

12 Seiten

26.10.93

**Empfehlungen
der Ausschüsse**

G - Fz - In - K - R

zu Punkt der 662. Sitzung des Bundesrates am 5. November 1993

Entwurf eines Gesetzes über Krebsregister (Krebsregistergesetz - KRG)

A

Der **federführende Gesundheitsausschuß (G)**,
der **Finanzausschuß (Fz)** und
der **Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In)**
empfehlen dem Bundesrat, den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des
Grundgesetzes mit folgender Begründung abzulehnen:

G 1.
In

Bei
Annahme
entf. die
Ziffern 2, 4,
8 - 13

1.
Entgegen der Auffassung der Bundesregierung besteht aus Sicht der
Länder keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Erlass
eines Gesetzes über Krebsregister. Diese Auffassung hat der
Bundesrat bereits dargelegt (Beschluß vom 18.12.1992, Drucksache
823/92).

Ausgeliefert am

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht nicht, weil

- der Begriff der "gemeingefährlichen Krankheiten" in Art. 74 Nr. 19 des Grundgesetzes so auszulegen ist, wie er in den im Jahr 1949 geltenden Rechtsvorschriften gebraucht wurde. Damals wurden als "gemeingefährliche Krankheiten" bestimmte, besonders schwerwiegende übertragbare Krankheiten bezeichnet. Krebs ist keine übertragbare Krankheit und ist deshalb keine gemeingefährliche Krankheit i.S. von Art. 74 Nr. 19 des Grundgesetzes,

(noch Ziff. 1)

- nach Art. 74 Nr. 19 des Grundgesetzes nur "Maßnahmen" gegen bestimmte Krankheiten geregelt werden können. Die Registrierung von Krebserkrankungen ist in diesem Sinne keine "Maßnahme", weil sie sich nicht unmittelbar gegen die Krankheit Krebs richtet, sondern lediglich dazu dient, Kenntnisse über die Krankheit zu gewinnen, um in Zukunft Krebserkrankungen besser verhüten zu können,

II.

Darüber hinaus besteht nach Auffassung des Bundesrates für eine bundeseinheitliche Regelung des Meldeverfahrens auch kein Bedürfnis i. S. von Art. 72 Abs. 2 GG. Gegen die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehenen Regelungen bestehen aus epidemiologischer, ethischer und datenschutzrechtlicher Sicht erhebliche Bedenken.

- a) Abgelehnt wird insbesondere eine Verpflichtung der Länder, bis zum 1.1.1999 flächendeckend Krebsregister einzurichten und gesetzliche Landesregelungen anzupassen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 und 3).

Stattdessen müßte es durch eine Öffnungsklausel - entsprechend der Regelung im Krebsregistersicherungsgesetz - den Ländern überlassen bleiben, durch Landesgesetz abweichende Regelungen zu treffen.

(noch Ziff. 1)

- b) Es ist aus finanziellen und epidemiologischen Gründen nicht vertretbar, ein für alle Bundesländer einheitliches Meldeverfahren einzuführen, dessen Funktionsfähigkeit nicht erprobt und das fachlich-epidemiologisch mit großen Unsicherheiten behaftet ist. Insbesondere über die Praktikabilität des im Gesetzentwurf des Bundes vorgesehenen Meldeverfahrens mit asymmetrischer zentraler Verschlüsselung sowie über das Zusammenwirken der selbständigen und organisatorisch getrennten Vertrauens- und Registerstellen liegen bislang keine Erfahrungen vor.

Komplizierte Regelungen in der informationstechnischen Verarbeitung der Identitätsdaten und epidemiologischen Daten, wie sie der Gesetzentwurf vorsieht, sind mit vielen potentiellen Fehlerquellen behaftet und somit nicht geeignet, die notwendigen Rahmenbedingungen zum Aufbau und Betrieb aussagekräftiger Krebsregister zu schaffen.

Hierdurch werden die bestehenden Krebsregister in ihrer Existenz massiv bedroht und die erheblichen, teilweise jahrzehntelangen Anstrengungen der Länder zum Aufbau neuer Krebsregister bzw. Krebsregisterkonzeptionen stark beeinträchtigt. Die Verlängerung der vorgesehenen Übergangsfristen für bestehende Register bis zum Jahre 1999 ändert hieran nichts.

Ausreichend für eine Vergleichbarkeit der Daten der verschiedenen Länder-Krebsregister ist die Erhebung eines (Mindest-) Datensatzes.

(noch Ziff. 1)

Fraglich ist außerdem, ob eine flächendeckende Krebsregistrierung in allen Bundesländern erforderlich ist. Eine flächendeckende Krebsregistrierung ist grundsätzlich wünschenswert. Nach fachwissenschaftlicher Meinung ist für die epidemiologische Auswertung von Krebserkrankungen und die Krebsursachenforschung jedoch die Erfassung von 15 - 30 % der Bevölkerung ausreichend. Durch die bereits bestehenden bzw. im Aufbau befindlichen Register wird bereits jetzt eine entsprechende Anzahl der deutschen Bevölkerung erfaßt.

Erst nach einer mehrjährigen praktischen Erprobung der unterschiedlichen - bereits etablierten bzw. im Aufbau befindlichen - Meldekonzeptionen und einer vergleichenden Bewertung kann sich erweisen, ob eine einheitliche Meldekonzepktion erforderlich ist und welche gegebenenfalls am besten in der Lage ist, die Anforderungen an eine epidemiologische Krebsregistrierung zu erfüllen und gleichzeitig das Spannungsverhältnis von ärztlicher Schweigepflicht, Datenschutz und epidemiologischer Forschung adäquat zu lösen.

- c) Die nur in eingeschränktem Umfang vorgesehene Unterrichtung des Patienten ist in hohem Maße geeignet, das Arzt-Patienten-Verhältnis erheblich zu belasten, und zwar insbesondere dann, wenn der Meldeberechtigte nachträglich seinen Patienten darüber informiert, daß er ihn ohne seine Einwilligung an das Krebsregister gemeldet hat. Hierdurch ist eine Minderung der Meldebereitschaft der Ärzte und daraus resultierend wegen fehlender Vollzähligkeit der Meldungen auch eine erhebliche Verringerung der Aussagekraft des Krebsregisters zu erwarten.

(noch Ziff. 1)

- d) Durch die ohne Einwilligung des Patienten erfolgende Klartextmeldung der Identitätsdaten an eine zentrale Vertrauensstelle (Verschlüsselungsstelle) wird die ärztliche Schweigepflicht durchbrochen und in das Recht des Patienten auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen. Hieran kann auch die vorgesehene Verpflichtung zur frühestmöglichen Unterrichtung und das Widerspruchs- bzw. Löschungsrecht des Patienten nichts ändern, da in großem Umfang Meldungen auch ohne vorherige Unterrichtung des Patienten zugelassen werden.

III.

Der Bundesrat lehnt darüber hinaus ein Bundeskrebsregister aus Kostengründen ab.

Aufgrund der mangelnden Erprobung des Verfahrens können auch die Kosten nur geschätzt werden. Die bisherige Kostenschätzung des Bundes ist nicht ausreichend valide, um auf dieser Grundlage die Kosten, die in den einzelnen Ländern anfallen, in dem für die Haushaltsplanung notwendigen Bestimmtheitsgrad festzustellen. Die Länder gehen aufgrund der Erfahrungen mit bestehenden Krebsregistern davon aus, daß die Gesamtkosten ca. 100 Millionen DM im Jahr erreichen können. Angesichts allgemein knapper Haushaltsmittel ist ein solcher Mitteleinsatz für ein nicht erprobtes Verfahren nicht vertretbar.

- Fz 2. Da Krebsregister nicht zur Krankheitsbekämpfung dienen, steht dem Bund keine Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Nr. 19 Grundgesetz zum Erlass eines Krebsregistergesetzes zu.
- Fz 3. In Anbetracht der angespannten Haushaltssituation der Länder sind kostenintensive gesetzliche Vorgaben des Bundes für die Länder abzulehnen.
- Fz 4. Die enormen Mehrbelastungen für die Länder stehen in keinem Verhältnis zum Nutzen eines ausschließlich statistisch-epidemiologischen Registrierungssystems, wie es im KRG-Entwurf vorgesehen ist, dessen Funktionsfähigkeit weltweit noch nirgends erprobt worden ist.
- Fz 5. Es ist den Bürgern nicht vermittelbar, daß zwar einerseits im Sozialbereich Kürzungen vorgenommen werden, aber zur gleichen Zeit Finanzierungsspielraum für neue administrative Einrichtungen besteht.
- Fz 6. Der verwaltungs- und kostenintensive Gesetzentwurf des Bundes steht den Vorgaben des Föderalen Konsolidierungsprogramms entgegen, nach dem Einsparungen in den öffentlichen Haushalten auch durch Einsparungen im Statistikprogramm von Bund und Ländern realisiert werden sollen.
- Fz 7. *) Den Ländern sollte es überlassen bleiben, Krebsregister in wirtschaftlicherer Form, z.B. durch Ausbau bestehender Register, zu realisieren.

*) Bei Annahme von Ziff. 1 und 7 wird Ziff. 1 Teil II Buchst. a Satz 2 redaktionell angepaßt.

B

Der **Ausschuß für Kulturfragen** (K) und
der **Rechtsausschuß** (R)

empfehlen dem Bundesrat, gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes zu dem
Geszentwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

K 8. Zu § 4 Abs. 1 Nr. 5

In § 4 Abs. 1 Nr. 5 ist das Wort

"drei"

durch das Wort

"fünf"

zu ersetzen.

Begründung:

Der zugestandene Zeitrahmen von drei Monaten für die Bearbeitung erscheint zu kurz, insbesondere dann, wenn - wie es bei der Behandlung von Tumorkranken häufig vorkommt - mehrere Kliniken kooperieren und daher zum selben Patienten Daten melden, dürfte die im Entwurf vorgesehene Regelung die Arbeit der Vertrauensstellen erheblich erschweren.

R 9. Zu § 12 Abs. 1

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Strafvorschrift des § 12 Abs. 1 durch weitere Tatbestandsmerkmale so einzugrenzen, daß nur tatsächlich strafwürdiges Verhalten erfaßt wird.

(noch Ziff. 9)

Begründung:

1. Der in § 12 Abs. 1 vorgeschlagene Straftatbestand ist ohne jegliche Konturen. Es erscheint nicht vertretbar, ohne weitere Einschränkung bereits das unbefugte "Sichverschaffen" von unverschlüsselten Identitätsdaten mit Strafe zu bedrohen. Unter "Sichverschaffen" wird auch die bloße Kenntnissnahme verstanden (Dreher/Tröndle, StGB, 46. Aufl. 1993, § 202 a StGB, Rn. 9). Demnach würde sich wohl eine Person, die sich zu Reinigungsarbeiten in der Vertrauensstelle aufhält und von einem offen aufliegenden Identitätsdatum Kenntnis nimmt, strafbar machen. Hiergegen bestehen insbesondere unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit erhebliche Bedenken.
2. In Betracht käme, die Bestimmung in § 12 Abs. 1 in Anlehnung an § 202 a StGB wie folgt zu fassen:

"Wer unbefugt unverschlüsselte Identitätsdaten, die nicht für ihn bestimmt und die gegen unberechtigten Zugang besonders gesichert sind, sich oder einem anderen verschafft, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft."

Einen Anknüpfungspunkt hätte dies in § 4 Abs. 2, wo vorgesehen ist, daß die Vertrauensstellen besondere technische und organisatorische Maßnahmen für den Schutz der Daten zu treffen haben. Der Strafvorschlag verbliebe im Hinblick auf § 202 a Abs. 2 StGB auch ein Anwendungsbereich. Sie wäre gegebenenfalls in einen neuen Absatz 3 einzustellen.
3. Es wird nicht verkannt, daß § 43 Abs. 1 Nr. 3 BDSG einen ähnlich weiten Straftatbestand enthält, wie ihn der Entwurf vorschlägt. Hiergegen bestehen im wesentlichen dieselben Bedenken. Der Bundesrat hat sich bereits mehrfach dafür ausgesprochen, datenschutzrechtliche Straftatbestände auf tatsächlich strafwürdiges Unrecht zu beschränken (BT-Drs. 11/4306 S 81; BT-Drs. 12/5187 S. 60). Dieses Anliegen greift der Antrag erneut auf.

10. Zu § 12 Abs. 2 Nr. 1

R

In § 12 Abs. 2 Nr. 1 sind nach der Angabe "§ 4 Abs. 1 Nr. 5" das Komma durch das Wort "oder" zu ersetzen und die Wörter "oder § 11" zu streichen.

Begründung:

Es ist nicht ersichtlich, aus welchem Grund es strafwürdiges Unrecht sein soll, wenn verschlüsselte Identitätsdaten statt im 130. Jahre nach der Geburt eines Patienten erst im 131. Jahre gelöscht werden. Die Strafvorschrift ist deshalb ersatzlos zu streichen.

R

11. Zu § 12 Abs. 2

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Straftatbestände nach § 12 Abs. 2 auf Tathandlungen zu beschränken, die strafwürdiges Unrecht darstellen.

Begründung:

Der Bundesrat hat sich bereits mehrfach dafür ausgesprochen, in datenschutzrechtlichen Strafvorschriften nur Handlungen mit Strafe zu bedrohen, die tatsächlich strafwürdiges Unrecht darstellen (BT-Drs. 11/4306 S. 81; BT-Drs. 12/5187 S. 60). Diesem Anliegen wird der Entwurf in keiner Weise gerecht. So bestehen erhebliche Zweifel, ob man von kriminellem Unrecht sprechen kann, wenn verschlüsselte Identitätsdaten statt im 130. Jahre nach der Geburt eines Patienten erst im 131. Jahre gelöscht werden (§ 12 Abs. 2 Nr. 1). Gleichfalls ist nicht ersichtlich, warum etwa ein Arzt bestraft werden soll, der den Patienten statt mündlich schriftlich über eine Mitteilung des Krebsregisters hinsichtlich der eigenen Eintragung des Patienten im Krebsregister informiert oder mit Einwilligung des Patienten eine Auskunft weitergibt (§ 12 Abs. 2 Nr. 9, 11). Dabei wird nicht verkannt, daß

(noch Ziff. 11)

ein Interesse daran besteht, sog. Negativattesten weitgehend entgegenzuwirken. Dies allein rechtfertigt jedoch nicht die Schaffung einer Strafnorm. Auch für § 42 des Bundeszentralregistergesetzes, auf den die Entwurfsbegründung Bezug nimmt (S. 50), sind im Bundeszentralregister weder eigenständige Strafdrohungen noch Bußgeldbestimmungen vorgesehen. Es ist nicht ersichtlich, warum der Entwurf von dieser gesetzgeberischen Entscheidung abweicht. Die zu den Strafvorschriften insgesamt gegebene Begründung, diese seien "weit gefaßt, um Verstößen gegen die Bestimmungen zum Schutz des Patienten wirksam vorzubeugen" (S. 51), reicht zur Begründung für die Schaffung von Strafnormen keinesfalls aus.

R 12. Zu § 12 Abs. 4 - neu -

Dem § 12 ist folgender Absatz 4 anzufügen:

"(4) Die Tat wird nur auf Antrag verfolgt. Stirbt der Verletzte, so geht das Antragsrecht auf die in § 77 Abs. 2 des Strafgesetzbuchs bezeichneten Angehörigen über. § 77 Abs. 2 bis 4 des Strafgesetzbuchs gilt entsprechend."

Begründung:

Ebenso wie die Straftaten nach § 43 des Bundesdatenschutzgesetzes und die Strafvorschriften zur Absicherung von Privatgeheimnissen (§ 203 und 204 StGB) sollen auch die Straftaten im Sinne des § 12 des Krebsregistergesetzes nur auf Antrag verfolgt werden. Die schutzwürdigen Belange der

(noch Ziff. 12)

betroffenen Patienten gebieten es nicht, die Verletzung der in § 12 pönalisierten Datenschutzvorschriften als Offizialdelikt auszugestalten. Abweichend von § 43 Abs. 4 des Bundesdatenschutzgesetzes ist es jedoch bei Straftaten im Sinne des § 12 des Entwurfs des Krebsregistergesetzes angezeigt, den Übergang des Antragsrechts im Falle des Todes des Verletzten vorzusehen und insoweit die entsprechende Anwendung des § 77 Abs. 2 bis 4 des Strafgesetzbuchs zu bestimmen.

K 13. Zu § 13 Abs. 3 Nr. 2

Zu § 13 Abs. 3 Nr. 2

In § 13 Abs. 3 Nr. 2

ist die Angabe

"Abs. 3"

durch die Angabe

"Abs. 4"

zu ersetzen.

Begründung:

Gegenüber dem Referentenentwurf hat sich im Gesetzentwurf in der Abfolge der Absätze in § 3 eine Änderung ergeben. Das Meldehonorar wird in Absatz 4 geregelt.

Bundesrat

zu Drucksache

669/1/93

27.10.93

Empfehlungen
der Ausschüsse

G - Fz - In - K - R

zu **Punkt** 16 der 662. Sitzung des Bundesrates am 5. November 1993

Entwurf eines Gesetzes über Krebsregister (Krebsregistergesetz - KRG)

In der Empfehlungsdrucksache 669/1/93 ist auf Seite 6 die Ziffer 2 mit folgendem Randvermerk zu versehen:

"Bei Annahme der Ziffern 2, 3, 4, 5, 6 oder 7 entfallen die Ziffern 8 - 13".

Ausgeliefert am 27. OKT. 1993