr. jur. Wilhelm Steinmüller, Univer-  
sität Regensburg · Dr. jur. Sigmar Uhlig, Bonn (Geschäftsführender Her-  
ausgeber)

## Beiheft 1

1973



J. Schweitzer Verlag · Berlin

# Datenschutz im Bereich der öffentlichen Verwaltung

Entwürfe eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 75 GG)  
zur Einführung einer Rahmenkompetenz für Datenschutz  
und eines Bundesdatenschutz-Rahmengesetzes

von

Dr. phil. Dr. jur. Adalbert Podlech

Universitätsdozent in Heidelberg

1973



J. Schweitzer Verlag · Berlin

**ISBN 3 8059 0339 1**

**Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.**

**Satz: Fotosatz Prill, Berlin – Druck: W. Hildebrand, Berlin.**

**© 1973 by J. Schweitzer Verlag. – Printed in Germany.**

## Vorwort

Der Entschluß, den hiermit der Öffentlichkeit vorgelegten Entwurf eines Datenschutzgesetzes zu erarbeiten, wurde im April 1972 gefaßt, als mir die Grundzüge des Referenten-Entwurfs eines Bundesdatenschutz-Gesetzes – Stand März 1972 – bekannt wurden. Dieser damals bereits anderen Behörden und einigen Verbänden zugänglich gemachte, aber sonst streng vertraulich behandelte Entwurf aus dem Bundesinnenministerium schien mir völlig ungeeignet zu sein, einen effektiven Schutz vor den Gefahren zu bieten, die Grund einer Datenschutzgesetzgebung sind. Auch die spätere Fassung des Entwurfs – Stand August 1972 –, die im November 1972 Gegenstand eines Hearings im Bundesinnenministerium war, änderte meine Auffassung nicht. Da § 25 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil (GGO II) es dem Bundesinnenministerium offensichtlich unmöglich macht, bereits im derzeitigen Stadium eine öffentliche Diskussion über seinen Entwurf zuzulassen – was leider nicht verhinderte, daß die über § 23 Abs. 1 GGO II informierten Wirtschaftskreise wie Auskunftsgewerbe und Adressenverlage eine intensive Vorbereitung ihrer Lobby-Tätigkeit zur Verhinderung einer effektiven Datenschutzregelung beginnen konnten – habe ich den Weg der Ausarbeitung eines – aus gleich zu erwähnenden Gründen leider halbierten – Alternativ-Entwurfs gewählt. Eine erste Fassung – Stand Juli 1972 – wurde Interessierten, darunter auf dessen Bitte auch dem Bundesinnenministerium, zugänglich gemacht. Eine überarbeitete Fassung wird hiermit veröffentlicht.

Der vorliegende Entwurf ist leider halbiert. Er umfaßt neben dem Datenschutz im Öffentlichen Bereich nicht auch den mindestens ebenso wichtigen Datenschutz im Bereich der Wirtschaft. Außer in einem systematischen Grund für diese Trennung in zwei Gesetzkorpora, für die ich die Begründung in der Einleitung zum vorliegenden Entwurf (unter 4.3.1) gegeben habe, liegt ein weiterer Grund darin, daß ich als Öffentlichrechtler nicht über die wissenschaftlichen Kenntnisse und erforderlichen praktischen Erfahrungen verfüge, um allein eine Datenschutzregelung im Bereich der Wirtschaft vorlegen zu können. Vielleicht ergibt sich bald die Möglichkeit, die erforderliche Ergänzung in Team-Arbeit nachzuholen.

Die vorliegende Arbeit hätte nicht geschrieben werden können ohne zahlreiche Hilfen, die mir zuteil wurden. An erster Stelle muß ich Herrn Prof. Dr. Wilhelm *Steinmüller* (Regensburg) danken, mit dem ich in freundschaftlicher Verbundenheit in zahlreichen Gesprächen alle einschlägigen Fragen immer wieder durchdiskutiert habe. Diese Form der Zusammenarbeit ging so weit, daß wir oft nicht mehr entscheiden konnten, wer welche Gedanken zuerst hatte. Ohne die Hilfe von Herrn Steinmüller hätte ich den Entwurf nicht so verfassen können. Über die Verbindung zu Herrn Steinmüller verdanke ich Anregungen der *Arbeitsgruppe Rechtsinformatik* und der *Arbeitsgemeinschaft Datenschutz der Universität Regensburg*, wobei ich Herrn Dr. Hansjürgen *Garstka* (Regensburg) und Herrn Referendar Christoph *Mallmann* (Regensburg) besonders nennen möchte. Zweimal hatte ich Gelegenheit, die wichtigsten Fragen zu diskutieren mit der *Arbeitsgemeinschaft Rechtsinformatik* der Herbstakademie 1971 in Alpbach (Tirol) der *Studienstiftung des Deutschen Volkes*, die von den Herren Prof. *Steinmüller* und

Dozent Dr. Eike von Savigny zusammen mit mir geleitet wurde. Die Mehrzahl der Teilnehmer dieser Arbeitsgruppe war an Datenschutzfragen so interessiert, daß sie im Frühjahr 1972 mit Unterstützung der Studienstiftung zu einer zweiten mehrtägigen Diskussion nach Heidelberg kam, an der auch Herr Prof. Dr. Dr. Herbert Fiedler (Bonn) teilnahm. Die erste Fassung meines Entwurfs wurde auf einer mit Unterstützung der *Deutschen Forschungsgemeinschaft* im November 1972 in Regensburg stattfindenden *Datenschutztagung* diskutiert. Diese Tagung vereinte auf Einladung des Lehrstuhls von Herrn Prof. Steinmüller fast alle jungen Wissenschaftler aus der Bundesrepublik, die an Problemen der Rechtsinformatik arbeiten, wie überhaupt bei dieser Gelegenheit hervorzuheben ist, daß im Bereich der Wissenschaft es vornehmlich junge Kollegen sind, die sich der immer drängender werdenden Fragen der Rechtsinformatik annehmen. Herr Prof. Dr. Jürgen Welp (Münster i.W.) stellte mir dankenswerterweise sein noch ungedrucktes Manuskript „Die strafprozessuale Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs“ zur Verfügung und diskutierte mit mir mehrfach einschlägige Fragen. Anregungen verdanke ich ferner der *Datenschutzkommission* des *Deutschen Juristentages* unter Leitung von Herrn Prof. Dr. Spiro Simitis (Frankfurt/M.). Schließlich danke ich den Mitgliedern der mit Unterstützung der *Deutschen Forschungsgemeinschaft* begründeten *Arbeitsgruppe Recht und Mathematik der Universität Heidelberg*, insbesondere Herrn Assessor Bernhard Schlink (Heidelberg) für ihre Mitarbeit. Auch die technische Herstellung des Manuskripts erfolgte im Rahmen dieser Arbeitsgruppe, da bei der Finanzierungs- und Rechtslage der Universität Heidelberg Dozenten solche Arbeiten kaum mit ordentlichen Haushaltsmitteln finanzieren können. Schließlich danke ich dem *Deutschen Normenausschuß* für die Erlaubnis, die im vorliegenden Entwurf verwendeten Ausdrücke, die zugleich Bestandteil des DIN-Normenwerkes sind, und die zur Definition dieser Ausdrücke erforderlichen weiteren Ausdrücke mit Definitionen im Anhang abdrucken zu dürfen.

Der Wunsch, den ich dieser Veröffentlichung mit auf den Weg gebe, und die Hoffnung, die ich an sie knüpfe, besteht darin, daß die Wissenschaft vom Öffentlichen Recht ihre Reserve auf dem Gebiet der Datenverarbeitung aufgeben und sie so in letzter Minute mit verhindern möge, daß die durch den Einsatz der automatischen Datenverarbeitung längst eingeleitete Umstrukturierung der Informationsbahnen unserer Gesellschaft weiterhin weitgehend außerhalb der Zielvorstellungen unserer Verfassung verläuft. Nur Finanzknappheit, nicht Wachsamkeit der Wissenschaftler des Öffentlichen Rechts, haben bisher verhindert, daß schon irreparable Schäden eingetreten sind.

Heidelberg, im Februar 1973

*Adalbert Podlech*

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Vorwort</b>	<b>V</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>IX</b>
<b>I. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 75 GG) . . . .</b>	<b>1</b>
1. Text des Entwurfs .....	1
2. Begründung .....	1
<b>II. Entwurf eines Bundesrahmengesetzes zum Schutz personenbezogener Daten und Informationen im Bereich der öffentlichen Verwaltung (Bundesdaten- schutz-Rahmengesetz) .....</b>	<b>6</b>
1. Text des Entwurfs .....	7
2. Begründung, A. Allgemeines .....	32
B. Zu den einzelnen Vorschriften .....	46
<b>Anhang: Begriffsliste (Auszug aus dem DIN-Normenwerk) .....</b>	<b>87</b>
Sachverzeichnis .....	95



## Literaturverzeichnis

- Allen, B.*, Danger Ahead. Safeguard your Computer, in: *Havard Business Review*, 46 (1968) S. 97 – 101
- Auernhammer, H.*, Gedanken zur Datenschutzgesetzgebung, in: *Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung*, 0 (1971) S. 23 – 27
- Bartels, H.*, Die statistische Datenbank des Bundes als Teil des automatischen Informationssystems der öffentlichen Verwaltung, in: *Das Informationsbankensystem*, 2. Bd. S. 77 – 94
- Bauclair, W., de*, Informatik-Aufgaben bei der öffentlichen Verwaltung, in: *Zeitschrift für Datenverarbeitung*, 9 (1971) S. 152 – 157
- Bayerisches Informationssystem Beiträge zur integrierten Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung Bayerns, Heft 1, Hrg.: Siemens AG, 2. Aufl. München 1970
- Begriffsliste, Die, in: *Das Informationsbankensystem*, 1. Band S. 127 – 131
- Berg, M.v., Busch, R., Rustemeyer*, Die ADV-Organisationsgesetze und Vereinbarungen der Bundesländer, in: *Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung*, 2 (1972) S. 319 – 329, 380 – 385
- Berg, M.v., Harboth, U., Jarass, A., Lutterbeck, B.*, Schafft die Datenverarbeitung den modernen Leviathan? in: *Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung*, 2 (1972) S. 1 – 7
- Brackmann, K., Heußner, H., Schroeder-Printzen, G., Richter, R., Gleinitz, W., Hebebrandt, D.*, Grundkonzeption für die Errichtung einer sozialrechtlichen Datenbank beim Bundessozialgericht, Berlin 1972
- Brandes, W.*, Was ist eine Datenbank? in: *Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung*, 2 (1972) S. 198 – 205
- Burhenne, W.E., Perband, Kl. (Hrg)*, EDV-Recht. Systematische Sammlung der Rechtsvorschriften, organisatorischen Grundlagen und Entscheidungen zur elektronischen Datenverarbeitung, Berlin 1970 ff.
- Busch, R.*, Zur Frage der Auskunft- und Geheimhaltungspflicht in der amtlichen Statistik, in: *Wirtschaft und Statistik*, Heft 3, 1954, S. 119 – 121
- ders.*, siehe *Berg, M.v.*,
- Carnap, R.*, Einführung in die symbolische Logik, 2. Aufl., Wien 1960
- Carter, L.J.*, National Data Bank: Its Advocates Try to Erase „Big Brothers” Image, in: *Science*, 163 (1969) S. 160 – 162
- Dammann, U.*, Zum Datenschutz im Einwohnerwesen, in: *Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung*, 2 (1972) S. 69 – 74
- DIN siehe die Begriffsliste im Anhang
- Drath, M.*, Der Staat der Industriegesellschaft. Entwurf einer sozialwissenschaftlichen Staatstheorie, in: *Der Staat*, 5 (1966) S. 273 – 284

- Eberle, C.E., Garstka, H.J.*, Soll das Verwaltungsverfahren durch einen bundesweiten Programmablaufplan determiniert werden? in: *Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung*, 2 (1972) S. 265 – 266
- dies.*, Staatliche Informationsansprüche im Rahmen der Ausbildungsförderung, in ebd. S. 342 – 344
- Evers, H.U.*, Privatsphäre und Ämter für Verfassungsschutz, Berlin 1960
- Fischer, R.A.*, siehe *Walter, H.R.*
- Garstka, H.J.*, siehe *Eberle, C.E.*
- Gleinitz, W.*, siehe *Brackmann, K.*
- Gesetzesplanung Beiträge der Rechtsinformatik, hrg. von der Arbeitsgemeinschaft Rechtsinformatik München/Regensburg, Berlin 1972
- Göttlinger, Fr.*, EDV-Planung in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 1972
- Göttlinger, Fr., Schneider, J.*, Elektronische Datenverarbeitung im Grundbuch; unter Mitarbeit von J. H. *Buchmann*; mit einem Einsatzvorschlag für ein Datenfernverarbeitungssystem von H. *Hohenleitner*, J. *Schön*, W. J. *Trapp*, Beiträge zur integrierten Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung, Heft 3, Hrg. Siemens AG, München 1972
- Göttlinger, Fr.*, siehe *Rattel, N.*
- Goller, F.*, siehe: KI-System, Das
- Grundmann, W.*, Zur Voreingrifflichkeit verfassungsgerichtlicher Anordnungsentscheidungen, in: *Die öffentliche Verwaltung*, 13 (1960) S. 680 – 685
- Hang, R.*, Normierte Programmierung oder das Baukastenprinzip für die Software, in: *Zeitschrift für Datenverarbeitung*, 10 (1972) S. 97 – 98
- Harboth, U.*, siehe *Berg, M.V.*
- Hebebrandt, W.*, siehe *Brackmann, K.*
- Heller, H.*, Staatslehre, hrg. von G. Niemeyer, 2. Aufl. Leiden 1961
- Heitz, Ch. K.*, Informationssysteme der öffentlichen Hand. Administrative Informationssysteme, in: H. R. *Walter*, R. A. *Fischer* (Hrg.), *Informationssysteme in Wirtschaft und Verwaltung*, S. 217 – 274
- Hertel, J.*, Das bundeseinheitliche Personenkennzeichen, in: *Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung*, 1 (1971) S. 9 – 26
- Herzfeld, G.*, Das Liegenschaftskataster als Basis der Grundstücksdatenbank, in: *Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung*, 2 (1972) S. 235 – 238, 271 – 277
- Hesse, K.*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl. Karlsruhe 1972
- Hessenplan, Großer, Entwicklungsprogramm für den Ausbau der Datenverarbeitung in Hessen. Hrg. Hessische Zentrale für Datenverarbeitung, Wiesbaden 1970

- Heußner, H.*, Computer und juristische Dokumentation, in: Bundesarbeitsblatt, 1970, S. 175 – 180
- Heußner, H.*, siehe *Brackmann, K.*
- Hirsch, Ph.*, The World's Biggest Data-Bank, in: Datamation, 16 (1970) S. 66 – 73
- Hoffmann, L. J.*, Computers and Privacy. A Survey, in: Computing Surveys, 1 (1969) S. 85 – 103
- Hoffmann, L. J., Miller, W.F.*, Getting a Personal Dossier from a Statistical Data Bank, in: Datamation, 16 (1970) S. 74 – 75
- Horn, G.*, Datensicherung, in: Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung, 1 (1971) S. 99 – 103
- Horvath, P.*, Prüfung bei automatisierter Datenverarbeitung, Herne, Berlin 1972
- IBM (Internationale Büromaschinengesellschaft m.b.H.), (Hrg.), Betrachtungen zur Datensicherheit in Datenverarbeitungssystemen (IBM Form X 12-1005-0), Sindelfingen 1970
- Informationsbankensystem, Das Vorschläge für die Planung und den Aufbau eines allgemeinen arbeitsteiligen Informationsbankensystems für die Bundesrepublik Deutschland, 1. Band, Bericht der interministeriellen Arbeitsgruppe beim Bundesministerium des Innern an die Bundesregierung, 2. Band, Materialband, (Gutachten, Empfehlungen, Stellungnahmen), Köln, Berlin, Bonn, München 1971
- Jacop, J.*, Privacy and Law, in: Law and Computer Technology, 2 (1969) S. 20 ff.
- Jarass, A.*, siehe *Berg, M.v.*
- Jellinek, G.*, Allgemeine Staatslehre, 3. Auf., 6. Neudruck, Darmstadt 1959
- Juristische Informationssystem, Das Analyse, Planung, Vorschläge. Bericht der Projektgruppe aus Mitgliedern des Bundesministeriums der Justiz, der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung und der C-E-I-R GmbH an den Bundesminister der Justiz, Bonn 1972
- Kamlah, R.*, Right of Privacy, Köln 1969
- ders.*, Datenüberwachung und Bundesverfassungsgericht, in: Die öffentliche Verwaltung, 23 (1970) S. 361 – 364
- ders.*, Der Informationsanspruch des Parlaments im Computerzeitalter, in: Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung, 1 (1971) S. 35 – 40
- Kaysen, C.*, Data banks and dossiers, in: The Public Interest, 7 (1967) S. 52 – 60
- Kelsen, H.*, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925
- Kempfski, J.v.*, Technik und menschliches Handeln, in: *ders.*, Recht und Politik, Stuttgart 1965, S. 70 – 81

- KI-System, Das, Automatisierte Kommunikation und Information in Politik und Verwaltung, von F. Goller, H. Scheuring, A. Tra-geser, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1971
- Klotz, E., Normenkontrolle nach § 47 VwGO und einstweilige Anordnung, in: Die öffentliche Verwaltung, 19 (1966) S. 186 – 190
- Kobes, H., siehe Rattel, N.
- Krüger, H., Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart 1966
- Large, A. J., A curious business, as 1970 census nears, some critics complain of invasion of privacy, in: Wall Street Journal, 173 (1970) 31. März, S. 1
- Leisner, W., Schwächung der Landesparlamente durch grundgesetzlichen Föderalismus. Vertikale gegen horizontale Gewaltenteilung, in: Die öffentliche Verwaltung, 21 (1968) S. 389 – 396
- ders., Regierung als Macht kombinierten Ermessens. Zur Theorie der Exekutivgewalt, in: Juristen Zeitung, 22 (1968) S. 727 – 731
- ders., Die quantitative Gewaltenteilung. Für ein neues Verständnis der Trennung der Gewalten, in: Die öffentliche Verwaltung, 22 (1969) S. 405 – 411
- Luhmann, N., Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964
- ders., Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zur politischen Soziologie, Berlin 1965
- ders., Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung, Berlin 1966
- ders., Positivität des Rechts als Voraussetzung einer modernen Gesellschaft, in: Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, 1 (1970) S. 173 – 202
- ders., Verfassungsmäßige Auswirkungen der elektronischen Datenverarbeitung, in: Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung, 2 (1972) S. 44 ff.
- ders., Rechtssoziologie, 2 Bde, Reinbeck 1972
- Lutterbeck, B., siehe Berg, M. v.
- Maas, H. H., Information oder Geheimnis im Zivilrecht, Köln 1970
- Mallmann, Chr., Das Problem der Privatsphäre innerhalb des Datenschutzes, in: J. Schneider, Datenschutz – Datensicherung, S. 19 – 26
- Martin, J., Die Organisation von Datennetzen, München 1972
- Meincke, E., Integrierte Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Kommunalverwaltung, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1970
- Mettner, W., Der Weg zu einem umfassenden, automatisierten, integrierten Informationssystem der Deutschen Bundesbahn, in: Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung, 2 (1972) S. 477 – 492, 529 – 537