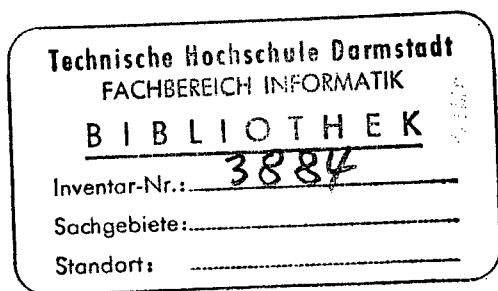


Auswirkungen des Datenschutzes

Eine Studie zum Datenschutz
aufgrund eines Projektes der GMD

Juni 1977



Herausgeber
Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung mbH Bonn
Institut für Datenverarbeitung im Rechtswesen (IDR)

R. Oldenbourg Verlag München Wien 1979

Inhalt

1.	Allgemeiner Teil	15
1.1	Einleitung	15
1.2	Der Projektauftrag	17
1.3	Ziele des Projektes	19
1.4	Projektergebnisse, Folgerungen, Erläuterungen	21
1.4.1	Überblick über die Ergebnisse	21
1.4.2	Die Vertragsfragen	23
1.4.3	Ergebnisse, Folgerungen	32
2.	Rechtliche Problembereiche des Datenschutzes	46
2.0	Probleme der rechtlichen Standortbestimmung des Datenschutzes ..	46
2.1	Die Zweckentfremdung als Verletzungsprinzip	49
2.1.1	Freie Daten	49
2.1.2	Interne Daten	50
2.1.3	Daten aus allgemein zugänglichen Quellen	50
2.1.4	Der „Geheimbereich“ (§ 12 Abs. 2 BDSG)	51
2.2	Datenschutzrechtliche Kontrollen	53
2.2.0	Privatsphäre und Rechtsprechung	54
2.2.1	Rechtsbehelfe einer Eigenkontrolle	55
2.2.1.1	Der öffentliche Bereich	56
2.2.1.2	Der nichtöffentliche Bereich	57
2.2.1.3	Der strafrechtliche Schutz des Betroffenen	58
2.2.2	Fremdkontrollen	59
2.2.2.1	Interner Datenschutzbeauftragter	60
2.2.2.2	Externer Datenschutzbeauftragter	61
	Externe Fremdkontrolle im III. Abschnitt	61
	Externe Fremdkontrolle im IV. Abschnitt	62
	Externe Fremdkontrolle im II. Abschnitt	63
2.2.3	Forderungen an das Amt des Bundesdatenschutzbeauftragten	67
3.	Vergleichende Betrachtung datenschutzrechtlicher Begriffe	68
3.1	Untersuchung der Begriffe des Bundesdatenschutzgesetzes und die gewählte Begriffsklassifikation	68
3.2	Systematische Darstellung der aus dem BDSG gewonnenen Be- griffe	70
3.2.1	Vorgehensweise	70
3.2.2	Legaldefinitionen des BDSG und das Vorkommen der betreffen- den Begriffe in den bereichsspezifischen Gesetzen	71
3.2.3	DV-technische Begriffe	77
3.2.4	Unbestimmte Rechtsbegriffe	78

3.2.4.1	Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe im BDSG	79
3.2.4.2	Unbestimmte Rechtsbegriffe und bereichsspezifische Gesetze	82
3.3	Auswahl charakteristischer Begriffe	83
3.4	Schlußfolgerungen für das BDSG	86
4.	Einstellung, Meinungen und Erwartungen zum Datenschutz – eine vergleichende soziologische Analyse einer Bevölkerungsumfrage mit Ergebnissen von Expertenbefragungen von Mark Karhausen ..	87
4.1	Die Problembereiche Privatsphäre und Datenschutz aus soziologischer Sicht	87
4.1.1	Privatsphäre als soziologischer Begriff	87
4.1.1.1	Begriffsbestimmungen in der Literatur	88
4.1.1.2	Soziale Rolle als Ordnungskriterium zur Bestimmung von Privatsphäre	89
4.1.1.3	Vertraulichkeit personenbezogener Daten	92
4.1.1.4	Gesellschaftsnorm als Kriterium der „Vertraulichkeit“	94
4.1.2	Soziologisches Umfeld des Datenschutzes	95
4.1.2.1	Empirische Ergebnisse der Voruntersuchung	95
4.1.2.2	Empirische Ergebnisse der Bevölkerungsumfrage	98
4.1.2.3	Interaktion von Bürgern mit Institutionen	102
4.2	Einstellungen und Erwartungen zum Datenschutz	104
4.2.1	Einstellungskomponenten der Befragten in den Wirkungsbereichen	104
4.2.1.1	„Mißtrauen“ gegenüber dem Staat	105
4.2.1.2	„Mißtrauen“ gegenüber der Wirtschaft	106
4.2.1.3	Bedenken bei persönlicher Auskunft gegenüber Behörden und privatwirtschaftlichen Institutionen	106
4.2.1.4	Einstellungstypen im Hinblick auf die Befürchtungen eines Datenmißbrauchs	107
4.2.1.5	Die Einschätzung von Datenmißbrauch durch die Befragten	109
4.2.2	Bestimmende Faktoren für die Einstellung zum Datenschutz – eine faktorenanalytische Untersuchung von Einflußvariablen in der Bevölkerungsumfrage	111
4.2.2.0	Demographische Merkmale als bestimmende Faktoren	111
4.2.2.1	Interdependenz von Grundeinstellungen zu Staat/Gesellschaft und Einstellung zum Datenschutz	111
4.2.2.2	Grundsätzliche Einstellungsfaktoren zum Staat	112
4.2.2.3	Einstellungstypen und ihre Ausprägungen zu Fragen des Datenschutzes	113
4.2.2.4	Der Einfluß von Rollenbefragungen und Rollenerwartungen auf die Einstellung von Befragten	117
4.2.3	Einstellungsmuster der informierten Bevölkerung zum Datenschutz	118
4.3	Datenschutzprobleme aus Sicht der Experten – eine vergleichende Darstellung zur Bevölkerungsumfrage	149
4.3.1	Soziologisch relevante Datenschutzprobleme – Ergebnisse einer Expertenbefragung	149

4.3.1.1	Das Problem des Dritten	151
4.3.1.2	Freie Daten und Datenschutz als Problembereich	152
4.3.1.3	Datensicherung als notwendige Voraussetzung des Datenschutzes .	154
4.3.2	Gegenüberstellung der Einstellungen und Erwartungen der Experten zu Ergebnissen der Bevölkerungsumfrage	155
4.3.3	Trendaussagen: Ergebnisse aus den Expertenbefragungen als Indikator für zukünftige Einstellungsmuster der Bevölkerung (Regressionsanalyse)	158
4.3.3.1	Reaktion auf verschiedene Integrationsmodelle	158
4.3.3.2	Einstellung bei Wandel des Informationsgleichgewichtes	160
4.3.3.3	Verlagerung des Gefährdungsbewußtseins vom wirtschaftlichen zum öffentlichen Bereich	161
4.3.3.4	Einstellungswandel in bezug auf Transparenz des Individuums	162
5.	Das Bundesdatenschutzgesetz und die Einstellung von Bevölkerung und Experten von Antje Pieper	163
5.0	Vergleichbarkeit von rechtlichen Regelungen und Ergebnissen der Meinungsforschung	163
5.1	Vergleich zwischen den wichtigsten Expertenmeinungen (aus Befragungen, Hearings und Literatur) und Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes	165
5.1.1	Grundsatzprobleme, Gesetzesstruktur und -aufbau aus Expertensicht	165
5.1.2	Behandlung von vier Vertragsfragen des BMI anhand der Expertenaussagen	167
5.1.3	Vergleich der Meinungen der Experten mit den Regelungen des Bundesdatenschutzgesetz-Entwurfes	174
5.1.3.1	Schutzbereich und Zweck des Gesetzes (§§ 1–7)	174
5.1.3.2	Anwendungsbereich des BDSG	182
5.1.3.3	Datenverarbeitungsphasen	183
5.1.3.4	Das Problem des „Dritten“	189
5.1.3.5	Rechte der Betroffenen	192
5.1.3.6	Organisation des Datenschutzes	195
5.1.3.7	Datensicherung	200
5.1.3.8	Sanktionen	201
5.2	Vergleich zwischen den Einstellungstypen der Bevölkerung und den Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes	201
5.2.1	Schutzbereich und Zweck des Gesetzes	201
5.2.2	Anwendungsbereich	202
6.	Systemanalyse der durch rechtliche Regelungen gegebenen Informationsflußstruktur personenbezogener Daten	208
6.1	Methode der „qualifizierten Graphen“ zur Analyse von Informationsflußstrukturen, die Gesetzen inhärent sind	208

6.1.1	Die Feststellung der durch Rechtsvorschrift vorgesehenen Datenflüsse	209
6.1.2	Die Auswahl der zu analysierenden Datenflüsse	211
6.1.3	Die Methode der „qualifizierten Graphen“	213
6.1.3.1	Beschreibung der „qualifizierten Graphen“	213
6.1.3.2	Die einzelnen Rubriken einer Qualifikation	219
6.1.4	Die Einbeziehung der tatsächlich ablaufenden Datenflüsse durch die Berücksichtigung von Vordrucken	224
6.2	Abgrenzung des untersuchten Bereichs durch spezielle Auswahl von Gesetzen bei der Erfassung der rechtlich-potentiellen Informationsflüsse	236
6.3	Auswirkungen vorhandener und vorgesehener datenschutzrechtlicher Regelungen auf die Flüsse personenbezogener Information und ihrer Struktur	241
6.3.1	Datenschutzregelungen im bestehenden Recht	241
6.3.2	Strukturwirkungen der bestehenden rechtlichen Regelungen	246
6.3.2.1	Datenflußhemmungen	247
6.3.2.2	Datenflußförderungen	249
6.3.2.3	Vorschriften, welche weder datenflußfördernd noch datenflußhemmend wirken	250
6.3.2.4	Zusammenfassung	251
6.3.3	Strukturwirkungen des BDSG	252
6.3.4	Die Charakteristik „Wissentlichkeit“ und die diesbezüglichen Regelungen des BDSG	255
6.3.4.0	Das Herausheben des Charakteristikums „Wissentlichkeit“	255
6.3.4.1	Auffällige Konstellationen der Datengeber, Datennehmer und Betroffenen im Hinblick auf die „Wissentlichkeit“	256
6.3.4.2	Weitere Untersuchungen zur „Wissentlichkeit“ von Datenflüssen, bei denen der Betroffene weder Sender noch Empfänger ist	259
6.3.5	Die Freiwilligkeit der Informationsabgabe	272
6.3.6	Anonyme Daten – Anonymisieren von Daten	275
6.3.6.0	Anonymisieren als datenschutzwirksame Maßnahme	275
6.3.6.1	Anwendungsgebiet des Anonymisierens	276
6.3.6.2	Anonymisieren im bisher geltenden Recht und im BDSG	277
6.3.6.3	Probleme verschiedener Anonymisierungsverfahren und ihre Schutzwirkung	286
6.3.7	Das Charakteristikum „Vertraulichkeit“	290
6.4	Wesentliche Eigenschaften der tatsächlichen Datenflußstrukturen, die bei der Ausgestaltung einer „Datenschutzverwaltung“ von Bedeutung sind	296
6.4.1	Die Bedeutung von Zweck und Interesse im Datenschutz aus der Sicht der Systemanalyse	296
6.4.1.1	Allgemeines	296
6.4.1.2	Begriffliche Abgrenzung (Zweck, Interesse, Motiv, Nutzen)	296
6.4.1.3	Zweckangaben in Gesetzen	297

6.4.1.4	Unterschiedlich erkennbare Zwecke in Gesetzen	298
6.4.1.5	Zusammenstellung der Zwecke und ihre Deckungsgleichheit bei Datengeber und -nehmer	299
6.4.1.6	Interessenausgleich, Interessenabwägung und Bestimmung des vor- zugswürdigen Interesses	304
6.4.1.7	Der Zweck im BDSG	307
6.4.2	Verschiedene Arten des von Datenflüssen Betroffen-Seins	310
6.4.3	Auffallende Zusammenhänge zwischen konkreten Datenflußcha- rakteristiken	312
6.5	Systemanalytische Begriffsuntersuchungen zum Datenschutz	315
6.5.0	Allgemeines zur Vorgehensweise	315
6.5.1	Die Subsumptionskriterien	318
6.5.2	Die Subsumptionstabellen und erste Abgrenzungsmöglichkeiten „datenintensiver“ Begriffe	320
6.5.3	Ein Versuch, „datenaffine“ Begriffe durch Hinzuziehung verwen- dungsspezifischer Merkmale voneinander abzugrenzen	337
7.	Erweiterte Datenschutzkonzeption	346
7.1	Die Bedeutung der Datenerhebung im Verhältnis des Bürgers zur Verwaltung	346
7.2	Arten der Datenerhebung	348
7.3	Vordrucke, Formulare, Formblätter und der Datenschutz	354
7.3.1	Das Vordruckwesen	354
7.3.2	Die Bedeutung des Vordruckwesens	368
7.3.2.1	Die theoretische Bedeutung des Vordruckwesens	368
7.3.2.2	Die praktische Bedeutung des Vordruckwesens	369
7.3.3	Arten von Vordrucken	371
7.3.3.1	Klassifizierung nach Organisationstechnik und Verwendungsart ...	372
7.3.3.2	Klassifizierung nach Bezeichnung und verwaltungsmäßiger Form ..	374
7.3.3.3	Klassifizierung nach automatischer Bearbeitung	377
7.3.3.4	Klassifizierung nach rechtlichen Normen	379
7.3.3.5	Klassifizierung nach technischen Normen	379
7.3.4	Rechtliche Fixierung von Vordrucken und ihrer Verwendung	391
7.3.5	Praktiken der Vordruckgestaltung	410
7.3.6	Die Vordruckprüfstelle einer Stadtverwaltung	416
7.3.7	Ein Vordrucksystem im Personenstandswesen	428
7.3.7.1	Die Hauptaufgaben des Standesbeamten	428
7.3.7.2	Das Vordrucksystem	429
7.3.7.3	Einige spezielle Vordrucke	431
7.3.8	Die Verwendung von Vordrucken in ausgewählten Verwaltungsbe- reichen	464
7.4	Mögliche Erweiterungen der Datenschutzregelungen und Forde- rungen an ein datenschutzgerechtes Vordruckswesen	471
7.4.1	Die Behandlung der DV-Phase „Erhebung“ im BDSG	471
7.4.2	Prinzipien für ein datenschutzgerechtes Datenerhebungswesen	474

8.	Wirtschaftliche Aspekte des Datenschutzes von Edmund F. M. Hogrebe	482
8.1	Schwierigkeiten einer Kosten-Nutzenanalyse des als „öffentliches Gut“ verstandenen Datenschutzes	482
8.1.1	Datenschutz als öffentliches Gut	482
8.1.2	Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Kosten	484
8.1.3	Grundsätzlicher Stellenwert einschlägiger volkswirtschaftlicher Konzepte	486
8.2	Analyse verschiedener Auffassungen zur Kostenwirkung des BDSG aus Wirtschaft und Wissenschaft	487
8.3	Analyse der simulationsgestützten Studie von Robert C. Goldstein zu den Kosten des Datenschutzes	492
8.3.1	Struktur und Funktion des Modells	492
8.3.2	Anwendung des Modells	493
8.3.3	Evaluierung und Ergebnisse	496
8.3.3.1	Gesetzgeberische Aspekte	497
8.3.3.2	Industrieaspekte	502
8.3.3.3	Anwenderaspekte	502
8.4	Abwägung der Kostenimplikationen des Datenschutzes unter besonderer Berücksichtigung der Problematik der Kontrollverfahren	503
8.4.1	Nicht dem Datenschutz zuzurechnende Kosten	503
8.4.2	Elemente einer Strategie einer kostengünstigen aktiven Datenschutzpolitik der datenverarbeitenden Stellen	506
8.4.2.1	Benachrichtigung	507
8.4.2.2	Auskunft	508
8.4.2.3	Berichtigung, Sperrung, Löschung	510
8.4.2.4	Grundsätzliche Kostenrelevanz der ex ante-Eigenkontrolle	510
9.	Anhang	512
9.1	Juristische Forschungsmethodik, Materialien	512
9.2	Soziologisches Instrumentarium, Materialien	512
9.3	Systemanalytisches Instrumentarium, Materialien	512
9.4	Literaturverzeichnis	512