

9. Wahlperiode

31. 12. 87

Mitteilung

der Landesbeauftragten für den Datenschutz

**Achter Tätigkeitsbericht
der Landesbeauftragten für den Datenschutz**

Schreiben der Landesbeauftragten für den Datenschutz vom 30. Dezember 1987 Nr. C 2310:

Anbei übersende ich Ihnen meinen 8. Tätigkeitsbericht, den ich nach § 16 Abs. 2 des Landesdatenschutzgesetzes dem Landtag von Baden-Württemberg zum 31. Dezember 1987 zu erstatten habe.

Dr. Ruth Leuze

**Achter Tätigkeitsbericht
der
Landesbeauftragten für den Datenschutz
in Baden-Württemberg**

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
1. Teil: Zur Lage	6
1. Der Tätigkeitsbericht – ein Schwarzbuch?	6
2. Die Flaute	7
3. Beratungs- und Kontrollpraxis	10
4. Die Technik	12
5. Das Amt	16
2. Teil: Volkszählung 1987	17
1. Abschnitt: Großwetterlage	17
1. Der starke Staat	17
2. Arbeitsschwerpunkte	17
3. Der Bürgerservice	18
4. Das Ärgernis Datenschutzkontrolle	19
4.1 Der Dringlichkeitsantrag	19
4.2 Die Dienstaufsichtsbeschwerden	22
4.3 Die Anrufung des Landtags	23
5. Die Gerichte und die Volkszählung	24
2. Abschnitt: Durchführung	25
1. Der Zähler	25
1.1 Der Nachbar	25
1.2 Interessenkollisionen	27
1.3 Heime und Anstalten – auch bei der Zählung Stiefkind?	27
1.4 Wie Zähler zu Werke gingen	28
2. Die Begehungsliste	31
2.1 Was der Zähler nicht zu wissen brauchte	31
2.2 Adoptionspflegefälle	32
3. Der Fragebogen	34
3.1 Die Frage nach der Arbeitsstätte	34
3.2 „Wie hältst Du's mit der Religion?“	35
3.3 Unpräzise Fragen	35
3.4 Bleistift und Radiergummi – die Wunderwaffen der amtlichen Statistik	35
4. Die Erhebungsstelle	37
4.1 Die Mitarbeiter	37
4.1.1 Das Risiko	37
4.1.2 Die Reaktionen	39
4.1.3 Ein exemplarischer Fall	40
4.1.4 Das Bundesverfassungsgericht	41

	Seite
4.2 Rücklauf der Bogen	43
4.2.1 Der falsche Adressat	43
4.2.2 Richtig und vollständig – ja oder nein?	44
4.2.3 Was mit Bogen geschah	45
4.2.4 Die Helfershelfer	46
4.3 Die Verschwiegenheit	47
4.4 Grau in Grau	48
5. Das Statistische Landesamt	49
5.1 Aufbereitung der Volkszählungsdaten	49
5.2 Die Vernichtung der Bogen	50
6. Die Polizei und die Volkszählung	51
6.1 Die besorgte Polizei	51
6.2 Wie es nach dem Stichtag weiterging	54
6.3 Wer gehört in APIS – die Datei für Staatsfeinde und Terroristen?	54
6.3.1 Wie das Landeskriminalamt verfuhr	54
6.3.2 Was dazu zu sagen ist	55
3. Abschnitt: Fazit	57
3. Teil: AIDS	59
1. Zur Situation	59
2. AIDS-Hinweise im Polizeicomputer	60
2.1 Wie die Polizei verfährt	61
2.2 Was grundsätzlich dazu zu sagen ist	61
2.3 Was die Kontrollen sonst noch ergaben	64
2.3.1 Gesicherte Erkenntnisse?	64
2.3.2 Unzulässige Datenflüsse zur Polizei	65
3. AIDS im Gesundheitsamt	66
4. AIDS im Strafvollzug	68
4. Teil: Umweltschutz	69
1. Datenschutz contra Umweltschutz?	69
2. Der Planfeststellungsbeschluß für den Ausbau des Stuttgarter Flughafens und der A 8	70
2.1 Die mangelhafte Organisation	71
2.1.1 Die allgemeine Einwenderdatei	71
2.1.2 Die Datei existenzbedrohter Landwirte	72
2.1.3 Die Grundstückseigentümerdatei	73
2.1.4 Die Reaktion	73
2.2 Der Planfeststellungsbeschluß und die Filder-Landwirte	74
3. Das Emissionskataster	75
4. Datenschutz für Bodendaten	76

	Seite
5. Teil: Gesundheitswesen	77
1. Rückschau und Ausblick	77
2. Beihilfe	78
2.1 Voranerkennungsverfahren	78
2.2 BABSY	79
3. Die schwangere Nichtschwangere	81
4. Sozialhilfe wider Willen	82
5. Das psychiatrische Krankenhaus – eine Auskunftsstelle?	83
6. Die amtsärztliche Untersuchung	83
7. Kann der Patient die Vernichtung seiner Krankenhausunterlagen verlangen?	85
6. Teil: Soziale Leistungen	86
1. Rückschau und Ausblick	86
2. Kindergärten	87
3. Die Krankenkassen – eine Auskunft?	89
4. Der Staatsanwalt und die Krankheitsdaten bei der Krankenkasse	90
5. Was gehen die Daten Nichtversicherter die Krankenkassen an?	90
6. Das Arztregister	92
7. Der Wissensdurst der Kassenärztlichen Vereinigungen und der Krankenkassen	93
8. Wohin mit der Papierflut?	95
7. Teil: Sorgen der Bürger	96
1. Kommunalabgaben	96
2. Standesämter	96
3. Schule	97
4. Meldedaten zur Kontrolle der Wohnungsbelegung	98
5. Soziale Fragen	99
6. Wirtschaft	101
Ausblick	102

1. Teil: Zur Lage

„Sie sind kraft Ihres Amtes ein Prüfstein des Demokratieverständnisses unserer Politiker und unserer Verwaltung – eine Aufgabe, die zu den unerfreulichsten, aber leider notwendigsten zählt, wie die gegen Sie gerichteten Anwürfe der letzten Zeit beweisen.“

„Die dahinterstehende Absicht ist deutlich: wo in der Sache nichts zu erreichen ist, gilt es wenigstens die Person in Mißkredit bringen.“

„Ich bin noch ganz bestürzt im Gedanken an die ‚Aussprache‘ gestern im Landtag über Sie. In der unwürdigen Weise, wie Sie über Ihren Kopf hinweg ‚an den Pranger gestellt‘ wurden, sehe ich eine unglaubliche Brückierung Ihrer Person und Mißachtung Ihres Datenschutzauftrages.“

„Über den Angriff auf Ihre Person, den wir als Angriff auf unsere Demokratie empfinden und der auch gegen Sie als Frau gerichtet ist, sind wir empört.“

„Der ZEIT entnahm ich den Anlaß für den unerträglich rüden Umgang mit Ihnen. Ich möchte Sie als CDU-Wähler ausdrücklich bitten, sich bei der Ausübung Ihres schwierigen und doch so wichtigen Amtes nicht entmutigen zu lassen.“

„Ich schätze Ihr Bemühen um das, was das eigentliche demokratisch politische Handeln fordert: die Genauigkeit der Aussage – gerade weil so vieles nur scheinbar genau, in Wirklichkeit aber unklar oder sachfremd ist oder mit Scheinargumenten verschleiert wird.“

„Es tut uns weh, Sie einerseits von Regierungsstellen bis hin zum Bundespräsidenten als ‚Kronzeugin‘ für die Unfehlbarkeit der Datenbehandlung herangezogen zu sehen, während man andererseits Ihre berechtigten Bedenken und Warnung in den Wind zu schlagen können glaubt. Die Doppelzüngigkeit, mit der man Ihr Amt überzieht, wird sich rächen.“

So und ähnlich schrieben mir Bürger im vergangenen Jahr zuhauf. Die wenigen Zitate aus ihren Briefen spiegeln wider, unter welchen Vorzeichen 1987 die Arbeit meines Amtes stand. Mein nachhaltiges Bemühen um eine datenschutzgerechte Durchführung der Volkszählung löste Angriffe aus, die alles was früher war, in den Schatten stellten. Bis hin zum Gewissenskonflikt, in den meine Aktivitäten Parlamentarier bei ihrer Entscheidung über meine inzwischen erfolgte Wiederwahl stürzen könnten, zog man alle Register. Offensichtlich konnten sich viele Verantwortliche in Politik und Verwaltung nicht damit abfinden, daß ich es wagte, in einer Frage, die sie zum Prüfstein der Staatstreue gemacht hatten, das zu tun, was meines Amtes ist: sorgfältig das Vorgehen der Verwaltung zu beobachten, dabei festgestellte Defizite im Datenschutz beim Namen zu nennen und auf Abhilfe zu drängen. Inzwischen scheinen sich die Gemüter beruhigt zu haben. Mancher sieht jetzt vielleicht manches etwas objektiver als zuvor. Das läßt hoffen, daß Landtag und Landesregierung den Tätigkeitsbericht als das aufnehmen, worauf er abzielt: als Aufforderung zur Diskussion, zum Nachdenken über Geschehenes und über das, was in Zukunft getan werden muß.

1. Der Tätigkeitsbericht – ein Schwarzbuch?

Was soll eigentlich im Tätigkeitsbericht stehen? Diese Frage stellen sich meine Mitarbeiter und ich jedes Jahr erneut. Wie gelingt am ehesten, einen umfassenden Überblick über die Tätigkeit des Amtes zu geben, und dabei die meist sehr komplizierten und differenzierten Datenschutzprobleme so darzustellen, daß sie jedermann und nicht bloß die wenigen Datenschutzexperten nachvollziehen können? Wie läßt sich vermeiden, daß der Tätigkeitsbericht das Schicksal vieler anderer öffentlicher Berichte erleidet, ungelesen beiseite gelegt zu werden? Welche Art von Bericht kann am ehesten dazu beitragen, das Datenschutzbewußtsein zu schärfen und sachgerechte Lösungen voranzutreiben? Die Reaktionen auf meine bisher sieben Tätigkeitsberichte zeigen, daß die Art und Weise meiner Darstellung breite Zustimmung findet. Von Anfang an stieß sie freilich auch auf Kritik.

Die Landesregierung legte mir schon 1981 in ihrer Stellungnahme zum 1. Tätigkeitsbericht nahe, ich möchte doch zunächst einmal den Ministerien einen Berichtsentwurf vorlegen und ihre Stellungnahme hierzu gleich in die endgültige Berichtsfassung aufnehmen. Diesen Vorschlag wiederholte sie in der Folgezeit immer wieder. Nicht selten hörte ich dabei, es ginge nicht an, daß der Tätigkeitsbericht die Behörden überrasche – ganz so, als ob nicht jede Stelle im Lande, mit deren Datenverarbeitung ich mich während eines Jahres beschäftige, meine Haltung hierzu erfährt und hinreichend Gelegenheit erhält, ihre Vorstellungen vorzutragen und Einwände gegen meine Bewertung zu erheben. Ratschläge erhielt ich in der Folgezeit auch aus der Mitte des Parlaments: mein Stil mißfiel ebenso wie beispielsweise die Schilderung einzelner vorsätzlicher Datenschutzverstöße durch Polizeibeamte, die nach Meinung meiner Kritiker im Bericht nichts zu suchen haben.

1987 wartete die Landesregierung in ihrer Stellungnahme zum 7. Tätigkeitsbericht mit einem neuen Vorschlag auf. Ich solle künftig im Tätigkeitsbericht nur noch solche Mängel darstellen, die ich förmlich nach § 18 Abs. 1 LDSG beanstandet hätte. Alle anderen Mängel seien mangels Beanstandung ja wohl auch aus meiner Sicht unerheblich; das Parlament solle deshalb darüber gar nicht mehr beraten. Ein solches Verfahren entspräche im übrigen den Gepflogenheiten, wie sie Landtag und Rechnungshof bei dessen Denkschriften praktizieren. Diesen so fürsorglichen Ratschlag kann ich aus vielerlei Gründen nicht gut heißen: § 16 Abs. 2 LDSG verlangt von mir keineswegs bloß die Vorlage eines Schwarzbuchs. Bericht zu erstatten habe ich über meine Tätigkeit im vergangenen Jahr. Diese ist vielgestaltig und beschränkt sich keineswegs bloß auf die Kontrolle. Meine Beratung der Behörden ist für die Datenschutzpraxis im Land von mindestens gleicher Bedeutung. Oft genug gehen beide Aufgaben ineinander über. Da es mir zudem in erster Linie darauf ankommt, für die Schaffung rechtmäßiger Zustände zu sorgen, hielt ich mich in der Vergangenheit mit formellen Beanstandungen zurück; sie sind für mich gewissermaßen ultima ratio. Würde ich mich im Tätigkeitsbericht auf deren Darstellung beschränken, hätte dies zur Konsequenz, daß ich dem Parlament in einer Reihe von Fällen die Möglichkeit nehmen würde, sich selbst ein Urteil zu bilden, ob es einen bestimmten Mangel für schwerwiegend hält oder nicht und ob es daraus Folgerungen ziehen will. Natürlich muß ich bei der Erstellung des Berichts eine Auswahl treffen, weil eine Schilderung aller Aktivitäten jeden Rahmen sprengen würde. Eine erfolgte oder unterbliebene Beanstandung kann aber nicht das Auswahlkriterium sein. Deshalb werde ich auch in Zukunft tun, was ich für richtig halte und in der Vergangenheit tat: ich teile dem Landtag all das mit, was er nach meinem Amtsverständnis wissen muß, um sich ein Bild über die Situation des Datenschutzes im Lande zu machen. Das Parlament hat dann selbst in der Hand zu entscheiden, ob es meiner Beurteilung folgen will oder nicht und mit welchen Fragen es sich befassen will und mit welchen nicht.

2. Die Flaute

Wer das vergangene Jahr Revue passieren läßt, kann nicht umhin festzustellen: von einer Verbesserung und Fortentwicklung des Datenschutzrechts war im Lande nur wenig zu spüren. Stattdessen herrschte die große Flaute. Nur das von mir schon seit langem geforderte Landesarchivgesetz und die Hochschulgesetznovelle mit einer befriedigenden Regelung über die Erhebung und Verwendung von Studentendaten erreichten das Ziel. Andere Vorhaben liefen erst gar nicht vom Stapel oder wurden spätestens im

Landtag gestoppt; so erging es jeweils den Gesetzentwürfen der SPD-Fraktion und der Fraktion der Grünen für ein neues Landesdatenschutzgesetz; selbst diese Initiativen konnten die Landesregierung nicht davon abbringen, weiterhin untätig zu bleiben und auf den Bund zu starren. Stagnation ist ebenfalls im Sicherheitsbereich zu verzeichnen; die erforderlichen Rechtsgrundlagen für die Informationsgewinnung und -verarbeitung der Polizei sind ferner denn je. Nichts tat sich schließlich in anderen, der Landesgesetzgebung zugänglichen Bereichen. So lehnte es die Landesregierung ausdrücklich ab, präzise Rechtsvorschriften über den Umgang mit Schüler- und Elterndaten zu schaffen; sie hält es stattdessen weiter mit der Verwaltungsvorschrift des Kultusministers vom 6. Juni 1986, wonach eine Schule ihr bekanntgewordene Informationen über Eltern und Schüler – ganz gleich, wie sensibel sie sind – immer schon unter den Voraussetzungen des verfassungswidrigen § 10 LDSG weitergeben darf. Nach wie vor offen ließ die Landesregierung, ob und, wenn ja, welche gesetzlichen Regelungen sie für notwendig hält, um auch im High-Tech-Zeitalter den Persönlichkeitsschutz der Patienten und die ärztliche Schweigepflicht im Krankenhaus zu wahren. Nicht minder bedeckt hält sich das Sozialministerium, ob und wann es sich endlich dafür einsetzen will, daß unsere Gesundheitsämter anstelle des längst überholten Gesetzes über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens von 1934 ein zeitgemäßes Gesetz erhalten, das ihrer besonderen Aufgabenstellung entspricht.

Diese gesetzgeberische Askese ist in mehrfacher Hinsicht fatal. Zum einen für die Bürger unseres Landes: sie müssen ihrerseits noch lange hinnehmen, daß die Verwaltung in vielen Bereichen zu viele ihrer persönlichen Daten ohne Rechtsgrundlage sammelt, bereithält, nutzt und weitergibt und damit der Schutz ihres informationellen Selbstbestimmungsrechts völlig unzulänglich ist. Besonders schwer wiegt, daß ihnen der Staat dies ausgerechnet in einer Zeit zumutet, in der er selbst alles unternimmt, um den Einsatz der modernen Kommunikations- und Informationstechnik in der Verwaltung zu forcieren. Fatal ist die gesetzgeberische Askese zum anderen für die Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung: ihnen fehlen klare Maßstäbe für ihr Handeln. Die Folgen sind inzwischen unübersehbar. Die einen sind unsicher, weil sie befürchten, jemand werde ihnen die unzureichenden Rechtsgrundlagen ihres Tätigwerdens vorhalten und sie eines rechtswidrigen Verhaltens bezichtigen; die anderen nutzen die Gunst der Stunde und bauen die Datenverarbeitung nach Kräften aus.

Die Landesregierung rechtfertigt ihren Attentismus auf dem Gebiet des Datenschutzrechts wie eh und je mit dem Vorrang des Bundes: Zunächst solle Bonn das Bundesdatenschutzgesetz ändern, dann werde sich alles im Land zum Guten wenden. Diese Begründung für die eigene Untätigkeit war noch nie überzeugend: denn Baden-Württemberg hatte sich ja in der Vergangenheit keineswegs nur das Bundesdatenschutzgesetz zum Leitbild genommen. So war seine Änderung des Landesdatenschutzgesetzes vom 30. Juni 1982 (GBl. S. 265) sehr wohl ein Alleingang des Landes. Ein zweiter Alleingang, die ebenfalls 1982 beabsichtigte Änderung des Landesdatenschutzgesetzes zugunsten der Forschung, konnte gerade noch verhindert werden. Erst recht fragwürdig ist die Berufung auf die Leitbildfunktion des Bundes, nachdem bereits die Bundesländer Hessen und Bremen ein neues Landesdatenschutzgesetz erlassen haben und in Nordrhein-Westfalen der Erlass eines solchen Gesetzes bevorsteht. Nirgendwo steht geschrieben, daß im Bundesstaat nur der Bund Leitbild sein kann. Genausogut kann eine solche Leitbildwirkung auch von

einzelnen Ländern ausgehen. Wenn man die neuen Datenschutzgesetze in Hessen und Bremen und das kommende von Nordrhein-Westfalen mit den Überlegungen vergleicht, die der Bund im Rahmen der geplanten Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes anstellt, muß man dies sogar im Interesse des Datenschutzes ausdrücklich wünschen.

Weil der Hinweis auf die Leitbildfunktion des Bundes mit fortschreitender Zeit immer schwächer wird, hörte man 1987 erstmals ein anderes Argument. Am deutlichsten brachte es bisher der Herr Innenminister während der ersten Beratung des Entwurfs eines Gesetzes zum Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Fraktion der Grünen im Landtag vor. Da erklärte er *rebus sic stantibus*, die Landesregierung und damit auch die öffentliche Verwaltung hielten sich schon jetzt ohne Novellierung des Landesdatenschutzgesetzes an das, was das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil festgelegt habe:

- Ein solches, über alle Maßen erstaunliches Argument kann nur vorbringen, wer im Volkszählungsurteil nichts anderes als die Aufforderung sieht, die bestehende Verwaltungspraxis durch den Erlass von Rechtsvorschriften formal zu bestätigen. Bei manchen Gesetzentwürfen im Bund und in den Ländern muß man in der Tat den Eindruck haben, daß sich ihre Verfasser von dieser Vorstellung leiten ließen. Man denke bloß an den Referentenentwurf eines Justizmitteilungsgesetzes aus dem Bonner Justizministerium, der die bisherigen Mitteilungsdienste der Justizbehörden in Straf- und Zivilsachen absegnen sollte. Ich meine, eine gründlichere Verkennung der Intentionen des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts ist in Wirklichkeit kaum möglich. Denn dem Bundesverfassungsgericht ging es doch angesichts der immer stärkeren Gefährdung des informationellen Selbstbestimmungsrechts durch die moderne Kommunikations- und Informationstechnik gerade darum, die bestehende Verwaltungspraxis kritisch zu überprüfen und die Datenverarbeitung auf das im überwiegenden Allgemeininteresse unbedingt notwendige Maß zu beschränken.
- Die These, die Verwaltung halte sich auch ohne die erforderlichen Gesetze bereits an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, ist zudem vom rechtssystematischen Ansatz her verfehlt. Denn nach dem Volkszählungsurteil kann es in keinem Fall Sache der Exekutive sein, darüber zu entscheiden, welche Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht im überwiegenden Allgemeininteresse unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit geboten sind, sondern allein und ausschließlich Sache des Gesetzgebers. Solange der Gesetzgeber eine solche Entscheidung nicht getroffen hat, kann weder die Verwaltung noch die Landesregierung noch eine Fraktion des Landtags ein solches überwiegendes Allgemeininteresse mit Wirkung gegen den Bürger feststellen. Wer gleichwohl eine solche Wertung trifft, hält sich eben gerade nicht an die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts.
- Unabhängig davon ist die Aussage selbstverständlich auch in der Sache falsch, wie schon wenige Beispiele zeigen: nach wie vor geben viele Behörden Tag für Tag eine Fülle von Daten an andere Behörden zur Erfüllung deren Aufgaben weiter und handeln damit dem Zweckbindungsgrundsatz zuwider. Nach wie vor ist das Recht des einzelnen zu erfahren, was andere über ihn wissen, nicht nur bei den Sicherheitsbehörden unzureichend verwirklicht. Auch andere Behörden meinen immer noch, es stünde in ihrem Ermessen, ob sie dem Bürger außerhalb von Verwaltungsverfahren Auskunft über in ihren Akten enthaltene Informationen geben.

- Zu konstatieren haben wir aber nicht nur eine nahezu uneingeschränkte Fortsetzung einer mit den Grundsätzen des Volkszählungsurteils nicht zu vereinbarenden Verwaltungspraxis. In manchen Bereichen gehen die Behörden sogar noch um einiges weiter als bisher. Das gilt z. B. für den polizeilichen Meldedienst, den das Landeskriminalamt aus Anlaß der Volkszählung 1987 eingerichtet hat; dessen Gegenstand waren nicht nur strafbares Verhalten, sondern auch Ordnungswidrigkeiten und selbst rechtlich in keiner Weise zu beanstandende Äußerungen kritisch eingestellter Bürger. Nicht anders ist die ebenfalls in Zusammenhang mit der Volkszählung exzessive Praxis bei Speicherung von Personen in APIS zu beurteilen – eine der sensibelsten Datensammlungen, welche die Polizei überhaupt führt.

Wer dies weiß, versteht meine erneute dringende Bitte an die Verantwortlichen, endlich mit dem Volkszählungsurteil Ernst zu machen und die bisherige Zurückhaltung in der Gesetzgebung aufzugeben. Der vielberufene Übergangsbonus dauert nicht ewig und läßt im übrigen auch nur Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht zu, die zur Funktionsfähigkeit des Staates unerlässlich sind. Im Interesse unserer Bürger sollten sich die Verantwortlichen in der Politik ihrer Verantwortung für das Handeln der staatlichen Organe bewußt bleiben und endlich ein Datenschutzrecht schaffen, das diesen Namen auch verdient.

3. Beratungs- und Kontrollpraxis

Erwartungsgemäß standen die Volkszählung und ihre Begleiterecheinungen im Mittelpunkt des vergangenen Jahres. Trotzdem ging auch die ‚normale‘ Arbeit weiter. Wie eh und je galt es, den vielen mündlichen, fernmündlichen und schriftlichen Anfragen und Beschwerden von Bürgern nachzugehen. 1987 führten wir über 130, teils mehrtägige Kontroll- und Informationsbesuche durch. Natürlich erfolgten viele davon wegen der Volkszählung. Ganz andere Anlässe führten uns jedoch zu verschiedenen Rechenzentren, Polizeidirektionen, zum Landeskriminalamt und Landesamt für Verfassungsschutz, zum Landesamt für Besoldung und Versorgung, zur Kassenärztlichen Vereinigung Nordbaden und zum Regierungspräsidium Stuttgart. Stellungnahmen zu zahlreichen datenschutzrechtlichen Problemen unterschiedlichster Art gingen an Ausschüsse des Landtags, Ministerien und andere Behörden und öffentliche Stellen. Das Bundesverfassungsgericht gab mir 1987 in zwei Fällen Gelegenheit zur Äußerung und zeigte damit einmal mehr, welche Bedeutung es den unabhängigen Datenschutzbeauftragten beimißt. Fruchtbar war auch der Meinungs- und Erfahrungsaustausch mit meinen Kollegen im Rahmen der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder. Last but not least versuchten meine Mitarbeiter und ich, durch Vorträge und Mitwirkung an Fortbildungsveranstaltungen dazu beizutragen, die Akzeptanz für den Datenschutz zu verbessern, Vorbehalte abzubauen und vor allem für mehr Information über den Datenschutz zu sorgen.

Die Erfahrungen, die wir bei unseren zahlreichen Kontakten mit den Ministerien und der übrigen Verwaltung des Landes machten, lassen keine einheitliche Bewertung zu: Licht und Schatten wechselten. Beachtlicher Aufgeschlossenheit für den Datenschutz stand gelegentlich völliges Unverständnis gegenüber. Überraschend oft fehlte es auch noch an Grundkenntnissen des Datenschutzrechts: so klären noch allzu oft Behörden und Forschungseinrichtungen die Bürger nicht richtig auf, ob sie ihnen Angaben

machen müssen und welche Folgen eine Verweigerung der erbetenen Auskünfte hat. Immer wieder überspielen sie die fehlende Rechtsgrundlage für eine Befragungsaktion durch eine entsprechende Ausgestaltung des Fragebogens und spekulieren darauf, der Bürger werde noch wie in früheren Zeiten annehmen, ein Fragebogen müsse eben beantwortet werden. Das Wort „freiwillig“ scheint ein Fremdwort zu sein, das möglichst nirgendwo erscheinen darf. Viele wissen auch immer noch nicht, daß jede Behörde, die eine andere um Auskunft bittet, dafür eine Rechtsgrundlage braucht. Behörden dürfen anders als Herr Jedermann eben nicht nach dem Motto verfahren: fragen ist jederzeit erlaubt. Selbst das Finanzministerium und das Sozialministerium verkennen dies, wenn sie entgegen den Ausführungen in meinem 7. Tätigkeitsbericht (LT-Drs. 9/4015 S. 91) nach wie vor meinen, die Finanzämter dürften der Landesapothekerkammer auf Anforderung den Jahresumsatz von Apotheken mitteilen. Sie übersehen dabei, daß § 31 der Abgabenordnung nur den Finanzämtern erlaubt, solche Auskünfte unter Durchbrechung des Steuergeheimnisses zu geben, aber das Kammergesetz dagegen nicht vorsieht, daß die Kammer solche Auskünfte beim Finanzamt einholt. Gerade in diesen und anderen Fragen ist noch in der gesamten Verwaltung viel Aufklärungsarbeit zu leisten. Auch sonst waren meine Erfahrungen nicht immer positiv. Beispielfhaft sei berichtet:

- Die Beteiligung

Mit der Novellierung der Landesdisziplinarordnung befaßten sich im Innenministerium schon Generationen von Juristen immer und immer wieder. Nunmehr ist ein neuer Anlauf zu verzeichnen: das Innenministerium leitete im Sommer 1987 den Ressorts einen neuen Gesetzentwurf zu. Als ich davon erfuhr, bat ich es in aller Form, auch mir den Entwurf zur Stellungnahme zu geben, weil abzusehen war, daß darin eine Reihe wichtiger Datenschutzprobleme gelöst werden soll. Meine Überraschung war groß, als mir das Innenministerium meine Bitte schlichtweg mit der Begründung abschlug, der Referentenentwurf enthalte Punkte, zu denen die Meinungsbildung im Innenministerium noch nicht abgeschlossen sei und die deshalb ausdrücklich zur Diskussion gestellt würden. Gerade in diesem Verfahrensstadium macht eine Stellungnahme meines Amtes Sinn, da sie wie die der anderen Ressorts ja dazu beitragen kann und soll, dem Innenministerium die notwendigen Beurteilungsgrundlagen an die Hand zu geben, die ihm eine abschließende fundierte Meinungsbildung gestatten. Gibt es mir erst Gelegenheit zur Stellungnahme, wenn seine Meinung gebildet ist, verkehrt es den Sinn einer Beteiligung in ihr Gegenteil und degradiert sie zum Alibi. Um dies zu verhindern, wandte ich mich an den Herrn Innenminister. Dieser hatte dann auch ein Einsehen. Er konnte allerdings nicht auf den erhobenen Zeigefinger verzichten und sprach die Erwartung aus, sein Ministerium wolle „nicht zu einem Zeitpunkt kritischen öffentlichen Äußerungen begegnen, in dem sich noch nicht einmal der zuständige Fachreferent für eine bestimmte Lösung entschieden hat.“

- Kontrollen mit Widerständen

§ 16 Abs. 3 Satz 2 LDSG verpflichtet die Behörden, mir Auskunft auf meine Fragen zu geben und Einsicht in alle Unterlagen und Akten zu gewähren, die im Zusammenhang mit der Verarbeitung personenbezogener Daten in Dateien stehen. Die Existenz dieser umfassenden Unterstützungs- und Auskunftspflicht ist eine wesentliche Voraussetzung für eine effektive Kontrolle. Gerade in diesem Punkt kommt es immer wieder zu Problemen:

- So beharrte die Oberfinanzdirektion Karlsruhe wieder einmal auf dem von der Steuerverwaltung seit Jahren vertretenen und von den Datenschutzbeauftragten seit eh und je kritisierten Standpunkt, daß das Steuergeheimnis auch gegenüber den unabhängigen Datenschutzbeauftragten gilt, und behinderte damit eine sachgerechte Antwort auf eine Eingabe eines Bürgers. Er hatte sich darüber verwundert, daß in seinem Briefkasten der Steuerbescheid eines anderen gelandet war.
- Verstärkt zeigte sich ein Trend, den ich schon früher in Ansätzen bei der Polizei beobachtet hatte: die LPD Stuttgart II, die ansonsten durchaus kooperationsbereit war, meinte bei einem Kontrollbesuch, sie könne mir nur dann Einsicht in ein bei ihren Akten befindliches Schreiben des Landeskriminalamts geben, wenn dieses zuvor seine Zustimmung gegeben habe – ganz so, als ob dieses Schreiben nicht Inhalt der Akten der LPD Stuttgart II und damit nicht von meinem Einsichtsrecht nach § 16 Abs. 3 LSDG erfaßt wäre. Beim Kontrollbesuch wirkte sich diese These nur in einer erhöhten Zahl von Telefonaten aus, weil das Landeskriminalamt jeweils sein Placet gab. Doch gilt es hier, wegen der möglichen weiteren Folgerungen den Anfängen zu wehren.
- Mit einer noch interessanteren Variante überraschte mich das Landeskriminalamt bei einem tags zuvor angekündigten Kontrollbesuch. Als ich dort Einblick nehmen wollte in einen Erlaß des Innenministeriums, mit dem dieses eine Sonderauswertung über AIDS-Speicherungen angeordnet hatte, und in weitere dazu gehörige Unterlagen, hielt es der Herr Präsident des Landeskriminalamts für notwendig, sich an das Innenministerium zu wenden. Dort bekam er zunächst die Auskunft, es handle sich bei diesen Schriftstücken um Unterlagen über eine Dienstaufsichtsmaßnahme, auf die sich mein Einsichtsrecht nicht erstrecke. Dies war schlechterdings nicht nachvollziehbar, denn aus welchem Anlaß ein Schriftstück über einzelne Datenverarbeitungsvorgänge entsteht, ist für mein Einsichtsrecht ohne jeden Belang; entscheidend ist allein, ob es eine Datenverarbeitung in Dateien zum Gegenstand hat. Als ich deshalb nach dieser Auskunft den Kontrollbesuch abbrechen wollte, war das Landeskriminalamt nach einer neuerlichen telefonischen Rückfrage beim Innenministerium schließlich doch bereit, seiner Verpflichtung nach § 16 Abs. 3 LSDG nachzukommen und mir die gewünschten Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

4. Die Technik

Die Verwaltung des Landes setzt verstärkt die moderne Informations- und Kommunikationstechnik ein. Nicht zuletzt initiierte die Landesregierung diese Entwicklung mit ihrem Bemühen um eine baldige Realisierung des Landessystemkonzepts. Je weiter dessen Verwirklichung voranschreitet, umso evidenter wird, welche unterschiedliche Interessen und Bedürfnisse davon berührt sind und welche Vielfalt von Einzelproblemen einer Lösung harrt. Allorts sind irgendwelche Behörden mit irgendeiner Detailfrage der technischen Umsetzung befaßt; nahezu jede wirft Datenschutzprobleme auf, da fast immer der Einsatz moderner Kommunikations- und Informationstechnik zu einer weiteren Registrierung persönlicher Angaben führt. Für die unabhängige Datenschutzkontrolle wird es deshalb immer schwieriger, die Entwicklung, die an sich aus der Sicht des Datenschutzes höchste Aufmerksamkeit erfordert, zu verfolgen. Drei Fragenkomplexe beschäftigten mich 1987 vor allem:

– Neuorganisation der Staatlichen Rechenzentren

Die Landesregierung setzte 1987 ihre Bemühungen um eine Neuorganisation der Staatlichen Rechenzentren fort. Ein Abschluß ist noch nicht in Sicht. Der anfangs vor allem vom Staatsministerium favorisierte Vorschlag, der Empfehlung eines eingeholten Gutachtens zu folgen und das heutige Gemeinschaftsrechenzentrum des Landesamts für Straßenwesen sowie die Rechenzentren des Statistischen Landesamts, der Oberfinanzdirektion Stuttgart, der Datenverarbeitungs- und Entwicklungsstelle des Landwirtschafts- und des Umweltministeriums bei der Forstdirektion Stuttgart und der Rechenzentren der Psychiatrischen Landeskrankenhäuser Winnenden und Wiesloch zu einem Großrechenzentrum zusammenzufassen, ist wieder vom Tisch. Aus der Sicht des Datenschutzes ist diese Entwicklung zu begrüßen. Schon in meinem letzten Tätigkeitsbericht (LT-Drs. 9/4015, S. 20 f.) hatte ich auf die ungleich höheren Risiken hingewiesen, die eine Zentralisierung der Datenverarbeitung in einem Landesrechenzentrum gegenüber der bisherigen Lösung mit sich bringen würde. Als das von der Landesregierung eingeholte Gutachten vorlag, vertiefte ich meine Bedenken in einer eingehenden Stellungnahme wie folgt:

Eine einzige Schwachstelle im Sicherheitsprogramm kann sich auf die Sicherheit aller Daten im Landesrechenzentrum – ganz gleich, ob es sich um Steuerdaten, Daten aus Personalverwaltungssystemen, Angaben aus gerichtlichen Mahnverfahren oder um Statistikdaten handelt – auswirken. Da sich solche Schwachstellen nie völlig ausschließen lassen, sollte man nicht zu viele Daten zentral verarbeiten. Die zentrale Speicherung vielfältiger Daten aus den verschiedensten Verwaltungsbereichen erhöht zudem das Risiko eines unberechtigten Abgleichs. Außerdem ist die Verarbeitung der Daten so vieler Stellen in einem einzigen Großrechenzentrum nur sehr schwer zu koordinieren; infolgedessen besteht die Gefahr, daß dort Daten nicht rechtzeitig gelöscht oder berichtigt und dadurch Rechte und schutzwürdige Belange von Bürgern beeinträchtigt werden. Ein Ausfall des Großrechenzentrums könnte zudem weite Teile der Landesverwaltung behindern oder gar lahmlegen. Nicht zuletzt scheint mir eine Zentralisierung der Datenverarbeitung der Verwaltung des Landes kaum geeignet zu sein, die zweifellos bestehenden Ängste und Besorgnisse der Bürger darüber, was der Staat mit ihren Daten unter Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung macht, abzubauen. Im Gegenteil: ein solches Vorgehen würde neues Mißtrauen wecken und damit auch das für die Entwicklung unseres Staatswesens wichtige Verhältnis von Bürger und Staat weiter belasten.

– Das Landesverwaltungsnetz

Warnen mußte ich davor, den Beschluß der Landesregierung vom 25. Mai 1987 über den Aufbau eines Landesverwaltungsnetzes unter Zeitdruck in die Praxis umzusetzen. Schon für überstürzt hielt ich die erste Vorgabe dieses Beschlusses, bis Ende 1987 einen Netzverbund aus dem Landesverwaltungsnetz Teil Umwelt, den drei Datennetzen der Finanzverwaltung, dem Datennetz des Gemeinschaftsrechenzentrums, den Datennetzen der Rechenzentren des Landwirtschafts- und Umweltministeriums und dem Datennetz des Statistischen Landesamts herzustellen. Denn ein solcher Netzverbund ist nur unter Einsatz einer komplexen, teilweise noch unausgereiften Datensicherungstechnik möglich. Die notwendige Sicherheit personenbezogener Daten in einem solchen Netz läßt sich folglich nur gewährleisten, wenn alle Sicherheitskomponenten sorgfältig geplant, umfassend getestet und dann erst verwirklicht werden. Dafür

konnte die Zeit bis Ende 1987 nicht ausreichen: denn erst seit Frühjahr 1987 liegt das Datenschutz- und Sicherheitskonzept (Feinkonzept) der Datenzentrale vor, das die Landesregierung ihrer Netzplanung zugrunde legt; dieses stellt noch kein vollständiges, in allen technischen Details ausgeformtes und schlüssiges Datenkonzept dar; es läßt vielmehr eine Reihe von Fragen – wie etwa den Anschluß der kommunalen Datennetze – offen; außerdem reichen die von ihm vorgesehenen Maßnahmen nicht aus, die mit dem Anschluß von intelligenten Endgeräten, z. B. von Personal Computern, Kleinrechnern und Bürokommunikationssystemen, an das Netz verbundenen Risiken zu begrenzen.

Wie sich inzwischen herausstellte, lag ich mit meiner Einschätzung nicht falsch: bis 1. Dezember 1987 war noch keines der Teilnetze mit einem anderen verbunden. Deswegen wird es auch mit der Verwirklichung der weiteren Vorgaben des Beschlusses der Landesregierung vom 25. Mai 1987, ab 1988 den Verbund der beschriebenen Einzelnetze zu einem Einheitsnetz auszubauen und an dieses integrierte Netz die Netze der Kultusverwaltung, der Polizei und möglicherweise auch – soweit sie für administrative Zwecke im Rahmen des Umweltinformationssystems genutzt werden – die Netze des Universitäts- und Forschungsbereichs anzuschließen und das so entstandene Landesverwaltungsnetz auch noch mit Datennetzen des kommunalen Bereichs und des Bundes zu koppeln, noch länger auf sich warten lassen. Das kommt dem Datenschutz entgegen, da mein genereller Vorbehalt gegen diese Pläne nach wie vor ist: vor der Schaffung eines solchen Einheitsnetzes und der damit verbundenen enormen Steigerung der Informationsverarbeitungsmöglichkeiten muß ein materielles Datenschutzrecht geschaffen werden, das den sich aus dem Einsatz dieser Techniken ergebenden Risiken für das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Bürger angemessen begegnet.

– Bürokommunikation

Ein weiteres Ziel des Landessystemkonzepts ist die umfassende Automatisierung der Bürotätigkeit. Sehr schnell zeigte sich, daß das anvisierte papierarme Büro mit den bislang auf dem Markt befindlichen Bürokommunikationssystemen nicht erreichbar ist. Diese Systeme beherrschen weder das komplizierte Gefüge von Berechtigungen und Zuständigkeiten der Bediensteten noch erlauben sie eine Abbildung des herkömmlichen Geschäftsgangs noch können sie Fälschungen elektronisch geführter Akten verhindern. Das hat inzwischen auch die Landesregierung erkannt. Sie will deshalb die herkömmlichen Bürokommunikationssysteme im wesentlichen nur für die Textverarbeitung, persönliche Hilfen insbesondere im Sekretariatsbereich – z. B. beim Führen von Terminkalendern – und für das Verteilen der elektronischen Post an die Bearbeiter einsetzen. Entgegen der ursprünglichen Konzeption eines vollautomatisierten Mitzeichnungsverfahrens soll jetzt bei mitzeichnungspflichtigen Vorgängen nur noch die Abstimmung unter Zuhilfenahme der elektronischen Post erfolgen; die eigentliche Mitzeichnung soll wie bisher auf der gedruckten Endfassung des Entwurfs geschehen. Damit bleibt die normale Akte verbindliche Grundlage für das Verwaltungshandeln. Ob man bei einem solchen Vorgehen noch von einer automatisierten Bürokommunikation sprechen kann, erscheint mir fraglich. Sicher ist jedenfalls, daß bei einem solch reduzierten Einsatz der Bürokommunikationssysteme die Probleme für den Datenschutz entsprechend geringer sind. Doch gibt es sie auch: so kann beispielsweise ein elektronischer Versand mitzeichnungspflichtiger Entwürfe zur Abstim-

mung dazu führen, daß die Adressaten möglicherweise eine Reihe unterschiedlicher Versionen des Entwurfs speichern. Dies birgt die Gefahr in sich, daß im Laufe der Zeit bei den einzelnen Mitarbeitern eine Unmenge privater, automatisiert geführter Datensammlungen entstehen, über die weder sie noch sonst jemand mehr einen Überblick hat und haben kann. Diese Gefahr sieht zwar auch das Staatsministerium; es meint jedoch, Ähnliches geschehe ja auch heute schon und verweist auf die alt eingefahrene Praxis der Handakten; der Einsatz der Bürokommunikationssysteme führe daher nicht zu einer Verschlechterung der Lage. Dieses Argument kann ich nicht teilen: Das Staatsministerium erkennt dabei, daß eine elektronische Speicherung ein ungleich höheres Risiko für den Datenschutz darstellt als das Aufbewahren einer Photokopie in den konventionellen Handakten. Elektronische Handakten sind leichter auswertbar und verwertbar als herkömmliche Handakten und können mühelos in Netzen verteilt werden. Aus diesem Grunde sind klare Festlegungen über die Löschung solcher elektronischer Handakten unerlässlich. Das Staatsministerium will dies bei den derzeit laufenden Pilotprojekten in der Landesverwaltung prüfen lassen.

Außer der Landesverwaltung treiben eine ganze Reihe anderer Stellen die Büroautomation voran. So setzt auch der Landtag seit kurzem High Tech ein. Wie dies aus der Sicht des Datenschutzes zu beurteilen ist, ist bislang offen. Zunächst ließen sich die Dinge recht erfreulich an: auf Bitten des Direktors des Landtags gab ich im März 1986 eine eingehende Stellungnahme ab, welche Aspekte des Datenschutzes beim Einsatz der IuK-Technik im Landtag zu beachten sind. Darin forderte ich u. a., daß die Kommunikationstechnik des Landtags eine absolute Autonomie erhält und nicht, wie bereits damals geplant war, an das im Aufbau befindliche Landesverwaltungsnetz angeschlossen wird. Auf diese Weise hätte man von Anfang an sicherstellen können, daß keinesfalls jemand aus der Mitte des Landtags auf einzelne Daten von Bürgern zugreifen kann, welche die Verwaltung des Landes – seien es Finanzämter, Polizei, Statistisches Landesamt, Justiz- oder Sozialbehörden – in den einzelnen Informationssystemen speichert. Monatelang hörte ich so dann nichts mehr. Anfang Dezember 1986 erfuhr ich aus der Presse, daß die Landtagsverwaltung inzwischen ihre Konzeption fertiggestellt hat und daß entgegen meiner Empfehlung einer deren zentralen Punkte der Anschluß des Landtags an das Landesverwaltungsnetz ist. In den folgenden Wochen erhielt ich von der Landtagsverwaltung einige weitere Informationen; eine exakte Antwort auf meine gestellten Fragen und die detaillierten Unterlagen blieb freilich nach wie vor aus. Die Landtagsverwaltung meinte, man könne ohne sie die Datenschutzproblematik allein mündlich abklären. Auf eine solch unpräzise Arbeitsweise mochte ich mich nicht einlassen. Anfang November 1987 ließ ich die Landtagsverwaltung wissen, daß ich mich, nachdem das Bürokommunikationssystem inzwischen installiert und in Betrieb genommen ist, in absehbarer Zeit vor Ort darüber genau informieren wolle und deshalb zur Vorbereitung dieses Kontrollbesuchs die seit langem erbetenen Unterlagen und Auskünfte benötige.

Schließlich sind auch die Kommunen nicht untätig. Zu erwähnen ist insbesondere die Stadt Freiburg: dort zeigten sich bei einem Kontrollbesuch einige Mängel, die inzwischen weitgehend behoben sind. Eine der noch offenen Fragen ist auch dort die Führung elektronischer Handakten; die Stadt Freiburg meint trotz meiner Einwände bis jetzt immer noch, sie könne

die sich daraus ergebenden Risiken vernachlässigen und auf eine kontrollierte Löschung verzichten. Die Stadt Konstanz beriet ich beim Abschluß einer Dienstvereinbarung mit dem Personalrat aus Anlaß der Einführung der Bürokommunikation. Auch andere Städte baten mich um meine Hilfe bei deren Einführung. Wenig kooperationsbereit zeigte sich bis jetzt die Stadt Bad Mergentheim; sie ließ eine durch eine Eingabe ausgelöste Anfrage meines Amts vom 30. Juli 1987 trotz zweimaliger Mahnung bislang unbeantwortet.

Zieht man ein Fazit aus der nun schon über drei Jahre dauernden Auseinandersetzung um den Einzug der modernen Informations- und Kommunikationstechnik in die Amtsstuben in Baden-Württemberg, so läßt sich folgendes festhalten: Nichts geändert hat sich an dem Grundmangel, an dem das Vorhaben der Landesregierung von Anfang an krankte: es fehlt nach wie vor an einem den Risiken dieser Technik adäquaten Datenschutzrecht. Erreicht wurde dagegen eine Sensibilisierung der Technik für die Probleme der Datensicherung. Insbesondere beschäftigt sich die Fachwelt in zunehmendem Maße mit der zuvor kaum beachteten Netzproblematik. Entwicklungs- und Lösungsmöglichkeiten wurden eingeleitet, die hoffen lassen. Worauf es jetzt immer mehr ankommt, ist die Detailarbeit. Zahlreiche Einzelprobleme müssen gesucht, analysiert und gelöst werden. Dies ist ein mühsames Geschäft, das einen hohen Aufwand an Zeit und Fachwissen erfordert. Darüber hinaus erscheint mir in der jetzigen Phase vor allem wichtig: es genügt nicht, nur die notwendige Sicherheitstechnik zu entwickeln und bereitzustellen sowie die erforderlichen organisatorischen Vorkehrungen in Richtlinien, Verwaltungsvorschriften u. a. vorzuschreiben. Alle diese Maßnahmen nützen nämlich nichts, wenn sich die Praxis ihrer nicht bedient und sie nicht beachtet. Genau diese Gefahr besteht aber durchaus: das Sagen hat inzwischen nicht mehr der EDV-Profi in den Großrechenzentren, der sich im Laufe der Jahre an die Erfordernisse des Datenschutzes gewöhnt hat. Ihn lösen immer mehr Mitarbeiter in den Büros ab, die glauben, auch beim Einsatz der modernen Informations- und Kommunikationstechnik in derselben nonchalan-ten Weise vorgehen zu können, wie sie es bisher mit ihren Akten taten. Es gilt deshalb, nicht nur das notwendige Sicherungsinstrumentarium zur Verfügung zu stellen, sondern auch die Mitarbeiter davon zu überzeugen, daß und weshalb sie dieses Instrumentarium tatsächlich nur so und nicht anders einsetzen dürfen. Dazu bedarf es enormer Anstrengungen in der öffentlichen Verwaltung selbst. Zugleich ist es gerade im jetzigen Entwicklungsstadium dringlich, daß mein Amt die Umsetzungspraxis laufend überprüft - eine Aufgabe, von der meine Mitarbeiter und ich derzeit noch nicht sehen, wie wir sie mit unseren bescheidenen Möglichkeiten auf der einen und deren Vielfalt auf der anderen Seite auch nur annähernd bewältigen können.

5. Das Amt

Das Jahr 1987 war für mein Amt ein arbeitsreiches, anstrengendes und aufregendes Jahr. Vor allem die Volkszählung und ihre Begleiterscheinungen belasteten die Arbeitskraft meiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufs Äußerste. Ohne ihr Engagement und ihre außergewöhnliche Einsatzbereitschaft wäre es nicht möglich gewesen, den an mein Amt gestellten Anforderungen auch nur annähernd gerecht zu werden. Dafür möchte ich mich bei ihnen allen sehr herzlich bedanken.

2. Teil: Volkszählung 1987

1. Abschnitt: Großwetterlage

1. Der starke Staat

Die Volkszählung 1987 rief wie die ins Wasser gefallene Volkszählung 1983 in einem Maße Reaktionen hervor, die im nachhinein kaum mehr zu verstehen sind. Obwohl der Deutsche Bundestag mit großer Mehrheit das Volkszählungsgesetz 1987 beschlossen und sich dabei durchaus bemüht hatte, den Anforderungen an eine solche Totalerhebung gerecht zu werden, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil vom 15. Dezember 1983 aufgestellt hat, traten Ängste und Befürchtungen zu Tage, die nachdenklich stimmen müssen und nach ihren Ursachen fragen lassen. Vor allem zeigte sich Mißtrauen in die guten Absichten des Staates; ihm trauen offenbar viele gerade im Zusammenhang mit dem Einsatz der modernen Informations- und Kommunikationstechnik sehr vieles zu. Sicherlich ist dies mit die Folge dessen, daß sich ausgerechnet auch einige für die Volkszählung Verantwortliche in der Vergangenheit nicht gerade als Herolde des Datenschutzes präsentiert haben. Kein Wunder, daß sich politische Gruppierungen aus durchaus unterschiedlichen Motiven und mit unterschiedlichen Zielsetzungen dieser Vorbehalte annahmen und teilweise auch offen zum Boykott der Volkszählung aufriefen. Die für die Volkszählung Verantwortlichen reagierten in verschiedener Weise: zum einen überzogen sie das Land unter Einsatz aller Medien mit einer beispiellosen Werbekampagne. Sozusagen auf allen Kanälen wurde die Notwendigkeit und der Nutzen der Volkszählung beschworen, die Anonymität der Erhebung beteuert und der absolute Datenschutz zugesichert. Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, angefangen von Politikern über führende Köpfe der Wirtschaft und Wissenschaftler bis hin zu manchen Bischöfen, setzten sich werbend für die Volkszählung ein. Das allein reichte jedoch nicht aus, um die Stimmen gegen die Volkszählung zum Verstummen zu bringen und den Argwohn zu besänftigen – zumal manche Werbeaktion, weil sie überzogen und deshalb unglaubwürdig war, das Gegenteil dessen bewirkte, was sie eigentlich erreichen sollte. Um gleichwohl den Erfolg der Volkszählung zu sichern, machte der Staat gewissermaßen mobil. Er besann sich seiner Machtmittel und Sanktionsmöglichkeiten. Hohe Bußgelder und Zwangsgelder sollten der Volkszählung zum Erfolg verhelfen. Weil einige Volkszählungsgegner das Thema Volkszählung als Vehikel für ihren Kampf gegen den Staat einsetzten und dabei auch vor gewalttätigen Anschlägen nicht zurückschreckten, gerieten allmählich alle, die sich negativ zur Volkszählung äußerten oder Zweifel an deren Notwendigkeit geltend machten oder nur Einzelheiten ihrer Durchführung kritisierten, in den Verdacht der Komplizenschaft. Viele für die Volkszählung Verantwortliche sahen den Staat in Gefahr; die Staatsorgane reagierten entsprechend. Emotionen machten sich breit; alte Rechnungen gegen solche, die immer schon dagegen waren, wurden aufgemacht. Polarisierung griff um sich, Nervenstränge lagen bloß. Es kann nicht verwundern, daß ein solches Klima auch ganz erhebliche Auswirkungen auf meine Arbeit hatte.

2. Arbeitsschwerpunkte

Im Mittelpunkt meiner Beschäftigung mit der Volkszählung 1987 stand das, was meines Amtes ist: mit allen mir zur Verfügung stehenden Kräften darauf hinzuwirken, daß die Volkszählung so

durchgeführt wird, wie es das Volkszählungsgesetz und unsere Verfassung verlangen und wie es den Bürgern auch von allen Seiten versprochen wurde.

- Grundsatzfragen

Nachdem das Finanzministerium mit dem Erlaß der Durchführungsverordnung (DVO VZG 1987) vom 30. Juni 1986 (GBl. S. 252) und der Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Volkszählungsgesetzes 1987 vom 1. Oktober 1986 (GABl. S. 945) im Land einen aus den in meinem letzten Tätigkeitsbericht (LT-Drs. 9/4015, S. 26 ff.) dargelegten Gründen höchst unvollkommenen Rahmen für die Durchführung der Volkszählung geschaffen hatte, bemühte ich mich, daß wenigstens die Gemeindeanleitung, welche die Arbeit der Erhebungsstellen regelt, und die für die Zähler maßgebliche Zähleranleitung und die Verwaltungsvorschrift zum EDV-Einsatz in der Erhebungsstelle so ausgestaltet werden, daß sie den Anforderungen des Datenschutzes angemessen sind. Auch bei diesen Bemühungen machte sich bemerkbar, was sich schon zuvor bei der Bestimmung der Erhebungsstelle in der Durchführungsverordnung zum Volkszählungsgesetz und der Regelung über den Personaleinsatz in der Erhebungsstelle in der Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums zur Durchführung des Volkszählungsgesetzes 1987 vom 1. Oktober 1986 gezeigt hatte: das Bestreben von Statistikern und Kommunen, vermeintlichen oder tatsächlichen Bedürfnissen der Verwaltungspraxis, herkömmlichen Verwaltungsübungen und Kostengesichtspunkten den Vorrang vor der Sicherung des Datenschutzes zu geben und die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben an die Organisation der Zählung so restriktiv wie irgend möglich zu interpretieren.

- Kontrollen

Von Anfang an war es mir auch wichtig, mich durch Prüfungen vor Ort davon zu überzeugen, ob sich die in die Durchführung der Volkszählung eingeschalteten Stellen tatsächlich an die ihnen gemachten Vorgaben halten. Deshalb führten Mitarbeiter meines Amtes schon im Januar 1987 bei 31 Bürgermeisterämtern – verteilt auf das ganze Land – Kontrollen durch. Weitere 36 Erhebungsstellen, darunter auch 3 Landratsämter überprüften wir im März 1987. Aber auch danach mußten die Erhebungsstellen weiterhin mit Besuchen rechnen. Alles in allem machten wir 101 Kontrollbesuche bei Bürgermeisterämtern und 6 weitere bei Landratsämtern. Doch wir suchten nicht nur Erhebungsstellen auf: es gab auch Kontrollbesuche bei den Gebäude-(Brand-)Versicherungsanstalten, der Datenzentrale Baden-Württemberg und dem Statistischen Landesamt, die erhebliche Mängel bei der Vorbereitung der Gebäudevorerhebung aufzeigten. Ziel weiterer Kontrollen vor Ort waren die Rechenzentren der Städte Stuttgart und Esslingen sowie zwei regionale Rechenzentren. Schließlich überprüften wir laufend die Vorbereitung und den Beginn der Auswertung der Volkszählungsdaten beim Statistischen Landesamt. Ihm statteten meine Mitarbeiter und ich insgesamt 8 Kontrollbesuche ab. Alles in allem führten wir 119 Kontrollbesuche unmittelbar wegen der Volkszählung durch. Die kontrollierten Stellen empfingen uns zwar nicht immer, aber doch weit überwiegend freundlich. Dafür danke ich auch an dieser Stelle.

3. Der Bürgerservice

Noch kein Ereignis seit Beginn meiner Amtszeit hat so viele Bürger dazu bewogen, sich an mich zu wenden, wie die Volkszählung 1987. Viele sprachen unmittelbar in meiner Dienststelle vor; eine wahre

Flut von schriftlichen Eingaben erreichte mein Amt. Nicht minder groß war die Zahl derer, die sich des Telefons bedienten. Insbesondere während der Zeit des Zählereinsatzes stapelten sich die eingehenden Briefe. Nahezu alle meine Mitarbeiter mußten Telefondienst machen und nahmen Anrufe ratloser, besorgter, überraschter, empörter und verunsicherter Bürger entgegen. Noch bis zum Jahresende verging so gut wie kein Tag, an dem sich Bürger nicht schriftlich oder fernmündlich wegen der Volkszählung an mein Amt wandten.

Die Eingaben und Anfragen bezogen sich auf das gesamte Spektrum der Volkszählung: vom Sinn dieser statistischen Erhebung bis zu differenzierten Detailfragen und konkreten Verhaltensweisen einzelner Zähler und Erhebungsstellen reichten sie. Eine große Rolle spielte die angebliche Anonymität der Zählung. Hier rächte sich die verfehlte Öffentlichkeitsarbeit, die sehr viel falsche Vorstellungen und Erwartungen erzeugt hatte. Die Abschottung der Erhebungsstelle von der übrigen Verwaltung beschäftigte ebenfalls viele Bürger. Dabei zeigte sich deutlich, daß das Vertrauen der Bürger in die Wirksamkeit eines gesetzlichen Verwertungsverbots, dessen Einhaltung praktisch nicht überprüft werden kann, nicht gerade ausgeprägt ist. Sehr oft kamen dabei unangenehme Erfahrungen aus früherer Zeit zur Sprache. Insbesondere gefordert war mein Amt durch die überaus vielen Klagen über tatsächliche oder vermeintliche Verstöße gegen Durchführungsbestimmungen. Leider mußte ich nur zu oft den beschwerdeführenden Bürgern Recht geben, nicht selten sie allerdings auch enttäuschen, weil sie von falschen Vorstellungen ausgegangen waren oder unrichtige Erwartungen in die Möglichkeiten meines Amts gesetzt hatten. Besonders bedauerlich, aber unabwendbar war, daß ich wegen der immensen Zahl von Eingaben längst nicht jedem Hinweis mit der gebotenen Gründlichkeit nachgehen konnte und vielfach einfach die Zeit fehlte, unterschiedliche Sachverhaltsdarstellungen zwischen Bürger einerseits und Erhebungsstelle andererseits aufzuklären. Zudem zeigte sich zu meinem Leidwesen nur viel zu oft, daß auch mein Amt Geschehenes nicht ungeschehen machen, sondern allenfalls im nachhinein noch rügen kann.

4. Das Ärgernis Datenschutzkontrolle

Wer kontrolliert und kritisiert, macht sich bei den Betroffenen in der Regel nicht gerade beliebt, wenn er seine Aufgabe ernst nimmt. Damit muß jedes Kontrollorgan rechnen. Was sich jedoch an Unmut und Ärger über meine Aktivitäten in Sachen Volkszählung entlud, überstieg das übliche Maß bei weitem. Man nutzte die Polarisierung in der Diskussion um die Volkszählung für anderes.

4.1 Der Dringlichkeitsantrag

Bei den Auseinandersetzungen um die Volkszählung stand für mich von Anfang an außer Frage, daß das Volkszählungsgesetz 1987 den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an eine solche Erhebung Rechnung trägt und deshalb nicht verfassungswidrig ist. Daran ließ ich in allen meinen öffentlichen Äußerungen zu diesem Thema – sei es im letzten Tätigkeitsbericht, in Fernsehdiskussionen, bei Vorträgen oder Interviews – nie einen Zweifel. Keinen Zweifel ließ ich freilich auch daran – daraus mache ich gewiß kein Hehl –, daß ich eine Reihe von Regelungen, die Baden-Württemberg zur Durchführung der Volkszählung getroffen hat, teils für bedenklich und teils sogar für rechtswidrig halte. Während die Reaktionen, insbesondere auch die des Finanzministeriums, das hier im Lande für die Volkszählung letztlich verantwort-

lich ist, anfangs noch einigermaßen moderat und sachlich waren, änderte sich dies, je näher der Zählungsbeginn heranrückte und je aufgeregter und hektischer die Volkszählungsdiskussion wurde. Weil offensichtlich der von Kommunen, kommunalen Landesverbänden und Statistikern ausgehende Druck nicht zuließ, den keineswegs nur von mir allein gerügten Mängeln abzuhelpfen, und zudem viele, voran das Finanzministerium, meine auch öffentlich geäußerte Kritik als immer lästiger und unbequemer empfanden, ging man zu persönlichen Angriffen über und versuchte, meine Kritik auf diese Weise zu entkräften. So konnte ich beispielsweise Presseberichten über die Pressekonferenz des Herrn Finanzministers mit den Kommunalen Landesverbänden und dem Statistischen Landesamt am 28. April 1987 entnehmen, daß ich mit meiner „verunsichernden Kritik“ auch unter den Datenschutzbeauftragten der Länder „ziemlich allein“ dastünde. Solche Versuche, mich als uneinsichtige Außenseiterin darzustellen, die den Datenschutz verabsolutiert und nichts anderes gelten läßt, waren in der Folgezeit gang und gäbe. Der Stuttgarter Oberbürgermeister Rommel erklärte beispielsweise in einem Zeitungsinterview vom 16. Mai 1987, ich sei „keine Datenschützerpäpstin, deren Weisungen Gesetzgeber und Exekutive blindlings zu folgen habe“. Einen traurigen Höhepunkt erreichte die Kampagne mit dem Dringlichkeitsantrag der CDU-Fraktion über Äußerungen der Landesbeauftragten für den Datenschutz zur Volkszählung vom 29. April 1987 (LT-Drs. 9/4400). Die CDU-Fraktion warf mir darin im Ergebnis vor, ich hätte den Eindruck entstehen lassen, ich würde mich mit Gruppierungen solidarisieren, die zum Boykott der Volkszählung aufrufen. Zum unmittelbaren Anlaß für diese ungeheuerliche Verdächtigung nahm sie zwei Publikationen:

– „Vorsicht Volkszählung!“

In dem im Februar 1987 erstmals erschienenen Buch „Vorsicht Volkszählung!“ – dessen Tendenz ganz eindeutig gegen die Volkszählung ausgerichtet ist und in dem ausdrücklich zum Boykott aufgerufen wird, das aber auch Beiträge enthält, die sich mit anderen datenschutzrelevanten Themen befassen – hatten die Herausgeber eine Stellungnahme abgedruckt, die ich dem Innenausschuß des Deutschen Bundestages auf Anforderung seines Vorsitzenden am 10. April 1986 zugeleitet hatte. Diese Stellungnahme setzte sich nicht etwa mit der Volkszählung, sondern mit einer Änderung des Straßenverkehrsgesetzes, der sog. ZEVIS-Regelung auseinander. Sie diente der Vorbereitung der öffentlichen Anhörung von Sachverständigen – darunter mir –, die der Innenausschuß am 29. April 1986 zur ZEVIS-Regelung durchgeführt hatte. Meine Stellungnahme ist dem Protokoll über diese Anhörung angefügt. Sie konnte deshalb jeder, der dies wollte, beim Deutschen Bundestag anfordern. Der Abdruck dieser Stellungnahme, die auch als solche ausdrücklich in dem Buch „Vorsicht Volkszählung“ bezeichnet ist, erfolgte ohne mein Wissen und war von mir nicht autorisiert. Ich erhielt weder zu irgendeinem Zeitpunkt ein Belegexemplar noch ein Honorar. Kenntnis vom Abdruck erhielt ich erstmals am 19. März 1987, als mein Amt das Buch zusammen mit anderen Publikationen über die Volkszählung erwarb. Irgendwelche Schritte gegen Herausgeber und Verlag kamen schon deshalb nicht in Betracht, weil nach meiner Beurteilung der Abdruck urheberrechtlich nicht zu beanstanden ist – eine Bewertung, die mir später ein renommiertes, in Presse- und Urheberrecht erfahrenes Anwaltsbüro bestätigte. Dieses hatte ich nach

Bekanntwerden des Dringlichkeitsantrags eingeschaltet, weil ich in Anbetracht der mir bekannten Stimmungslage der CDU-Fraktion damit rechnen mußte, daß sie meiner eigenen rechtlichen Beurteilung keinen Glauben schenken würde.

– Die „Rockschöbe des Staates“

Der zweite Stein des Anstoßes war mein Beitrag „Datenschutz geht jeden an“, der in der Ausgabe des Evangelischen Gemeindeblatts Württemberg vom 26. April 1986 erschienen war. In diesem Beitrag, den ich der Redaktion bewußt nur unter meinem Namen und nicht mit meiner Dienstbezeichnung zugeleitet hatte, versuchte ich den Lesern des Gemeindeblatts die Bedeutung und die Notwendigkeit des Datenschutzes deutlich zu machen. Dazu nahm ich aus Aktualitätsgründen auch auf die Volkszählung Bezug. Dabei verwies ich auf die Werbung und Unterstützung der Erhebung durch unsere Bischöfe und den Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) und machte deutlich, daß das Volkszählungsgesetz den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in seinem Volkszählungsurteil aus dem Jahr 1983 entspricht und deshalb jeder verpflichtet ist, die Fragen zu beantworten – es sei denn, ein Gericht werde auf seinen Antrag hin anders entscheiden. Gleichzeitig brachte ich zum Ausdruck, daß ich mir gewünscht hätte, daß sich meine Kirche in der Frage der Volkszählung nicht so sehr an die Rockschöbe des Staates hängt, weil der Staat mit dieser Erhebung in das Grundrecht aller Bürger auf Datenschutz eingreift und jeden von uns zwingt, die gestellten Fragen zu beantworten, anstatt uns zu überlassen, ob wir Auskunft geben wollen oder nicht.

Bemerkenswert ist schon die Vorgeschichte des Dringlichkeitsantrags: kurze Zeit, nachdem meine Bemerkung über das Anhängen an die Rockschöbe des Staates in der Presse des Landes die Runde gemacht hatte, meldete sich der Landessprecher der Jungen Union und warf mir in aller Öffentlichkeit eine unheimliche Arroganz vor; ich würde mich als über dem Bundesverfassungsgericht stehende Super-Instanz aufspielen. Bei einer näheren Nachfrage stellte sich dann allerdings schnell heraus, daß das evangelische Gemeindeblatt offensichtlich nicht zur Lektüre meines Kritikers aus der Jungen Union gehörte, sondern dieser sich bei seiner Polemik allein auf Presseberichte über den Beitrag stützte und auch diese gründlich fehlinterpretierte. Nahezu zur gleichen Zeit fühlte sich der Ministerialdirektor des Finanzministeriums veranlaßt, an seinen Kollegen im Innenministerium einen Brief zu schreiben und ihn darin auf den Abdruck meiner Stellungnahme zur ZEVIS-Regelung im Buch „Vorsicht Volkszählung!“ hinzuweisen. Doch nicht genug: auch die Presse nachrichten über meinen Beitrag im evangelischen Gemeindeblatt – der Beitrag selbst war für ihn wohl nicht greifbar – hatte sein Befremden erregt und waren ihm wichtig genug, den Kollegen darüber zu unterrichten und das Innenministerium zu bitten, in seiner Eigenschaft als Dienstaufsichtsbehörde eine Äußerung von mir einzuholen. Bei dieser kollegialen Bitte blieb es dann allerdings. Der Brief des Ministerialdirektors des Finanzministeriums gelangte nach einigen Tagen – auf welchen Wegen auch immer – in die Presse; der Ministerialdirektor des Innenministeriums sah jedoch selbst dann noch keinen Anlaß, mit mir wegen des von seinem Kollegen angesprochenen Komplexes Kontakt aufzunehmen. In der Presse war freilich einige Tage danach im Zusammenhang mit der Berichterstattung über den inzwischen von der CDU-Fraktion gestellten Dringlichkeitsantrag zu lesen, es habe

„vorsichtige Sondierungen“ der Spitze des Innenministeriums bei mir gegeben; ich hätte jedoch eine entschärfende Erklärung als unzumutbar abgelehnt. Dazu kann ich nur sagen: diese Sondierungen müssen offensichtlich so vorsichtig gewesen sein, daß ich sie gar nicht bemerkt habe. Zu meinem Bedauern war nicht einmal die beamtenrechtliche Fürsorgepflicht des Dienstherrn, auf deren Wahrnehmung auch ich Anspruch habe, für die Spitze des Innenressorts bis hin zum Herrn Innenminister ein ausreichender Grund, mit mir Verbindung aufzunehmen und auf diese Weise von vornherein einiges klarzustellen. Wen will angesichts dieser Vorgeschichte noch verwundern, daß sich auch die CDU-Fraktion vor der Stellung ihres Dringlichkeitsantrags nicht bei mir über den Sachverhalt informierte, sondern ihn sofort im Parlament einbrachte und dabei formal Fragen an die Landesregierung richtete, deren Adressat in Wirklichkeit ich war. Aus ihrer Sicht lag diese Verfahrensweise nahe, denn es kam ja wohl gerade auf die Publizität eines solchen Dringlichkeitsantrags in der heißen Phase der Volkszählung an und auf die damit erhoffte Diskreditierung meiner Kritik an deren Durchführung im Lande. Daß dem so war, zeigte sich dann sehr deutlich bei der Behandlung des Dringlichkeitsantrags im Landtag. Die CDU-Fraktion und der Herr Finanzminister nahmen diese Gelegenheit zum Anlaß, mir vor allem ihre Unzufriedenheit mit meiner Kritik an der Durchführung der Volkszählung zum Ausdruck zu bringen und eine Art Generalabrechnung mit meiner Amtsführung vorzunehmen. Rückblickend will ich zu alledem nur noch sagen, daß die Art und Weise, wie sie dabei argumentierten, und die emotionsgeladene Atmosphäre, in der die Debatte stattfand, mehr als bestürzend waren; die Spielregeln eines fair play blieben dabei völlig auf der Strecke. Das haben auch andere so empfunden und zum Ausdruck gebracht: ich erhielt in dieser schwierigen Zeit von vielen Seiten sehr viel Zuspruch und Unterstützung – nicht bloß aus dem politischen Raum, sondern auch von zahlreichen Bürgern, die mich aufforderten, standhaft zu bleiben und durch die Angriffe nicht entmutigen zu lassen.

4.2 Die Dienstaufsichtsbeschwerden

Ärger erregte meine Arbeit – hob sie sich doch deutlich von dem Bild ab, das in der Öffentlichkeitsarbeit über die Volkszählung an die Wand gemalt wurde – auch anderswo. Sie trug mit dazu bei, daß sich die Erhebungsstellen vor Ort kritische Fragen von Parteien, sonstigen politischen Gruppen und auch einzelnen Bürgern stellen mußten. Beim Oberbürgermeister der Stadt Heidelberg ging der Ärger soweit, daß er beim Innenministerium gegen mich zwei Dienstaufsichtsbeschwerden einlegte. Ein Vorwurf lautete, ich hätte meine Kompetenzen überschritten. Diese Kompetenzüberschreitung sah er in meiner Bitte an die Erhebungsstelle der Stadt Heidelberg, man möge eine beim Kontrollbesuch gemachte Aussage eines Mitarbeiters der Stadtverwaltung über die künftige Verwendung der bei der Volkszählung eingesetzten Mitarbeiter schriftlich bestätigen. Anlaß für die zweite Dienstaufsichtsbeschwerde war ein Schreiben an ein Mitglied des Gemeinderats der Stadt Heidelberg, das sich wegen des EDV-Einsatzes in Erhebungsstellen an mich gewandt hatte. In meiner Antwort hatte ich ihm meine sowohl dem Finanzministerium als auch dem Landtag gegenüber vertretene Rechtsauffassung zum Einsatz von externen Rechnern durch Erhebungsstellen generell dargestellt, auf meine Beanstandung der Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums zum Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung bei der Durchführung der Volkszählung 1987

vom 15. April 1987 hingewiesen und zum Ausdruck gebracht, daß diese Beurteilung selbstverständlich auch dann gelten müsse, wenn die Stadt Heidelberg, was ich noch nicht vor Ort geprüft hätte, die EDV in der Weise einsetzen würde, wie sie von mir gegenüber dem Finanzministerium beanstandet worden sei. Wie in diesen Sachverhalten eine Dienstpflichtverletzung gesehen werden kann, bleibt das Geheimnis des Beschwerdeführers. Auch das Innenministerium sieht dies so. Es war allerdings erst am 13. November 1987 nach über fünf Monaten in der Lage, die Dienstaufsichtsbeschwerden zurückzuweisen. Dabei konnte es sich nicht versagen darzulegen, was ich aus seiner Sicht hätte besser machen sollen und damit sein besonderes Verständnis von der gesetzlich garantierten Unabhängigkeit meiner Amtsausübung zu demonstrieren.

4.3 Die Anrufung des Landtags

Nach dem Landesdatenschutzgesetz habe ich nicht das Recht, Weisungen gegenüber den Stellen auszusprechen, die der Datenschutzkontrolle unterliegen. Ich kann nur beraten und, wenn ich Rechtsverletzungen und sonstige Mängel bei der Datenverarbeitung feststelle, darauf hinweisen und sie beanstanden. Den so angesprochenen Stellen ist dann überlassen, welche Konsequenzen sie daraus ziehen. Entscheidend für die Effektivität der unabhängigen Datenschutzkontrolle ist angesichts dieser Rechtslage zum einen die Überzeugungskraft ihrer Argumente und zum anderen die Aufgeschlossenheit der angegangenen Stellen für diese Argumente. Bleibt mein Bemühen ohne Echo, kann ich nach § 16 Abs. 2 Satz 3 LDSG den Landtag anrufen und versuchen, auf diese Weise zu einer Remedur zu kommen.

Nachdem das Finanzministerium alle Beanstandungen und sonstigen Hinweise auf Mängel entweder ausdrücklich zurückgewiesen hatte oder seine Reaktion trotz des immer näher herankommenden Zählungstichtags auf sich warten ließ und sich damit immer deutlicher abzeichnete, daß das Finanzministerium nicht bereit war, meinen grundlegenden Einwänden gegen die Durchführung der Zählung im Lande Rechnung zu tragen, entschloß ich mich, von meinem Anrufungsrecht nach § 16 Abs. 2 Satz 3 LDSG Gebrauch zu machen. Mit dazu trug bei, daß ich erst Ende April erfuhr, daß der Ständige Ausschuß des Landtags erst nach dem Zählungstichtag meinen 7. Tätigkeitsbericht beraten werde, der sich auch mit der Volkszählung befaßt. Ich unterrichtete deshalb den Herrn Landtagspräsidenten am 2. Mai 1987 über meine Absicht, dem Landtag über meine Kritikpunkte zu berichten, und legte ihm dann auf seine Bitte mit Schreiben vom 9. Mai 1987 eine schriftliche Darstellung der von mir festgestellten Verstöße und Mängel vor (LT-Drs. 9/4445). Die Beratung dieses Berichts erfolgte am 19. Mai und 26. Juni 1987 im Ständigen Ausschuß. Wenngleich der Verlauf dieser Sitzungen insgesamt enttäuschend war, konnten wenigstens ein paar allerdings bescheidene Ergebnisse erzielt werden. So erklärte sich das Finanzministerium bereit, auf eine bessere Beachtung des Verbots, Zähler in der Nachbarschaft einzusetzen, hinzuwirken und das von vorneherein geplante Hin- und Herpendeln von Mitarbeitern zwischen Erhebungsstelle und Verwaltung zu verbieten. Meine weitergehenden Forderungen zur Zählerbestellung, zur personellen Besetzung der Erhebungsstellen, zum Inhalt der Begehungsliste und zur Einschaltung von Rechenzentren blieben dagegen unberücksichtigt. Besonders bedauerlich war, daß der Herr Finanzminister auch in der Sitzung am 19. Mai 1987 nicht davon ablassen konnte, seine Angriffe gegen mich und meine Amtsführung fortzusetzen und mir vorzuwerfen, ich würde dem Gelingen der Volkszählung entgegenwirken.

5. Die Gerichte und die Volkszählung

Wohl noch nie in der Geschichte der amtlichen Statistik beschäftigte eine statistische Erhebung die Gerichte in einem solchen Maß, wie dies bei der Volkszählung 1987 der Fall war und noch ist. Die Bürger unseres Landes riefen die vier Verwaltungsgerichte und den Verwaltungsgerichtshof in einem bisher nicht gekannten Umfang an; Presseberichten zufolge sollen dies bislang ca. 10 000 Personen getan haben. Da für die Volkszählung – ganz anders als im Regelfall, wenn der Bürger gegen den Staat prozessiert – Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung haben, mußten alle, die ihren Volkszählungsbogen nicht ausfüllen wollten, zunächst einmal vorläufigen Rechtsschutz beantragen. Nur so konnten sie verhindern, daß gegen sie Zwangs- oder Bußgelder festgesetzt werden. Dieser Umstand führte dazu, daß praktisch alle bisherigen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte in Baden-Württemberg in solchen Eilverfahren ergangen sind, in denen nur eine summarische Prüfung der Sach- und Rechtslage stattfindet. Freilich hieße es einen falschen Eindruck erwecken, würde man nicht zugleich sagen, daß sich der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg gleichwohl in einigen seiner Beschlüsse so über die Rechtsfragen der Volkszählung festgelegt hat, daß eine Änderung in späteren Hauptsacheverfahren ohne Anstoß durch das Bundesverfassungsgericht kaum zu erwarten sein dürfte.

Um die Rechtsprechung zu verstehen, muß man weiter wissen, daß sich nach unserer Rechtsordnung die Bürger immer gegen ihre Auskunftspflicht als solche wenden müssen und nicht bloß isoliert einzelne von ihnen für rechtswidrig gehaltene Vorgehensweisen ihrer Erhebungsstellen oder anderer mit der Volkszählung befaßter Behörden, z. B. des Statistischen Landesamts, angreifen können. Über solche Vorgehensweisen hat das Gericht nur dann als Vorfrage zu entscheiden, wenn gerade das vom Antragsteller gerügte Vorgehen zu einer Verarbeitung und Verwendung seiner Volkszählungsdaten führen kann, die nicht den Bestimmungen des Volkszählungsgesetzes entspricht; in allen sonstigen Fällen spielen sie für den Ausgang des Prozesses keine Rolle. Aus diesem allein auf den Schutz individueller Rechte angelegten Charakter des Verwaltungsprozesses erklärt sich, daß sich die Verwaltungsgerichte in ihren Entscheidungen mit einer Reihe von Zweifelsfragen, die bei der Durchführung der Volkszählung auftreten, gar nicht befaßten und deshalb insoweit bislang keine gerichtliche Überprüfung stattfand. Davon sind gerade auch Vorgehensweisen betroffen, die ich für fehlerhaft halte, z. B. der Inhalt der Begehungsliste und der Einsatz von Zählern, bei denen eine Interessenkollision zu befürchten war. In einigen anderen Punkten kam der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg zu einer anderen Beurteilung als ich. Insbesondere gilt dies für die Frage der personellen Besetzung der Erhebungsstelle: hier stellte er mit seinem Beschluß vom 21. Mai 1987 die Weichen. Ich respektiere diese Entscheidung natürlich, mache jedoch kein Hehl daraus, daß mich ihre Begründung nicht überzeugt, weil sie vom Idealbild eines Mitarbeiters in der öffentlichen Verwaltung ausgeht, das nach meiner in nahezu achtjähriger Amtszeit gewonnenen Erfahrung als Datenschutzbeauftragte der Realität nicht gerecht wird, und ihn schlichtweg überfordert.

Auch das Bundesverfassungsgericht hat wieder hinreichend Anlaß, sich mit der Volkszählung zu beschäftigen. Es prüft anders als die Verwaltungsgerichte allein, welche Vorgehensweisen verfassungsrechtlich – und nicht bloß einfachrechtlich – geboten sind. Wichtig für die weitere Verarbeitung der Volkszählungsdaten ist vor allem sein Nichtannahmebeschluß vom 24. September 1987 –

I BvR 1970/87 -. In ihm weist das höchste Gericht mit Nachdruck auf die Verpflichtung der Statistischen Ämter hin, für jede einzelne Erhebungsunterlage den jeweils frühestmöglichen Zeitpunkt der Vernichtung oder Löschung zu ermitteln und entsprechend vorzugehen und betont zugleich die Aufgabe der unabhängigen Datenschutzbeauftragten und der Verwaltungsgerichte, das Vorgehen der Statistischen Ämter zu überprüfen; die Gerichte dürften dabei nicht die von den Statistischen Ämtern festgelegte Organisation sowie Art und Geschwindigkeit der Aufbereitung als verbindliche tatsächliche Vorgaben betrachten. Nicht minder bedeutsam ist der Hinweis des Bundesverfassungsgerichts auf die Kontrollaufgabe der unabhängigen Datenschutzbeauftragten und der Fachgerichte bei der Gewährleistung der Datensicherheit. Das Bundesverfassungsgericht forderte in diesem Zusammenhang die Gerichte interessanterweise auch auf zu berücksichtigen, daß für die Bürger die Bedingungen der Speicherung und Verwendung ihrer Daten weitgehend undurchsichtig ist und daß deshalb überspannte Anforderungen an die Darlegung und Glaubhaftmachung von Sicherheitsmängeln nicht gestellt werden dürfen. Aus dieser Aussage folgt: die Verwaltungsgerichte werden sich künftig verstärkt auch mit technischen Fragen der Datensicherheit auseinandersetzen haben. Nicht minder von Interesse ist schließlich noch, daß das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich offenließ, ob dem Gebot der personellen Trennung der Erhebungsstellen nur entsprochen wird, wenn allein Personen, die auch als Zähler tätig werden könnten, in der Erhebungsstelle eingesetzt werden – eine Frage, die ich bekanntlich bejahe, jedoch Finanzministerium und Verwaltungsgerichtshof bisher verneinten.

2. Abschnitt: Durchführung

Noch geraume Zeit wird es dauern, bis ein abschließendes Urteil über den Ablauf der Volkszählung in Baden-Württemberg möglich ist. Als Zwischenbilanz ist zu konstatieren:

1. Der Zähler

Als Mitte Mai die 150 000 Zähler im Land ausschwärmten und die Volkszählungsbogen austeilten, wurde mein Amt mit schriftlichen und telefonischen Beschwerden aus der Bevölkerung geradezu überschüttet. Die Person des Zählers und sein Vorgehen waren das Haupttätigkeitsfeld landauf landab.

1.1 Der Nachbar

Kein Nachbar durfte Zähler sein. Daran lassen das Volkszählungsurteil 1983 des Bundesverfassungsgerichts und das Volkszählungsgesetz 1987 keinen Zweifel; das Statistische Landesamt verkündete zudem in seinen „Informationen zur Volkszählung 1987“ jedermann: „Zähler werden nicht in der Nachbarschaft ihrer eigenen Wohnung eingesetzt!“ Doch die Realität erlebten die Bürger anders. Sie berichteten mir über ihren Zähler: „... wohnt im gleichen Hochhaus, direkt gegenüber, im Haus nebenan, nur wenige Meter weiter in der nächsten Straße; sein Zählbezirk grenzt direkt an sein Wohngrundstück; er kann von seinem Garten aus den Bewohnern seines Zählbezirks zurufen; er wohnt und zählt in Teilort mit 120 Einwohnern.“ Schnell stellte sich bei meinen Recherchen heraus, daß es die Erhebungsstellen allzu vieler Gemeinden, Städte und Landkreise mit dem Verbot des Zählereinsatzes in der Nachbarschaft nicht genau genug genommen hatten. Wie konnte es dazu kommen? Zwei Dinge trafen zusammen:

- Falsche Information der Erhebungsstellen durch das Statistische Landesamt

Das Statistische Landesamt hatte bei seinen Schulungsveranstaltungen für die Erhebungsstellen und deren Aufsichtsbehörden, wie ich von diesen erfuhr, verbreitet, ein Zähler dürfe überall her kommen, nur nicht aus seinem eigenen Zählbezirk – eine eindeutig falsche Information, da die Nachbarschaft nicht an den Grenzen des Zählbezirks endet, sondern in aller Regel über diesen hinausreicht. Begünstigt wurde diese amtliche Fehlinterpretation durch die leicht mißzuverstehende Anweisung des Finanzministeriums „Auf keinen Fall darf ein Zähler in dem Arbeitsbezirk, in dem er selbst wohnt, als Zähler tätig werden“, die es entgegen meiner Bitten nicht deutlicher gefaßt hatte.

- Verhängnisvolle Rücksichtnahme der Erhebungsstellen auf die Wünsche der Zähler

Viele Erhebungsstellen kamen dem Wunsch von Zählern nach, einen Zählbezirk in der Nähe ihrer Wohnung zu erhalten, um so deren Einsatzfreude zu fördern. Andere teilten solche Bezirke zu, weil sie sich nicht in der Lage sahen, anderes durchzusetzen:

„Die Erhebungsstelle beabsichtigte einen Zähleraustausch zumindest zwischen den Teilorten. Dieser scheiterte an der überwiegenden Haltung der Zähler“

„Zähler aus anderen Ortsteilen wären der Stadt zu teuer.“

Wegen der Fülle der Beschwerden konnte ich die Fälle nicht vor Ort klären, sondern nur den Bürgern raten, ihre ausgefüllten Volkszählungsbogen nicht dem Zähler offen zu übergeben, sondern der Erhebungsstelle verschlossen zuzuleiten. Gleichzeitig bemühte ich mich natürlich um generelle Abhilfe. Meine Bitte an den Ständigen Ausschuß des Landtags bei seiner Beratung über die Volkszählung am 19. Mai 1987, dem Einsatz von Nachbarn als Zähler einen Riegel vorzuschieben, stieß auf Verständnis – wohl nicht zuletzt wegen der Schlagzeilen, die der Zählereinsatz gerade zu jener Zeit in den Medien machte. Die daraufhin erfolgte Weisung des Finanzministeriums vom 25. Mai 1987 an die Erhebungsstellen, in der eigenen Nachbarschaft eingesetzte Zähler auszutauschen, kam freilich in den meisten Fällen zu spät. Das Kind war bei Eingang der Weisung fast überall schon in den Brunnen gefallen: die meisten Zähler hatten die Volkszählungsbogen ausgeteilt, viele waren bereits mitten beim Einsammeln; eine Gemeinde erinnerte gar schon „Säumige“.

Die Reaktion der Bürger auf diese Ereignisse reichte von ungläubiger Verwunderung über Fassungslosigkeit bis hin zur Verärgerung, ja wütender Empörung:

„Ich betrachte diese Praxis als skandalös. Auf diese Art und Weise wird einerseits der Beschnüfflung von Nachbarn Tür und Tor geöffnet, andererseits das Vertrauen der Bevölkerung in die Rechtsstaatlichkeit der Volkszählung erschüttert.“

„Von den Bürgern wird die Herausgabe der Daten unter Androhung schwerster Geldstrafen verlangt. Gilt das Volkszählungsgesetz nur für das doofe Volk, nicht aber für die ausführenden Organe?“

„Warum erwartet man von mir Gesetzestreue beim Ausfüllen der Bögen, wenn der Staat nicht bereit ist, seine Gesetze zu befolgen?“

„Wenn die Behörden schon bei der Zählung gegen das Gesetz verstoßen, welche Sicherheit habe ich dann, daß das gleiche nicht auch bei der Auswertung der Daten geschieht?“

So, wie der Zählereinsatz ablief, haben die Verantwortlichen für die Volkszählung keinen Grund zu beklagen, daß so viel mehr Bürger als erwartet ihre ausgefüllten Volkszählungsbogen nicht dem Zähler, sondern unmittelbar zur Post gaben.

1.2 Interessenkollisionen

Ferner durfte niemand Zähler sein, der dadurch in Interessenkollision kommen konnte. Trotz dieser eindeutigen Aussage des § 10 Abs. 5 VZG 1987 geriet die Anweisung des Finanzministeriums an die Erhebungsstellen nicht präzise genug: nur Polizeibeamte, Bedienstete der Steuerverwaltung, Staats- und Amtsanwälte nahm es generell vom Zählereinsatz aus; im übrigen sollten die Erhebungsstellen „im Einzelfall nach objektiven Gesichtspunkten“ über das Vorliegen einer Interessenkollision entscheiden; „die subjektive Einschätzung des Betroffenen sei nicht ausschlaggebend“. Wer die Verwaltung kennt, konnte sich ausrechnen, daß damit alle anderen Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung einer Bestellung zum Zähler kaum entgehen konnten, wenn die Erhebungsstelle diese für notwendig hielt. So lief es dann tatsächlich auch. Kein Wunder deshalb, daß mich auch zu diesem Fragenkomplex Beschwerden erreichten: Mitarbeiter von Sozialämtern, Jugendämtern, kommunalen Steuerämtern, Arbeitsämtern, Baurechtsbehörden und Gewerbeaufsichtsämtern wehrten sich gegen ihre geplante Zählerbestellung ebenso wie Bürger am Einsatz solcher Mitarbeiter als Zähler in ihrem Bezirk Anstoß nahmen. Beide Seiten befürchteten Interessenkonflikte, weil solche Zähler Einblick in Lebensumstände der zu Zählenden erhielten, die für ihre beruflichen Entscheidungen von Bedeutung sind.

Solche Irritationen bis hin zu Rechtsverstößen hätten sich vermeiden lassen, wäre das Finanzministerium meinem Rat gefolgt und hätte zumindest auch die Mitarbeiter von Sozial- und Jugendämtern, kommunalen Steuerämtern und anderen leistungsgewährenden Stellen ausdrücklich in den Katalog der von einer Zählertätigkeit ausgeschlossenen Berufsgruppen aufgenommen. Weil dies unterblieb, liegt nun vieles im Dunkeln: der Bürger steht auf verlorenem Posten, weil ihm – vornehmlich in größeren Gemeinden und Städten – zuverlässige Einblicke in die Art der hauptamtlichen Tätigkeit seines Zählers im Bürgermeisteramt fehlen. Mein Amt konnte wegen der Eingabenflut die Dinge nicht vor Ort prüfen, sondern nur eine schriftliche Stellungnahme der Erhebungsstellen einholen. Die Antwort lautete stets, im Einzelfall sei eine Interessenkollision nicht gegeben. Nicht immer war dies überzeugend: die Erhebungsstelle Esslingen meinte zum Beispiel, wenn beim Zählereinsatz eines Mitarbeiters des städtischen Sozialamts wider Erwarten Interessenkollisionen sichtbar werden sollten, sei vorsorglich „vereinbart, dort Postversand vorzunehmen“.

1.3 Heime und Anstalten – auch bei der Zählung Stiefkind?

Gezählt werden mußten auch die Bewohner von Heimen und Anstalten. Erhebungsstellen und Zähler taten sich dabei manchmal schwer.

- Auswahl der Sonderzähler

Weil die Gemeinde- und Erhebungsstellenanleitung die Erhebungsstellen anhielt, in Heimen und Anstalten „ortskundige und besonders geschulte Sonderzähler“ einzusetzen, verfielen viele auf die Idee, sich ihre Sonderzähler in den

Heimen und Anstalten selbst zu suchen. Dabei bedachten sie nicht, daß solche Zähler möglicherweise ihre berufliche Autorität bei der Zählertätigkeit einsetzen und dadurch die zu Zählenden in Bedrängnis bringen könnten. Gerade solches berichtete mir z. B. eine Patientin eines Berufsförderungswerks für Körperbehinderte: ihr Zähler aus dem Heim habe auf das ihm entgegengebrachte Vertrauen angespielt und zugleich bekundet, er müsse Falschangaben melden. War dies schon schlimm, hätte keinesfalls passieren dürfen, daß manche Erhebungsstellen entgegen § 10 Abs. 5 VZG 1987 im Heim beschäftigte Sozialarbeiter, Lehrer, Personalchefs und Verwaltungsangestellte zu deren Sonderzählern bestellten. Viele der so Gezählten verwahrten sich dagegen – wahrlich zu Recht, weil in diesen Einrichtungen das Geflecht von Abhängigkeiten und Detailwissen über andere besonders groß ist und damit Interessenkollisionen zwischen Zähler- und Berufstätigkeit besonders naheliegend sind.

- Austeilen und Einsammeln der Erhebungsvordrucke

Keineswegs teilten die Sonderzähler immer selbst die Volkszählungsbogen aus; oft nahm ihnen die Arbeit jemand aus der Anstalt ab, der nicht zum Zähler bestellt war. So berichteten mir beispielsweise eine Krankenpflegerin aus einem Schwesternwohnheim:

„Der Volkszählungsbogen ging zuerst an das Landratsamt, von dort an die Verwaltung des Krankenhauses, die den Bogen an meinen Klassenlehrer weiterleitete, der ihn schließlich mir überreichen wollte. Der Lehrer hatte alle Bögen der im Wohnheim wohnenden Schülerinnen dabei“;

eine Praktikantin in einem Altenheim:

„Es war der Personalchef, der den Personalbogen aushändigte und aufforderte, ihn zu vervollständigen, nachdem er ihn schon zur Hälfte ausgefüllt hatte“;

ein Untersuchungshäftling:

„Ich erhielt heute durch Beamte der Justizvollzugsanstalt den Personenbogen. Er sollte offen, ausgefüllt, abends wieder an die Beamten zurückgegeben werden.“

Solche Vorgehensweisen waren nicht rechtmäßig: selbstverständlich hatten auch die Bewohner in Heimen und Anstalten das Recht, den Fragebogen selbst auszufüllen oder sich von einer Vertrauensperson helfen zu lassen; selbstverständlich konnten auch sie wählen, wie sie ihren Bogen der Erhebungsstelle zukommen lassen.

Woran es vor allem fehlte, waren bessere Anweisungen über die Zusammenarbeit von Erhebungsstelle, Sonderzähler und Anstalt. Es genügte eben nicht, so wichtig dies ist, bloß darauf zu achten, daß die Heim- und Anstaltsbewohner nicht nach außen sozial abgestempelt werden. Genauso hätte man sicherstellen müssen, daß sie nicht innerhalb der Einrichtung durch die Zählung unter Druck geraten. „Diese Problematik bei der Durchführung der Volkszählung in Anstalten wurde von mir verkannt“, schrieb mir ein Leiter einer Erhebungsstelle entwaffnend ehrlich.

1.4 Wie Zähler zu Werke gingen

Daß es beim Einsatz einer so großen Zahl von Zählern ganz ohne Pannen abgehen würde, konnte kein Realist erwarten. Trotzdem überrascht, wie viele Bürger mir von negativen Erfahrungen mit dem Zähler berichteten:

- Zähler mit „Anhang“

Immer wieder hörte ich von Bürgern, ihr Zähler sei nicht allein gekommen, sondern hätte den Ehegatten mitge-

bracht; manchmal habe dieser sogar bei der Arbeit geholfen; ein anderer Zähler schickte Frau und Kind allein los. All dies war ein Rechtsverstoß, da nur Zähler Bürger aufsuchen und befragen durften.

- Aufdringliche Zähler

Längst nicht alle Zähler hielten sich an das Gebot des § 10 Abs. 6 VZG 1987, sich bei der Zählertätigkeit auszuweisen und Wohnungen nur mit Erlaubnis der Bewohner zu betreten:

„Die Zählerin verlangte insgesamt mindestens sechsmal Einlaß in die Wohnung: ‚Lassen Sie mich doch hinein, gemeinsam sind wir in fünf Minuten fertig‘.“

„Der Zähler ging unaufgefordert in den Hausflur und legte ein loses Bündel Erhebungsbögen auf unseren Garderobentisch; er bemerkte, er brauche eine Unterlage und hier stehe ja ein Tisch.“

„Die Zählerin war nach längerem Gespräch bereit zu sagen, wer sie ist. Ein Ausweis wurde nicht vorgezeigt.“

„Der Zähler konnte sich nicht durch Vorlage eines Zählerausweises ausweisen.“

Ebensowenig korrekt war, daß Zähler Auskunftspflichtige am Arbeitsplatz aufsuchten oder auf der Straße ansprachen. Mancher fühlte sich dadurch überrumpelt. Auch blieb dabei gelegentlich die gebotene Vertraulichkeit auf der Strecke, z. B. in Weinheim, wo ein Zähler eine Wirtsfamilie in ihrer Gaststätte vernehmlich befragte.

- Austeilen der Erhebungsvordrucke

Viele Bürger fanden die Erhebungsvordrucke vor der Wohnungstür oder auf der Treppe im Treppenhaus oder vom Regen aufgeweicht im offenen Briefkasten vor dem Haus; manchmal brachte sie auch der Nachbar aus dem Haus oder Nebenhaus, wo sie der Zähler abgegeben hatte. Gab es denn nicht die Weisung an die Zähler, die Unterlagen persönlich abzugeben, erforderlichenfalls einen Haushalt mehrmals aufzusuchen und erst dann die Papiere in den Briefkasten sicher einzuwerfen? Nicht alle Zähler hatten es sich hier zu leicht gemacht; ab und zu lag es einfach daran, daß sie sich nicht anders helfen konnten. Entschieden zu einfach machten sie es sich freilich z. B., wenn sie die Unterlagen gleich nach dem ersten vergeblichen Versuch oder sogar sofort in den Briefkasten des Bürgers einwarfen oder entgegen § 10 Abs. 7 VZG 1987 in die Haushaltsmantelbogen vor deren Aushändigung die Namen der Auskunftspflichtigen und deren Heftnummern, gelegentlich auch noch deren Telefonnummer eintrugen.

- Der Zähler und das liebe Geld

Die meisten Städte und Gemeinden gewährten ihren Zählern außer einer Grundentschädigung einen bestimmten Betrag für jeden ausgefüllten Volkszählungsbogen, den ihnen ein Bürger übergab. Damit wollten sie den erhöhten Aufwand des Zählers abgelten. In der Tat hatten die Zähler mehr zu tun, wenn ihnen der Bürger die ausgefüllten Bogen aushändigte; trotzdem war dies für viele finanziell attraktiv. Mit der Vergütungsmodalität war deshalb das Risiko verbunden, daß Zähler die Auskunftspflichtigen bedrängten, ihnen die ausgefüllten Bogen zu übergeben. Das Finanzministerium sah dies anders: auf meinen Hinweis ließ es mich wissen, eine Beeinflussung der Auskunftspflichtigen durch den Zähler in dieser Richtung bestehe infolge der ergangenen Zähleranweisung nicht. Wie wirklichkeitsfern dies war, zeigte sich rasch:

„Der Zähler, ein Schüler oder Student, verweigerte mir auf mein wiederholtes Bitten den offiziellen Umschlag für die Rücksendung der Volkszählungsbögen mit dem Hinweis, er würde mehr Geld bekommen, wenn er diese selbst abhole.“

„Die Zählerin hat nur sehr widerwillig und auf mehrfache Aufforderung den grünen Freiumschatz herausgerückt mit dem Kommentar: „Sie bringen mich um mein Verdienst.“

So hagelte es Beschwerden in meinem Amt. Oft hatten Zähler auch die Rücksendeumschläge nicht dabei; dann hatten die Auskunftspflichtigen praktisch gar keine andere Wahl, als die ausgefüllten Bogen offen auszuhändigen. Überall da, wo Zähler mit dieser Zielsetzung auf die Auskunftspflichtigen einwirkten, verstießen sie gegen deren Recht, über die Art und Weise der Rückgabe ihrer ausgefüllten Volkszählungsbogen selbst zu entscheiden.

- Der Zähler und seine Papiere

Zähler verloren Ausweise, Begehungs- und Adressenlisten und sogar ausgefüllte Erhebungsvordrucke; Pannen dieser Art erfuhr ich z. B. aus Boll, Bretten, Markgröningen, Sandhausen, Schönaich, Stuttgart und Wildbad, wobei in allen Fällen die verlorenen Papiere wieder zurückkamen. Mancher Zähler, dem ein solches Malheur passierte, war eher zu bedauern als zu rügen. Denn beigetragen hatte zu solchen Vorfällen manchmal auch die Überfülle an Papieren, die jeder Zähler erhalten hatte. Trotzdem nicht zu entschuldigen, sondern ein Verstoß gegen § 8 LDSG war, wenn sie so vorgingen, wie mir nicht wenige Bürger schilderten:

„Die Zählerin hat die Begehungsliste so im Flur ausgebreitet, daß ich die Namen der Bewohner des Bezirks lesen konnte.“

„Nachdem ich nach dem Ausweis gefragt habe, wird mir gleich die ganze Begehungsliste in die Hand gedrückt – ich habe es also noch bequemer, mich zu informieren.“

Viele Bürger beklagten auch, die Zähler hätten ihnen keinen Rücksendeumschlag gegeben. Manchen waren diese tatsächlich ausgegangen. Andere hielten sich an die Weisungen ihrer Erhebungsstelle: z. B. schärfte der Zählungsleiter von Reutlingen seinen Zählern ein, sie dürften auf keinen Fall von sich aus auf die Möglichkeit hinweisen, die Erhebungsunterlagen im portofreien grünen Rücksendeumschlag an die Erhebungsstelle zu schicken, „die seien nämlich begrenzt“.

- Der Zähler und das Generationenproblem

Junge Leute mit eigener Wohnung, die zeitweise noch bei den Eltern wohnen, waren für beide Wohnungen auskunftspflichtig. Da die Zähler sie am Wohnort der Eltern häufig nicht antrafen, machten viele kurzen Prozeß und befragten die Eltern. Das spielte sich oft dann so ab:

„Der Zähler bestand auf der Ausfüllung eines Personenbogens für meinen volljährigen Sohn. Den Einwand, der 32jährige Sohn sollte den Bogen wohl besser selbst ausfüllen, da er die Angaben wohl wahrheitsgemäßer und vollständiger machen könne, ließ der Zähler nicht gelten, sondern bestand darauf, den Bogen sofort wieder ausgefüllt mitzunehmen.“

„Der Zähler beharrte jedoch auf den sofortigen Angaben durch die Eltern mit der Begründung, daß sie zur sofortigen Auskunft verpflichtet wären.“

Viele Eltern, die um des lieben Friedens willen dem Drängen des Zählers nachgegeben hatten, bekamen Schwierigkeiten mit ihren Sprößlingen – vor allem, wenn diese sich mit der Auskunft mehr Zeit lassen wollten. „Die Auseinandersetzungen zwischen meiner Mutter und mir zogen sich darauf über Wochen hin!“ schreibt eine Tochter.

- Der Zähler und der Boykotteur

Da Zähler in der Bemerkungsspalte ihrer Adressenlisten als „Besonderheit“ u. a. eintragen mußten, wer Angaben verweigerte, taucht in ihren Listen immer wieder jenes ominöse „V“ auf, das für Verweigerer steht. Nicht jeder, den der Zähler mit diesem Vermerk versah, verweigerte freilich tatsächlich die Auskunft:

„Als meine minderjährige Tochter der Aufforderung der Zählerin, die Volkszählungsbögen für die ganze Familie in meiner Abwesenheit auszufüllen, ablehnte, mit dem Hinweis, sie sei minderjährig, sagte die Zählerin ‚gut, dann schreibe ich einfach verweigert rein‘.“

„Wir baten den Zähler, uns die Erhebungsbögen auszuhändigen und der Erhebungsstelle mitzuteilen, daß wir alles schriftlich auf postalischem Weg erledigen wollen. Darauf meinte er, wir wollten wohl boykottieren.“

„Den Erhebungsunterlagen, die ich im Treppenhaus vorfand, war ein Anschreiben beigelegt, wonach ich dem Zähler mitgeteilt hätte, ich sei nicht bereit, der gesetzlichen Auskunftspflicht nachzukommen. Den Zähler habe ich nie persönlich gesehen.“

Klagen dieser Art bekam ich oft zu hören. Immer wieder bestätigten meine Nachfragen, daß die Zähler mit der Vergabe des brandmarkenden „V“ allzu großzügig waren. In Einzelfällen erreichte ich, daß das falsche „V“ im nachhinein wieder aus der Adressenliste herauskam. Eine generelle Bereinigung gelang bislang nicht, obwohl dies beim Statistischen Landesamt, dem alle Adreßlisten zugehen, möglich wäre. Es lehnte meine Bitte ab, nach Eingang der Adreßlisten unverzüglich die Bemerkungsspalte mit den V-Einträgen – ganz gleich, ob sie stimmen oder nicht – abzutrennen und zu vernichten, da es diese Spalte mit den internen Arbeitsvermerken der Zähler für seine Arbeit nicht brauchte; für das Statistische Landesamt ist bloß von Interesse, wie viele Bürger ihre Auskunftspflicht nicht erfüllten, nicht aber, wer im einzelnen dies war.

2. Die Begehungsliste

Damit die Zähler in etwa wußten, wen sie alles in ihrem Zählbezirk antreffen, gab ihnen die Erhebungsstelle die sog. Begehungslisten an die Hand. Irritationen, was darin stand, gab es in zweierlei Hinsicht:

2.1 Was der Zähler nicht zu wissen brauchte

Daß die Volkszählung 1983 vor allem wegen des für verfassungswidrig erklärten Melderegisterabgleichs scheiterte, haben die Bürger nicht vergessen. Viele meinen seitdem, jeder Datenfluß zwischen Einwohnermeldeamt und Erhebungsstelle sei strikt verboten, und waren deshalb reichlich konsterniert, daß ihr Zähler eine Liste mit Daten über die voraussichtlichen Bewohner seines Zählbezirks in der Hand hatte, die nur vom Einwohnermeldeamt stammen konnten. Befürchtungen wurden laut, die Gemeinden führten allen gegenteiligen Beteuerungen zum Trotz doch einen Melderegisterabgleich durch. Dazu konnte ich nur immer wieder sagen: gegen die Tatsache als solche, daß der Zähler im Besitz einer Liste mit bestimmten Einwohnerdaten war, war nichts einzuwenden; § 11 VZG 1987 ließ zu, daß das Einwohnermeldeamt der Erhebungsstelle zur Organisation der Zählung bestimmte Einwohnerdaten mitteilte. Das hat nichts mit einem Melderegisterabgleich zu tun, worunter der Datenfluß in umgekehrter Richtung – nämlich von der Erhebungsstelle zum Einwohnermeldeamt – zu verstehen ist.

Anlaß zur Beanstandung gaben die Begehungslisten der Zähler jedoch aus anderem Grund: sie enthielten zu viele Daten über die Einwohner. Meine Beanstandung, weil dadurch die Zähler mehr erfuhren, als ihnen die Bürger sagen mußten, blieb erfolglos. Auch der Landtag unterstützte in seiner Sit-

zung am 19. Mai 1987 mein Anliegen nicht, die inzwischen bereits ausgehändigten fehlerhaften Listen einzuziehen. Daß der Inhalt dieser Listen gleichwohl ein Problem ist, machte inzwischen das Bundesverfassungsgericht deutlich. Es gab mir Gelegenheit zur Stellungnahme zu einer Verfassungsbeschwerde eines Auskunftspflichtigen aus Karlsruhe. Meine Haltung zur Frage der Begehungsliste begründete ich ihm gegenüber mit Schreiben vom 9. Oktober 1987 wie folgt:

„Diese Vorgehensweise trug dem verfassungsrechtlich gebotenen Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts des Auskunftspflichtigen nicht im erforderlichen Maße Rechnung. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet es, auch bei der Organisation des Zählverfahrens das mildeste, gleichwohl aber zur Erreichung des angestrebten Zwecks noch geeignete Mittel zu wählen. Dieser Forderung entsprach das in Baden-Württemberg gewählte Verfahren nicht. Zur Erreichung des mit der Ausgabe der Begehungsliste angestrebten Zwecks war es nicht erforderlich, in die Begehungsliste auch Angaben über Geburtsjahr und -monat, Geschlecht, Staatsangehörigkeit sowie über Haupt- oder Nebenwohnung der gemeldeten Personen aufzunehmen. Vielmehr hätte es ausgereicht, wenn den Zählern lediglich Name, Vorname und Anschrift der im Zählbezirk gemeldeten Personen zur Kenntnis gebracht worden wäre. Davon ging offensichtlich auch der Gesetzgeber selbst beim Erlaß des Volkszählungsgesetzes 1987 aus. Anders wäre nicht verständlich, weshalb er in § 13 Abs. 5 VZG 1987 ausdrücklich den Auskunftspflichtigen das Recht einräumt, dem Zähler gegenüber keine Angaben über Geburtsjahr und -monat, Geschlecht, Staatsangehörigkeit sowie Haupt- oder Nebenwohnung zu machen. Eine solche Regelung kann doch nur bedeuten, daß der Gesetzgeber es nicht für erforderlich hielt, daß der Zähler Kenntnis von diesen Angaben erhält. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Regelung des § 11 Abs. 1 VZG 1987. Diese Bestimmung regelt nur die Datenübermittlung von der Meldebehörde an die Erhebungsstelle, enthält aber keine Aussage zu der Frage, welche Angaben die Erhebungsstelle den Zählern zur Verfügung stellen durfte. Auch die Gesetzesbegründung (BT-Drs. 10/2814 zu § 11) sagt dazu nichts. Aus ihr sind lediglich die allgemeinen Überlegungen ersichtlich, weshalb es der Gesetzgeber für erforderlich hielt, der Erhebungsstelle Angaben aus dem Melderegister zuzuleiten. Keinesfalls kann daraus – wie etwa vom Finanzministerium geltend gemacht wird – auf die Absicht des Gesetzgebers geschlossen werden, den Zählern sämtliche aus dem Melderegister übermittelten Angaben zur Verfügung zu stellen. Bestätigt wird meine Beurteilung der Erforderlichkeit der Weitergabe von Melderegisterangaben an die Zähler durch die Praxis in den anderen Bundesländern. Lediglich in Bayern hat die Begehungsliste den gleichen Inhalt wie in Baden-Württemberg; in allen anderen Bundesländern enthielt die Begehungsliste nicht die Angaben über Geburtsjahr und -monat, Geschlecht, Staatsangehörigkeit sowie Haupt- oder Nebenwohnung.“

2.2 Adoptionspflegefälle

Wer ein Kind in Pflege hat und adoptieren will, rechnet mit mancherlei Schwierigkeiten. Daß die Volkszählung solche auslösen könnte, ahnte freilich niemand. Umso größer war die Bestürzung vieler Eltern, wie man sie und ihr Pflegekind zählte:

„Ich finde es empörend, daß bei dieser Gelegenheit das Inkognito unseres 19 Monate alten Adoptiv-Sohnes . . . gelüftet worden ist.“

„Auf der Begehungsliste der Zählerin war auch unsere Pflege-tochter mit vollem Namen vermerkt, obwohl für sie beim Ein-wohnermeldeamt eine Auskunftssperre besteht. Dagegen wurde offensichtlich im Rahmen der Volkszählung verstoßen.“

„Der Volkszähler fragte mich nach den auf seiner Liste stehen-den Namen in unserem Haus, die nicht auf Klingelschildern zu finden waren. Bei dem Nachnamen unseres Pflegekindes wollte ich ihm keine Auskunft geben. Er erklärte mir daraufhin, er wer-de mal bei den Nachbarn fragen, ob der Namensträger mal hier gewohnt hat. Damit ist also die mühsam und sorgsam bewahrte Anonymität aufgehoben.“

„Im uns zugestellten Haushaltsmantelbogen mußte ich feststel-len, daß die Personalien unserer beiden Pflegekinder aufgeführt waren, obwohl für sie eine Auskunftssperre besteht.“

Was war geschehen? Obwohl im Melderegister eine Aus-kunftssperre eingetragen war, damit die Adoptionspflegschaft geheim bleibt, enthielt die Begehungsliste des Zählers den Familiennamen des Pflegekindes. Viele Pflegeeltern befürch-teten deshalb, die Behörden hätten das Adoptionsgeheimnis verletzt. Allem Anschein zum Trotz war dem nicht so. Hier offenbarte sich vielmehr ein Regelungsdefizit, das wohl im Vorfeld der Volkszählung niemand gesehen hatte. So nahm alles seinen formal rechtmäßigen aber für viele Pflegeeltern schmerzlichen Verlauf: Die Auskunftssperre des § 33 MG ver-bietet dem Einwohnermeldeamt nur, Personen und privaten Stellen, z. B. Firmen, Auskünfte über Umstände zu geben, die Schlüsse auf eine Adoption zulassen. Nicht dagegen hindert § 33 MG das Einwohnermeldeamt, solche Informationen Be-hörden mitzuteilen, sofern sie ihr Auskunftersuchen auf eine Rechtsvorschrift stützen können. Eine solche ist § 11 VZG 1987. Aus den danach mitgeteilten Namen konnten die Erhe-bungsstellen freilich nicht eindeutig erkennen, ob es sich um eine Adoptionspflegschaft handelte. Denn zum einen wußten sie ja infolge der Art und Weise, wie ihnen die Einwohnerda-ten bekanntgegeben wurden, nicht, welches Kind zu welchen Eltern gehörte; zum anderen haben Namensunterschiede zwis-chen Eltern und Kindern oft andere Ursachen als die einer Adoptionspflegschaft. Den Erhebungsstellen blieb deshalb gar nichts anderes übrig, als in den Begehungslisten die Adoptiv-pflegekinder mit ihrem Familiennamen aufzuführen. Anders hätten sie allenfalls vorgehen können, wenn ihnen die Ein-wohnermeldeämter auch die bestehende Auskunftssperre mit-geteilt hätten. Ob dies zulässig gewesen wäre, kann dahinge-stellt bleiben. Denn damit wäre das Problem nicht gelöst ge-wesen. Im Gegenteil: die Erhebungsstellen hätten jetzt definit-iv von den Adoptionspflegschaften gewußt, sich jedoch schwer getan, diese Tatsache gegenüber dem Zähler geheim-zuhalten. Hätten sie nämlich in der Begehungsliste den Sperr-vermerk eingetragen, hätten sich die Zähler vor Ort vielleicht etwas geschickter verhalten; sie selbst aber hätten von der ge-heimzuhaltenden Adoptionspflegschaft eindeutig erfahren. Hätten sie den Familiennamen der Pflegekinder in der Bege-hungsliste weggelassen, hätten die Zähler hieraus Rückschlüs-se ziehen können. Hätten sie die Volkszählungsbogen den Pflegeeltern direkt zum Ausfüllen zugesandt, hätten sie dies in der Begehungsliste vermerken müssen mit der Folge, daß der Zähler daran Mutmaßungen knüpfen kann. Was dann al-so? Hätte das Einwohnermeldeamt der Erhebungsstelle Adop-tivpflegekinder mit dem Familiennamen der Pflegeeltern statt mit ihrem benennen dürfen, wäre das Adoptionsgeheimnis voll gewahrt geblieben. Dieser „Namenstrick“ hätte niemand weh getan, da der Familienname ja nur Hilfsmittel der Zäh-lung und damit für die Statistik selbst ohne Belang ist.

3. Der Fragebogen

Obwohl sich der Deutsche Bundestag im Rahmen der Gesetzesberatungen viel Mühe mit dem Fragebogen machte, fiel er nicht so aus, daß alle Bürger ihn akzeptierten und mit ihm zurechtkamen.

3.1 Die Frage nach der Arbeitsstätte

Erwerbstätige mußten unter der Frage 12 des Personenbogens den Namen ihrer Arbeitsstätte und deren Anschrift angeben. Dies hatte zur Folge, daß das Hilfsmerkmal „Name der Arbeitsstätte“ schon aus technischen Gründen nicht wie andere Hilfsmerkmale möglichst frühzeitig von dem Erhebungsmerkmal „Anschrift der Arbeitsstätte“ und den sonstigen Angaben im Personenbogen getrennt werden kann. Diese Ausnahme vom Trennungsgebot läßt das Volkszählungsgesetz ausdrücklich zu. Fraglich ist jedoch, ob diese Regelung den Anforderungen genügt, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil an die möglichst frühzeitige Trennung der Hilfsmerkmale von den Erhebungsmerkmalen stellt. Zweifelhaft ist dies jedenfalls in den Fällen, in denen der Name der Arbeitsstätte den Namen des Auskunftspflichtigen enthält und die Anschrift der Arbeitsstätte zudem noch identisch ist mit der Anschrift der Wohnung. Eine solche Fallgestaltung ist besonders häufig bei Selbständigen anzutreffen, z. B. Ärzten oder Architekten. Macht in einem solchen Falle ein Auskunftspflichtiger alle von ihm geforderten Angaben, so kann er allein aufgrund der Angaben im Personenbogen unmittelbar mit Namen und Anschrift identifiziert werden. Die mit der Trennung von Haushaltsmantelbogen und Personenbogen beabsichtigte Schutzwirkung kommt hier überhaupt nicht zum Tragen; von einer Anonymisierung kann keine Rede sein.

Auch die statistischen Ämter sahen diese Problematik. Sie zogen daraus indes nur halbherzige Konsequenzen: zwar begnügten sie sich damit, daß Selbständige nur den Tätigkeitsbereich oder Geschäftszweck, also z. B. Arztpraxis, angeben. Davon erfuhren aber nur wenige Selbständige, da die statistischen Ämter dies nicht publik machten, sondern nur in einem allein den Erhebungsstellen und den Zählern zugänglichen Schlagwortverzeichnis so darstellten. Außerdem lehnten sie ab, wenigstens in den Fällen, in denen die Anschrift der Arbeitsstätte mit der Anschrift der Wohnung des Auskunftspflichtigen identisch ist, auf deren Angabe zu verzichten. Dies hätten sie sehr wohl tun können, da sie in diesen Fällen die Anschrift überhaupt nicht für ihre statistischen Auswertungen benötigten. Die Anschrift der Arbeitsstätte wird nämlich im Personenbogen allein zur Ermittlung von Pendlerströmen erfragt. Eine solche steht aber offensichtlich nicht an, wenn ein Selbständiger in demselben Haus wohnt, in dem er seiner beruflichen Tätigkeit nachgeht.

Verständlicherweise wollten sich nicht alle Auskunftspflichtigen damit abfinden, daß ihnen gegenüber das Trennungsgebot keine Schutzwirkung entfaltet. Deshalb kam es auch zu verschiedenen gerichtlichen Verfahren. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg nahm allerdings an dieser Verfahrensweise keinen Anstoß. Ob das Bundesverfassungsgericht, das sich voraussichtlich im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde noch mit dieser Frage befassen muß, der gleichen Auffassung ist, wird sich noch zeigen müssen. In seiner Entscheidung vom 28. September 1987, in der es auf diese Frage letztlich nicht ankam, wies es immerhin darauf hin, nicht stichhaltig sei die Begründung des Gesetzgebers, er lasse bei der Frage nach der Arbeitsstätte eine Ausnahme vom strikten

Trennungsgebot von Hilfsmerkmal und Erhebungsmerkmal zu, weil eine solche Trennung hier technisch nicht möglich sei; die Gestaltung des Personenbogens müsse vielmehr den verfassungsrechtlichen Trennungsanforderungen folgen und nicht umgekehrt.

Derzeit sieht die Situation für den Bürger so aus: Das Statistische Landesamt speichert in keinem Fall in seinem Computer den Namen der Arbeitsstätte. Auf meine Bitte sagte es mir zu, bei Selbständigen, bei denen Wohnanschrift und Anschrift der Arbeitsstätte identisch sind, auch Straße und Hausnummer der Arbeitsstätte nicht auf Dauer zu speichern. Es will allerdings in diesen Fällen – sofern eine Pendlerauswertung beabsichtigt ist – zunächst einmal die Anschrift auf maschinell lesbare Datenträger übernehmen und sie erst bei der Plausibilitätskontrolle wieder löschen. Das Programm, das dies sicherstellen soll, konnte ich noch nicht überprüfen, da es noch nicht einsatzbereit vorliegt.

3.2 „Wie hältst Du's mit der Religion?“

Die Frage nach der Religionsgesellschaft im Volkszählungsbogen erregte viele Gemüter, obwohl seit dem Karlsruher Richterspruch von 1983 eindeutig feststeht, daß sie gestellt werden darf, wenn der Gesetzgeber sich dafür entscheidet. Ob der Deutsche Bundestag in Abstimmung mit den Religionsgemeinschaften freilich gut beraten war, dies zu tun, ist eine andere Frage. Vornehmlich die Angehörigen der jüdischen Religionsgesellschaft fühlten sich in Erinnerung an die Vergangenheit durch diese Frage schwer diskriminiert und wollten oft gar nicht dem Hinweis glauben, daß ihre eigene Religionsgesellschaft dies gefordert hatte. Ausgesprochen wenig Fingerspitzengefühl legten auch manche Erhebungsstellen an den Tag: beispielsweise hielt die Stadt Stuttgart Bürger, die ihren Volkszählungsbogen sonst ganz korrekt ausgefüllt haben und allein die Frage nach der Religion unbeantwortet ließen, mit Mahnschreiben und Androhung von Zwangsgeld zu dieser Angabe an.

3.3 Unpräzise Fragen

Im Volkszählungsurteil hatte das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber ins Stammbuch geschrieben, er müsse dafür sorgen, daß der Fragebogen mit dem Gesetz übereinstimmt und der Inhalt der einzelnen Fragen nicht weitergeht als das Gesetz erlaubt. Deshalb schrieb § 13 Abs. 1 VZG 1987 diesen Grundsatz auch ausdrücklich fest. Gleichwohl kam es zu zwei Abweichungen, die niemand rechtzeitig aufgefallen waren.

Zum einen bei der Frage 10 b des Personenbogens: hier wird nach der Hauptrichtung des höchsten Abschlusses an einer berufsbildenden Schule oder Hochschule gefragt, während das Volkszählungsgesetz selbst vom „letzten Abschluß“ spricht. Im Zählblatt für Gemeinschafts- und Anstaltsunterkünfte wurden anstelle der Zahl aller Bewohner – seien es Mitarbeiter, seien es Betreute – nur die „Insassen“ erfragt, die dort ihre alleinige Wohnung haben. Ausgerechnet bei dem Personenkreis, auf dessen Schutz vor einer Diskriminierung das Bundesverfassungsgericht besonderen Wert legt, mußte dies passieren.

3.4 Bleistift und Radiergummi – die Wunderwaffen der amtlichen Statistik

„Wir bitten Sie, die Erhebungsbögen mit Bleistift auszufüllen“ hieß es in den Erläuterungen im Haushaltsmantelbogen. Klang diese Bitte noch freundlich und harmlos, so hörte sich schon drastischer an, was manche Bürger von ihrem Zähler oder ihrer Erhebungsstelle zu hören bekamen:

„Mein Zähler sagte eindringlich: ‚... bitte nur mit Bleistift!‘“

Manche Erhebungsstellen verliehen dieser Bitte noch dadurch Nachdruck, daß sie an Bürger zusammen mit den Volkszählungsbögen Bleistifte verteilen ließen. Hier wie sonst hielt man die Bevölkerung über die Rechtslage vielfach im Unklaren: sie waren keineswegs verpflichtet, den Bleistift zu benutzen. Die Statistiker legten hierauf bloß so großen Wert, weil ihre Lesegeräte nur so ausgefüllte Bogen maschinell lesen können. So kam es, daß nicht selten von amtlicher Seite der Eindruck erweckt wurde, als sei der Bleistift beim Ausfüllen *conditio sine qua non*. Wie das auf die Bürger, die es vom Lottoschein her ganz anders kannten, wirken würde, bedachte man nicht. Sie artikulierten ihre Befürchtungen z. B. so:

„Meine größte Sorge – ich gerate direkt in Panik, wenn ich daran denke – ist der Bleistift! Also jeder, dem an meinem Volkszählungsbogen etwas nicht paßt, kann radieren!“

In der Tat sind sie durch einen mit Bleistift ausgefüllten Bogen gegenüber der Erhebungsstelle in der schwächeren Position. Denn sie konnten sich vor nachträglichen Veränderungen ihres Bogens nicht schützen und – da die Zählung so organisiert war, daß der Auskunftspflichtige keinen Durchschlag zurückbehielt – im Zweifel nicht einmal nachweisen, welche Angaben sie selbst gemacht haben. Auch war ihre Sorge, die Erhebungsstelle oder das Statistische Landesamt könnten im nachhinein ihre Bleistifteintragungen ändern, keineswegs unbegründet. Denn die Statistiker legten nicht bloß wegen der maschinellen Lesbarkeit auf den Bleistift so großen Wert, sondern auch wegen der leichten Korrekturmöglichkeit von Bleistifteintragungen.

In der Tat wurde und wird in den Bogen reichlich korrigiert – sowohl bei ihrer ersten Prüfung durch die Erhebungsstelle wie auch bei ihrer nochmaligen Überprüfung im Statistischen Landesamt. Radiert wurde und wird hier nicht nur, wenn dem Bürger etwa die einzelnen Striche zu lang geraten sind oder er die Markierungspunkte nicht exakt traf, sondern auch wenn Grund zur Annahme bestand, daß sein Eintrag fehlerhaft ist. So wurde der Radiergummi zu einem wichtigen Requisit von Erhebungsstellen und Statistischem Landesamt. Am meisten radierten sie in den Bögen der über 65jährigen. Diese mußten im allgemeinen nur die Fragen 1 bis 9 des Personenbogens beantworten, von den Fragen zur Schul- und Berufsausbildung waren sie ausdrücklich ausgenommen. Gerade hierzu machten sie aber häufig Angaben – teils, weil sie den wenig deutlichen Hinweis auf ihre beschränkte Auskunftspflicht übersahen, teils, weil sie sich nicht auf diese Weise ausgrenzen lassen wollten. Der Computer des Statistischen Landesamts hätte bei der Aufbereitung und Auswertung der Angaben dies unschwer in Ordnung bringen können; ein Merker im Programm, daß bei den über 65jährigen Antworten zu den Fragen nach Schul- und Berufsausbildung nicht einzulesen sind, hätte alles in Ordnung bringen können. Aber nein: das Statistische Landesamt wollte es anders. Es wies die Erhebungsstellen im Lande schriftlich an, die „überflüssigen“ Angaben der über 65jährigen zur Schul- und Berufsausbildung kurzerhand auszuradiieren oder, falls die Angaben anders als mit Bleistift eingetragen waren, einen neuen Bogen anzulegen und hierin nur die anderen Angaben zu übertragen. So kam es, daß die oft mit besonderer Sorgfalt gemachten Angaben der Senioren zu ihrer Schul- und Berufsausbildung kurzerhand dem Radiergummi zum Opfer fielen.

4. Die Erhebungsstelle

Die Volkszählung 1987 stellte Gemeinden und Landkreise vor eine völlig neue Situation. Im Gegensatz zu früheren Volkszählungen konnten sie nicht mehr einfach Mitarbeiter beauftragen, neben ihrer normalen Verwaltungsarbeit die Volkszählung in die Hand zu nehmen. Sie mußten jetzt eigens für die Zählung eine besondere, von der übrigen Verwaltung „räumlich, organisatorisch und personell“ getrennte Stelle einrichten: die Erhebungsstelle.

4.1 Die Mitarbeiter

Die personelle Besetzung der Erhebungsstelle war und ist einer der neuralgischen Punkte der Volkszählung 1987. Am deutlichsten spürten dies kleine Gemeinden. Wollten sie auf Nummer Sicher gehen, mußten sie eigens für die Volkszählung Kräfte einstellen. Wollten sie die Zählung mit ihrem Stammpersonal bewältigen, war fast unausweichlich, daß sie zum einen auch Mitarbeiter mit Aufgaben aus dem Einwohnermelde-, Ordnungs-, Sozial- und Steuerwesen dorthin abstellen mußten und zum anderen der Erhebungsstelle nicht alle Mitarbeiter – ganz gleich, aus welchem Verwaltungsbereich sie kamen – für die ganze Zeit der Zählung zuweisen konnten, sondern zumindest einige davon nur immer wieder je nach Arbeitsanfall für einzelne Tage. Die Gretchenfrage war und ist deshalb, ob eine solche Praxis dem strikten Abschottungsgebot zwischen Erhebungsstelle und üblicher Verwaltung, auf die das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil vom 15. Dezember 1983 und Volkszählungsgesetz 1987 in gleicher Weise Wert legen, noch gerecht wird. Während das Finanzministerium dies von Anfang an bejahte, sah ich seit jeher darin ein erhebliches Risiko.

4.1.1 Das Risiko

Nur zu oft bekam ich zu hören, wer hier von Risiko spreche, stelle die Integrität der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst a priori in Frage. In Wirklichkeit zielt meine Aussage, Mitarbeiter mit sensiblen Aufgaben des Verwaltungsvollzugs dürften nicht in der Erhebungsstelle eingesetzt werden, auf ganz anderes ab:

Zum einen geht es darum zu sichern, daß das Verwertungsverbot hält, was es verspricht: das Verwertungsverbot des § 9 Abs. 2 VZG 1987 ist bekanntlich eine der wichtigsten verfassungsrechtlich gebotenen Sicherungen des Trennungsgebots von Statistik und Verwaltungsvollzug. Deshalb kann es nicht angehen, das Verwertungsverbot zu strapazieren. Gerade aber dies geschieht, wenn die Kommunen in der Erhebungsstelle Mitarbeiter einsetzen, die später wegen ihres dabei erlangten Wissens in Interessenkonflikte geraten können. Solche sind bei einem Einsatz bestimmter Mitarbeiter unausweichlich vorprogrammiert, wie sich beispielsweise an folgendem zeigt:

- Mitarbeiter des Einwohnermeldeamts müssen Zu- und Wegzüge registrieren, Auskünfte über Einwohner und ihre Wohnungen geben und Bußgeldverfahren wegen Verstößen gegen die Meldepflicht in Gang setzen. Dabei tun sie sich oft schwer, weil sich Einwohner längst nicht immer an- oder abmelden. Das, was sie von Berufs wegen wissen möchten und sollten, kommt bei der Volkszählung heraus: hier wird offenbar, wer in einer Wohnung wohnt, ohne gemeldet zu sein, oder wer nicht mehr in einer Wohnung wohnt, für die er noch gemeldet ist.

- Mitarbeiter aus dem Sozialbereich müssen Anträge auf Sozialhilfe, Wohngeld, Rente, Erziehungsgeld usw. entgegennehmen und die Richtigkeit der darin zu machenden, sehr detaillierten Angaben über persönliche, wirtschaftliche und familiäre Verhältnisse prüfen und bestätigen; je nach Zuständigkeitsregelung haben sie sogar selbst darüber zu entscheiden. Manches, worauf es hier ankommt, erfahren sie bei der Volkszählung: z. B. ob der Antragsteller erwerbstätig ist und zusätzlich eine Nebentätigkeit ausübt, wovon er sonst lebt, wie groß seine Wohnung ist, mit wem er darin zusammenlebt, wie hoch seine Miete ist und ob seine Wohnung einer Sozialbindung unterliegt.
- Mitarbeiter mit Aufgaben der Ortspolizei müssen einschreiten, wenn sie von ordnungswidrigen Zuständen erfahren, z. B. von unerlaubten Bauten, Überbelegung von Wohnungen, Betrieb eines Gewerbes in Wohnräumen, Beschäftigung von Ausländern ohne Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis, Schwarzarbeit, Ausübung eines nicht angezeigten oder nicht genehmigten Gewerbebetriebs. Über das hinaus, was sie üblicherweise sonst erfahren, erhalten sie wichtige Hinweise auf etwaige ordnungswidrige Zustände aus den Angaben zur Gebäude-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung und den Angaben im Wohnungsbogen über Staatsangehörigkeit, Erwerbstätigkeit, Beruf und Zahl der in einer Wohnung lebenden Personen und deren Arbeitsstätte.
- Steuerbeamte der Gemeinde haben ein elementares Interesse daran, daß alle gewerbesteuerpflichtigen Betriebe und alle grundsteuerpflichtigen Häuser zur Festsetzung von Gewerbe- und Grundsteuer erfaßt und die Müllabfuhrgebühren nach Haushaltszugehörigkeit und Kopfzahl richtig bemessen sind. Informationslücken bei ihnen schmälern den Stadtsäckel. Daher sind für sie Informationen, wer Eigentümer von Wohngebäuden ist, wo welche Arbeitsstätten sind und wie viele Personen in einem Haushalt wohnen von besonderem Interesse. Solche aber kamen gerade bei der Volkszählung an den Tag.

Haben Mitarbeiter, die solches erfahren, Verwaltungsentscheidungen zu treffen, müssen sie, um dem Verwertungsverbot zu entsprechen, später so tun, als ob sie dies alles nicht wüßten. Sie geraten damit unausweichlich in einen Interessenkonflikt zwischen dem, was ihr Beruf fordert, und dem, was an Nachpflichten aus ihrer Tätigkeit in der Erhebungsstelle resultiert. Selbst bei bestem Willen und Bemühen, das Verwertungsverbot einzuhalten, kann dies auf Dauer nicht gelingen. Denn mit der Zeit verwischt sich bei jedem noch so tüchtigen und gewissenhaften Verwaltungsbeamten die Erinnerung daran, woher er etwas Bestimmtes erfahren hat. Deshalb ist keiner davor gefeit, daß unbewußt Wissen aus der Volkszählung in Verwaltungsentscheidungen einfließt und dabei zum Nachteil des Bürgers ausschlägt. Damit geschieht aber dann gerade dies, was das Volkszählungsgesetz unter allen Umständen vermeiden will: eine Verquickung von Statistik und Verwaltungsvollzug.

Zum anderen geht es um die Frage, was die personelle Trennung materiell erfordert. Das Prinzip der personellen Trennung des § 9 Abs. 1 VZG 1987 der Erhebungsstelle von der Verwaltung ist bekanntlich auch eine ver-

fassungsrechtlich gebotene Sicherung des Trennungsgebots von Statistik und Verwaltungsvollzug. Es darf sich deshalb nicht in Formalitäten erschöpfen. Vielmehr gilt es, effektiv einer Verquickung beider Aufgaben zu begegnen. Dazu gehört, wiederholten Wechsel einer Person zwischen Erhebungsstelle und üblichem Arbeitsplatz zu unterbinden. Ein Hin- und Herpendeln zwischen beiden Plätzen läuft nämlich umso mehr auf eine gleichzeitige Wahrnehmung beider Funktionen hinaus, je kürzer die Intervalle sind und je öfter sich das Hin und Her wiederholt. Nimmt jemand beide Funktionen in enger zeitlicher Verzahnung wahr, kann die mit der personellen Trennung bezweckte Schutzwirkung nicht eintreten. Deshalb konnte überhaupt nicht einleuchten, warum das Finanzministerium in seinen Anweisungen den stundenweisen, nicht aber den tageweisen Wechsel ausschloß. Sie bedeuten konsequent zu Ende gedacht: ein Einsatz in der Erhebungsstelle von morgens bis abends an einem Tag ist erlaubt, dagegen von Mittag des einen bis zum Mittag des anderen Tages nicht.

4.1.2 Die Reaktionen

Infolge meiner Kritik im letzten Tätigkeitsbericht an der Haltung des Finanzministers kam es im Februar 1987 zu einer aktuellen Debatte im Landtag. Als einziges Zugeständnis kündigte der Herr Finanzminister hierbei an, er werde die personelle Besetzung der Erhebungsstellen vor dem Stichtag durch die Landratsämter überprüfen lassen. Diese Überprüfungsaktion erwies sich als Schlag ins Wasser. Denn das Finanzministerium hatte in seiner Anweisung vom 10. April 1987 an die Landratsämter meine Einwände wegen der Zuteilung von Mitarbeitern aus sensiblen Bereichen ausdrücklich für unbegründet erklärt und klammerte damit das Hauptproblem bewußt aus, um das es bei dieser Überprüfungsaktion gehen sollte. Kein Wunder deshalb, daß die Aktion nichts außer Papier bewegte. Nicht mehr weiter half dann auch die erst im April 1987 bekanntgewordene Verständigung zwischen Bundesminister des Innern, Statistischem Bundesamt und Bundesbeauftragten für den Datenschutz dahin, daß es geboten sei,

„daß nur solche Personen in der Erhebungsstelle eingesetzt werden, bei denen Interessenkonflikte aufgrund ihrer sonstigen Tätigkeit ausgeschlossen sind“.

Im Zuge eines reichlich mühsamen Kontrollbesuchs beim Finanzministerium am 18. Mai 1987 stellte sich schließlich heraus, daß sich das Bundesinnenministerium doppelzünftig verhalten hatte: auf Bundesebene gab es sich datenschutzfreundlich, gegenüber den Ländervertretern wandte es dagegen nichts ein, als diese das Votum der Bundesbehörden für zu eng befanden. So nahm alles unausweichlich seinen Gang: auch die Beratungen des Landtags im Mai 1987 über den Personaleinsatz in der Erhebungsstelle führten zu keinem anderen Ergebnis. Fazit all dessen ist: bei meinen Kontrollen und Recherchen aufgrund von Bürgereingaben stieß ich nur allzu oft auf die Handhabungen, die ich vermeiden wollte. Teils rechtfertigten sie die Gemeinden mit ihrer geringen Mitarbeiterzahl, teils beriefen sie sich einfach auf das Finanzministerium. Seit 21. Mai 1987, als der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg erstmals

weder am Einsatz von Mitarbeitern aus sensiblen Bereichen noch an einem tageweisen oder wiederholten Einsatz in der Erhebungsstelle Anstoß nahm, hatten sie es dann vollends leicht.

4.1.3 Ein exemplarischer Fall

Dieses gerichtliche Verfahren betraf eine 3100 Einwohner zählende Gemeinde, welche eine Gemeindebedienstete, die neben dem Standesamt Aufgaben der Sozialfürsorge wahrnimmt, zur Stellvertreterin des Zählungsleiters bestellt hatte, und diese abwechselnd in der Erhebungsstelle und am eigentlichen Arbeitsplatz einsetzte. Wohin die Billigung dieser Praxis führte, überprüfte mein Amt im September 1987 vor Ort:

Die Mitarbeiterin, welche jährlich 120 bis 200 Anträge auf soziale Leistungen auf ihre Richtigkeit überprüfen muß und mit einer Stellungnahme weiterzuleiten hat, pendelte beispielsweise im Sommer zwischen ihrem eigentlichen Arbeitsplatz und der Erhebungsstelle wie folgt hin und her:

Juni		
9. 6. – 15. 6.	4 Arbeitstage	Erhebungsstelle
16. 6. – 21. 6.	1 Arbeitstag	Gemeindeverwaltung
22. 6. – 24. 6.	3 Arbeitstage	Erhebungsstelle
Juli		
7. 7. – 9. 7.	3 Arbeitstage	Erhebungsstelle
10. 7. – 12. 7.	1 Arbeitstag	Gemeindeverwaltung
13. 7. – 16. 7.	4 Arbeitstage	Erhebungsstelle
17. 7. – 21. 7.	3 Arbeitstage	Gemeindeverwaltung
22. 7.	1 Arbeitstag	Erhebungsstelle
23. 7. – 26. 7.	2 Arbeitstage	Gemeindeverwaltung
27. 7.	1 Arbeitstag	Erhebungsstelle
August/September		
19. 8.	1 Arbeitstag	Erhebungsstelle
20. 8. – 23. 8.	2 Arbeitstage	Gemeindeverwaltung
24. 8. – 27. 8.	4 Arbeitstage	Erhebungsstelle
28. 8. – 31. 8.	2 Arbeitstage	Gemeindeverwaltung
1. 9. – 3. 9.	3 Arbeitstage	Erhebungsstelle
4. 9. – 8. 9.	3 Arbeitstage	Gemeindeverwaltung
9. 9. – 10. 9.	2 Arbeitstage	Erhebungsstelle

Am Tag des Kontrollbesuchs war sie der Erhebungsstelle zugeteilt. Während des Besuchs rief eine andere Angestellte der Gemeindeverwaltung sie an und bat, sie möge doch wegen eines schwierigen Sozialfalls, der gerade zu bearbeiten sei, herüberkommen. Sie lehnte dies in Gegenwart meines Mitarbeiters standhaft ab, gab jedoch ihrer Kollegin am Telefon Ratschläge. Der Vorfall spricht weniger gegen die beiden Frauen, sondern zeigt, wie eben die Realitäten in so kleinen Gemeinden sind.

Daß ein solcher Personaleinsatz nicht so unproblematisch ist wie es der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in seinem Beschluß vom 21. Mai 1987 sah, zeigt die Reaktion des Bundesverfassungsgerichts auf die hiergegen eingelegte Verfassungsbeschwerde. Zwar nahm es diese wegen fehlender Erschöpfung des Rechtswegs mit Beschluß vom 28. September 1987 – 1BvR 782/87 – nicht an, wies jedoch zugleich darauf hin, daß sich der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg im Falle seiner erneuten Befassung nochmals mit dem Problem der personellen Abschottung auseinandersetzen müsse. Wörtlich sagt das höchste Gericht:

„Bei einer Nachholung der Anhörung der Beschwerdeführerin wird das Gericht sich im Rahmen des § 80 Abs. 6 VwGO auch erneut mit der Frage zu befassen haben, ob es einfachrechtlich oder von verfassungswegen geboten ist, an die Mitarbeiter der Erhebungsstellen dieselben Maßstäbe anzulegen, wie sie § 10 Abs. 5 VZG 1987 für die Zähler festlegt.“

4.1.4 Das Bundesverfassungsgericht

Über die personelle Abschottung in der Erhebungsstelle ist das letzte Wort noch nicht gesprochen. Das Bundesverfassungsgericht gab mir Gelegenheit, mich auch zu dieser Frage zu äußern. Meine Haltung begründete ich ihm gegenüber im Schreiben vom 9. Oktober 1987 wie folgt:

„Zu den vom Antragsteller geltend gemachten Einwendungen gegen den Personaleinsatz in den Erhebungsstellen ist aus meiner Sicht folgendes zu

Für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer statistischen Erhebung kommt es entscheidend darauf an, daß die für Zwecke der Statistik erhobenen Daten nicht auch für Zwecke des Verwaltungsvollzugs verwendet werden. Um diese Zweckbindung schon in der Phase der Erhebung sicherzustellen, schrieb der Gesetzgeber u. a. in § 9 Abs. 1 VZG 1987 vor, daß räumlich, organisatorisch und personell von anderen Verwaltungsstellen getrennte Erhebungsstellen eingerichtet werden müssen. Weiter muß sichergestellt werden, daß die Angaben in den Erhebungsvordrucken nicht für andere Aufgaben verwendet werden. Die nähere Ausführung dieser Regelung überließ der Bundesgesetzgeber den Ländern. In Baden-Württemberg geschah dies durch die Verordnung der Landesregierung und des Finanzministeriums zur Durchführung des Volkszählungsgesetzes 1987 vom 30. Juni 1986 (GBl. S. 252). Weitere Bestimmungen über die Erhebungsstellen erließ das Finanzministerium in seiner Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Volkszählungsgesetzes 1987 (VwV-VZG 1987) vom 1. Oktober 1986 (GABl. S. 945). Diese landesrechtlichen Durchführungsbestimmungen tragen dem kraft Verfassungsrechts zu beachtenden Grundsatz der Trennung von Statistik und Verwaltungsvollzug nicht in gebotenem Maße Rechnung, und zwar in zweierlei Hinsicht:

- Zum einen enthalten sie für das Personal der Erhebungsstelle keine dem § 10 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 VZG 1987 vergleichbare Bestimmung. Das Finanzministerium gab lediglich in Nr. 1.3 seiner o. a. Verwaltungsvorschrift die Empfehlung, in den Erhebungsstellen keine Mitarbeiter aus dem Bereich des Einwohnermeldewesens einzusetzen, um das Vertrauen der Bevölkerung in die Zählung zu erhöhen und um Mißverständnisse von vornherein auszuschließen. Damit lassen die landesrechtlichen Durchführungsbestimmungen zu, daß die Gemeinden und Landkreise in ihren Erhebungsstellen praktisch jeden ihrer Mitarbeiter einsetzen konnten – ganz gleich welche dienstliche Tätigkeit er ansonsten ausübt. Dementsprechend sind die Erhebungsstellen im Lande auch verfahren. Dies führte dazu, daß in vielen Erhebungsstellen auch Mitarbeiter beschäftigt wurden und noch werden, bei denen Interessenkonflikte zwischen ihrer normalen dienstlichen Tätigkeit und der Tätigkeit in der Erhebungsstelle vorprogrammiert sind. So sind ein großer Teil der von den Auskunftspflichtigen im Rahmen der Volkszählung zu machenden Angaben sehr wohl auch von Bedeutung für die Entscheidung der Frage, ob z. B. Sozialhilfe oder Wohngeld zu gewähren ist; zu denken ist dabei u. a. an die Angaben über Name und Zahl der Haushaltsmitglieder, Wohnungsgröße, Miethöhe,

die Unterhaltsquelle und Erwerbstätigkeit. Ähnliches gilt für den Bereich des Einwohnerwesens und des Amtes für öffentliche Ordnung, aber auch des kommunalen Steuer- und Kassenwesens. Mitarbeiter, die normalerweise in solchen Bereichen tätig sind, werden in offenkundige Interessenkonflikte gestürzt, wenn sie in der Erhebungsstelle Kenntnis von Angaben über die Verhältnisse von Auskunftspflichtigen erhalten, die sich von den Informationen unterscheiden, die der Mitarbeiter im Rahmen seiner normalen dienstlichen Tätigkeit in Erfahrung gebracht hat. Das Entstehen solcher offenkundigen Interessenkonflikte hätte aber von vornherein soweit wie möglich durch entsprechende Ausführungsbestimmungen, zumindest aber durch eine entsprechende Verwaltungspraxis unterbunden werden müssen. Eine solche verfahrensrechtliche Vorkehrung zur Sicherung der Zweckbindung und damit zum Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts wäre nach meiner Beurteilung zwingend geboten gewesen. Der Verzicht auf eine solche Regelung kann nicht, wie dies die Landesregierung mir gegenüber geltend gemacht hat, mit der Existenz des Verwertungs- und Weitergabeverbots in § 9 Abs. 2 VZG 1987 gerechtfertigt werden. Dagegen sprechen folgende Überlegungen:

Verwertungsverbote haben bisher nur in der Justiz eine gewisse Tradition; in der Verwaltung sind sie bis jetzt noch weitgehend unbekannt. Dies gilt insbesondere für die Kommunalverwaltung. Zu wissen, daß eine Angabe unrichtig ist, und gleichwohl dieses Wissen nicht verwerten zu dürfen und eine Entscheidung auf Grund einer falschen Angabe treffen zu müssen, widerspricht dem traditionellen Verwaltungsdenken. Ein solches Verlangen stellt an den einzelnen Mitarbeiter der Verwaltung bisher nicht gekannte Anforderungen, die ihn häufig sogar überfordern. Vor allem aber ist folgendes zu bedenken: Auch bei Mitarbeitern, die den festen Willen und die beste Absicht haben, das Verwertungsverbot zu beachten, besteht die Gefahr, daß sie auf Dauer nicht auseinanderhalten können, ob ihr Wissen über einen Bürger aus ihrer Tätigkeit in der Erhebungsstelle oder aus anderen Quellen entstammt. Dies kann zur Folge haben, daß sich ihr Wissen aus der Volkszählung sogar unbeabsichtigt später in Verwaltungsentscheidungen zu Lasten der Bürger niederschlägt. Gerade aber solche Konsequenzen zu verhindern, ist Sinn und Zweck des Verwertungsverbots. Weiter ist zu berücksichtigen, daß die Wirksamkeit eines Verwertungsverbots auch darunter leidet, daß seine Einhaltung in der Praxis kaum nachprüfbar ist. Schließlich weise ich darauf hin, daß auch der Gesetzgeber selbst beim Zähler jedenfalls die dem § 9 Abs. 2 VZG 1987 entsprechende Regelung des § 10 Abs. 4 VZG 1987 nicht für ausreichend gehalten hat und trotz des dort verankerten Verwertungs- und Weitergabeverbots in § 10 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 VZG 1987 Personen vom Einsatz als Zähler ausgeschlossen hat, bei denen infolge ihrer beruflichen Tätigkeit oder aus anderen Gründen zu besorgen ist, daß Erkenntnisse aus der Zählertätigkeit zu Lasten der Auskunftspflichtigen genutzt werden.

- Ein weiterer Mangel, der die sich aus dem in den Durchführungsbestimmungen zugelassenen Einsatz von Mitarbeitern aus „sensiblen“ Bereichen in Erhebungsstellen ergebenden Risiken für die Sicherstel-

lung des Trennungsgebots noch verstärkt, liegt darin, daß die Durchführungsregelungen des Landes auch einen sehr kurzfristigen Einsatz von Mitarbeitern in der Erhebungsstelle erlauben. § 4 Abs. 4 Satz 2 der Verordnung der Landesregierung und des Finanzministeriums zur Durchführung des Volkszählungsgesetzes 1987 vom 30. Juni 1982 (GBl. S. 252) schreibt zwar vor, daß Mitarbeiter in der Zeit, in der sie der Erhebungsstelle zugeteilt sind, nicht mit anderen Aufgaben des Verwaltungsvollzugs betraut werden dürfen. Doch wurde die Bedeutung der Regelung für die Sicherung des Trennungsgebots dadurch entwertet, daß nach Nr. 1.3 der Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums zur Durchführung des Volkszählungsgesetzes 1987 (VwV-VZG 1987) vom 1. Oktober 1986 (GBl. S. 945) lediglich die stundenweise Übertragung anderer Verwaltungsaufgaben an Mitarbeiter der Erhebungsstellen untersagt wurde, nicht aber die Übertragung solcher Aufgaben für einen oder mehrere Tage. Mit anderen Worten: nach den Durchführungsvorschriften des Landes durften und dürfen Mitarbeiter der Erhebungsstelle auch nur für einen Tag in der Erhebungsstelle tätig sein und am nächsten wieder an ihren alten Dienstposten. Nach der Weisung des Finanzministeriums vom 25. Mai 1987 Az. VII PV-238/87 darf ein solcher Wechsel – vorausgesetzt, daß er nicht von vornherein geplant war – zur „Abwendung von Spitzenbelastungen“ wiederholt werden; in einem solchen Fall muß der Mitarbeiter lediglich erneut schriftlich der Erhebungsstelle zugewiesen werden. Bei einem solch kurzzeitigen Einsatz in der Erhebungsstelle kann im Ernst von einer personellen Trennung der Erhebungsstelle von der übrigen Verwaltung nicht die Rede sein; hier kann die mit der personellen Trennung beabsichtigte Schutzwirkung überhaupt nicht eintreten.“

4.2 Rücklauf der Bogen

Bürger und Erhebungsstellen hatten miteinander nur zu oft ihre liebe Not.

4.2.1 Der falsche Adressat

Immer wieder beschwerten sich Bürger, eine Gemeinde erwarte von ihnen Angaben zur Volkszählung, obwohl sie längst aus dieser Gemeinde weggezogen sind. Die Ursache der Ärgernisse war immer dieselbe: die Gemeinde führte den Bürger noch in ihrem Melderegister als Einwohner. Nicht wenige Gemeinden meinten, wer im Melderegister stehe, müsse, ganz gleich wo er wohne, sich bei ihr zählen lassen. Das war ein fundamentaler Irrtum, denn auskunftspflichtig war und ist nur, wer am Stichtag in der Gemeinde tatsächlich wohnte. Der Eintrag im Melderegister ist lediglich ein Indiz, dessen Richtigkeit oder Unrichtigkeit ja gerade die Volkszählung erweisen soll. Die Erhebungsstelle hätte deshalb den Hinweisen der Bürger, sie wohnten inzwischen woanders, nachgehen müssen. Soweit sie dies nicht taten, setzten sie die Bürger damit indirekt unter Druck, sich nachträglich abzumelden. Die Erhebungsstelle Stuttgart trieb es auf die Spitze: sie forderte solche Bürger schriftlich auf, durch Vorlage einer Abmeldebescheinigung nachzuweisen, daß sie am Stichtag nicht mehr in Stuttgart wohnten. Dieses unverblünte Geheiß, sich im nachhinein rückwirkend abzumelden, läuft faktisch auf einen Melderegisterabgleich hinaus.

Manche Bürger erreichten auch Telefonate, Erinnerungsschreiben, Heranziehungs- und Zwangsgeldfestsetzungsbescheide der Erhebungsstelle, die eigentlich andere Bürger angingen: die Erhebungsstelle Horb richtete z. B. einen Zwangsgeldfestsetzungsbescheid an die „Familie XY“, die Erhebungsstelle Filderstadt anfangs Mahnschreiben stets an den Haushaltsvorstand, ganz gleich welches Mitglied des Haushalts säumig war; die Erhebungsstelle Altenried erließ gar gegen einen Ehemann einen Heranziehungsbescheid, weil dessen Ehefrau eine Frage im Fragebogen nicht richtig beantwortet hatte; andere Erhebungsstellen riefen bei Nachbarn oder Arbeitskollegen an. Mit all dem verstießen die Erhebungsstellen vor allem gegen das Geheimhaltungsgebot des § 9 Abs. 2 VZG, weil sie auf diese Weise offenbarten, daß jemand seiner Auskunftspflicht noch nicht oder nur unvollständig nachgekommen ist.

4.2.2 Richtig und vollständig – ja oder nein?

„Wenn mein Fragebogen ‚geprüft und gegebenenfalls ergänzt oder richtiggestellt wird‘, ist es dann noch mein Fragebogen, den ich gesetzlich verpflichtet bin auszufüllen? Ich habe noch nichts davon gehört, daß es sich um eine Gemeinschaftsarbeit von Bürger und Gemeinde handelt.“

Mit dieser Zuschrift brachte eine Bürgerin auf den Punkt, was viele bewegte: Was darf die Erhebungsstelle wann und wie im ausgefüllten Volkszählungsbogen ändern? Vor allem ging es um drei Probleme:

- Vornehmlich Bürger aus kleineren Gemeinden berichteten mir, Mitarbeiter ihrer Erhebungsstelle hätten ihre Angaben einfach mit dem Bemerkten angezweifelt, sie wüßten, diese würden nicht stimmen. Typisch dafür ist eine Äußerung aus dem Raum Freiburg: „aber ich weiß doch, was richtig sein kann und was nicht“. So merkwürdig es klingt, eine allgemeingültige Antwort auf solche Vorfälle gibt es nicht. Je nachdem, woher der Mitarbeiter der Erhebungsstelle sein Vorwissen hatte, war zu differenzieren: allgemein Bekanntes durfte er dem Bürger in der Regel entgegenhalten; Kenntnisse aus rein privaten Kontakten dagegen nicht. Deshalb ging der Leiter einer Erhebungsstelle sicherlich zu weit, als er einfach in den Arbeitsstättenbogen eines Arztes einige Angaben eintrug, die er bloß deshalb machen konnte, weil er Patient des Arztes war und über dessen Praxis genau Bescheid wußte.
- Viele Bürger ärgerten sich, daß ihre Erhebungsstellen ihnen zur Klärung von Zweifelsfragen Kopien ihrer ausgefüllten Volkszählungsbogen zusandten und die fraglichen Stellen ankreuzten. Dies war freilich korrekt, solange auf der Kopie nicht auch Name und Anschrift der Bürger eingetragen waren. Doch auch dieses geschah leider allzu oft. Hätten die Erhebungsstellen hier wenigstens den Bürgern gleichzeitig mitgeteilt, daß sie die ergänzten Angaben in den Originalbogen übertragen und dann die Kopie sofort vernichten, wäre viel Unmut gar nicht erst aufgekommen. Bürger, die solche Verfahrensweisen nicht hinnehmen wollten, konnten Bogen ohne Namenseintrag anfordern, da sie nicht verpflichtet sind, auf solchen Kopien ergänzende Angaben zu machen.
- Eine andere Berichtigungsaktion löste der Kampf um den Einwohner, der Geld in den Stadtsäckel bringt, aus. Die Erhebungsstelle Freiburg i. Br. änderte bei

Bürgern mit mehreren Wohnungen deren Angabe, die Freiburger Wohnung sei die Nebenwohnung, kurzerhand in Hauptwohnung um, wenn dies so in ihrem Melderegisterauszug stand. Erst seit meinem Hinweis, sie müsse den Kontakt mit dem Bürger suchen und mit ihm die Frage abklären, verfährt die Stadt korrekt.

4.2.3 Was mit Bogen geschah

Keineswegs alle ausgefüllten Volkszählungsbogen waren bei ihrer Erhebungsstelle so sicher, wie es eigentlich sein mußte.

- Verhängnisvolle Verwechslungen

In Stuttgart und Karlsruhe, Tübingen und Esslingen, Freiburg und Bad Friedrichshall und an manch anderen Orten erhielten Bürger nur zu oft mit anderer Post ihrer Erhebungsstelle Volkszählungsbogen zugesandt, die offensichtlich ein anderer Bürger bereits ausgefüllt hatte. Manchmal konnten sie sogar aus den Angaben erkennen, wer dieser andere war. Klar, daß sich ihnen die Frage aufdrängte, ob Gleiches nicht auch mit ihren Volkszählungsbogen geschehen wird. Die meisten Erhebungsstellen erklärten die Vorfälle damit, ihnen oder dem Zähler sei beim Versand ein Versehen unterlaufen. Das ändert freilich nichts daran, daß sie damit das Statistikgeheimnis verletzen.

- Bogen ade

Immer wieder kamen ausgefüllte Volkszählungsbogen den Erhebungsstellen abhanden; in Heidenheim waren es beispielsweise 29, in Filderstadt 8, in Markdorf ca. 200 und in Schwäbisch Gmünd ca. 16. In Schwäbisch Gmünd wurden sie verbrannt; in Markdorf liegt im Dunkeln, was mit den Bogen geschah; in Heidenheim und Filderstadt kamen sie wieder in den Besitz der Erhebungsstelle. Meistens hatte jemand die Bogen den nicht genügend gesicherten oder überquellenden Briefkästen der Erhebungsstelle entnommen. Das hätte ganz gewiß nicht geschehen dürfen. Doch entlastet das Verhalten der Unbekannten die Erhebungsstellen nicht: sie hätten von vornherein dafür sorgen müssen, daß ihre Briefkästen groß genug und sicher sind und während der Hauptzeiten der Zählung ausreichend oft geleert werden.

- In Verstoß geraten

Nur zu oft mahnten Erhebungsstellen Bürger, die längst ihren Volkszählungsbogen abgeliefert hatten. Solche Klagen kamen z. B. aus Freiburg und Ludwigsburg, Waiblingen und Murrhardt, Heidelberg und Mannheim, Calw und Großrinderfeld; in Stuttgart sollen es 1400 Fälle sein. Die Bürger waren hier in einer schlechten Position: wer korrekt seinen Volkszählungsbogen ausgefüllt hatte, konnte dies nämlich in der Regel nicht beweisen, da er weder Durchschrift noch Quittung erhielt. Den meisten blieb deshalb nichts anderes übrig, als sich nochmals ans Werk zu machen. Mehr als dies mißfiel vielen, wie kurz angebunden ihre Erhebungsstelle auf ihr Vorbringen reagiert hatte und wie wenig sie bereit war, ihnen Glauben zu schenken. Peinlich, denn bei Nachfragen meines Amtes stellte sich mehrfach im nachhinein heraus, daß die Erhebungsstelle inzwischen die Bogen gefunden hatte: teils waren sie falsch abgelegt, teils unter Ausschußpapier geraten.

4.2.4 Die Helfershelfer

Daß es auch wegen der Einschaltung städtischer und regionaler Rechenzentren durch die Erhebungsstellen Meinungsverschiedenheiten gab, ist aus meinem letzten Tätigkeitsbericht und meiner Anrufung des Landtags im Mai 1987 in Einzelheiten bekannt. Wohin es führte, daß ich mit meinem Anliegen keinen Erfolg hatte, läßt sich an der Situation der Stadt Stuttgart exemplarisch zeigen:

Die Landeshauptstadt war seit langem entschlossen, die Volkszählung mit Hilfe des KOSIS-Verfahrens abzuwickeln. Sie sorgte deshalb nachhaltig dafür, daß das Finanzministerium seine Anweisungen zum EDV-Einsatz in der Erhebungsstelle so gestaltete, daß man an KOSIS keine Abstriche zu machen brauchte. Zugleich pries Stuttgart landauf landab dieses Verfahren an mit der Folge, daß ca. 85 Städte und Gemeinden im Lande mit seiner Hilfe den Rücklauf der ausgefüllten Volkszählungsbogen registrieren, Mahnungen, Heranziehungs- und Zwangsgeldbescheide erstellen und versenden, Bußgeldverfahren in Gang setzen, ersatzweise Volkszählungsbogen ausfüllen, die Organisationspapiere Regionalliste und Gemeindeliste erstellen sowie die Zählerentschädigung berechnen.

Lange Zeit vor dem Zählungstichtag begann die Stadt Stuttgart mit dem Einsatz dieses Verfahrens. Ihre Erhebungsstelle legte im städtischen Rechenzentrum, wo eine Fülle teils sensibler Daten über Stuttgarts Bürger verarbeitet werden, eine spezielle Volkszählungsdatei mit den Namen aller im Melderegister erfaßten Einwohner an und speicherte zugleich bei jeder Person Anschrift, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit, Haupt- oder Nebenwohnung. Wer bis zum Stichtag der Volkszählung aus Stuttgart wegzog und sich korrekt abmeldete, ist nach wie vor in dieser Datei erfaßt. Hinzu kamen inzwischen all diejenigen, die sich bis zum Stichtag noch anmeldeten oder sich bei der Volkszählung als Einwohner Stuttgarts herausstellten, die bislang nicht gemeldet waren. Dadurch wuchs die Volkszählungsdatei inzwischen auf 620 000 Personendatensätze an.

Mit dem Fortgang der Zählung speicherte die Erhebungsstelle Stuttgart sukzessiv bei jedem Einwohner weitere Daten zu, vor allem die Heftnummer seines Volkszählungsbogens – die sagt, mit wem wer zusammenlebt – und eine Reihe äußerst aufschlußreicher sog. Bearbeitungshinweise. Aus diesen läßt sich ersehen,

- ob der Zähler den Auskunftspflichtigen antraf oder nicht,
- ob die Erhebungsstelle die Erhebungsvordrucke ohne Einschaltung des Zählers an ihn ausgab,
- ob der Auskunftspflichtige Postrücklauf zusagte,
- ob er sich als Verweigerer zu erkennen gab,
- ob die Erhebungsvordrucke zurückkamen und ob der Rücklauf über den Zähler oder per Post erfolgte,
- ob die zurückgekommenen Erhebungsvordrucke vollständig ausgefüllt waren und,
- falls nein, ob der Auskunftspflichtige bis zu 5 Fragen nicht beantwortet hat und welche dies waren, bzw. bei mehr als 5 unbeantworteten Fragen diese Tatsache,
- wann die Erhebungsstelle den Auskunftspflichtigen gemahnt, gegen ihn einen Heranziehungsbescheid erlassen, Zwangsgeld festgesetzt und gegebenenfalls den Vorgang an die Bußgeldstelle abgegeben hat,

- wann die Erhebungsstelle in Fällen, in denen sie keine Auskunft bekam, aufgrund von § 11 Abs. 1 VZG 1987 Angaben aus dem Melderegister in den Personenbogen übernahm.

All diese Daten bleiben bis zur Auflösung der Erhebungsstelle gespeichert. Nach dem gegenwärtigen Sachstand ist dies in Stuttgart sicher nicht vor März 1988 der Fall. Konsequenz ist: Die Stadt Stuttgart speichert bis dahin nicht nur die Stuttgarter Bürger, die ihre Auskunftspflicht überhaupt noch nicht oder nur unvollständig erfüllt haben, sondern alle Auskunftspflichtigen weiter, die ihre Auskunftspflicht korrekt erfüllt haben – sei es, daß sie ihren Volkszählungsbogen gemeinsam mit ihrem Zähler ausfüllten und ihm sofort mitgaben; sei es, daß sie ihre korrekt ausgefüllten Volkszählungsbogen innerhalb einer Woche nach Erhalt der Erhebungsstelle zusandten; sei es, daß sie sich damit etwas mehr Zeit ließen, aber inzwischen längst alles korrekt erledigt haben. Gerade aber dies wollte ich mit meiner Beanstandung vom 29. Juni 1987 verhindern. Im Interesse der Stadt Stuttgart kann ich nur hoffen, daß ihre Einwohner jetzt nicht den Spieß umdrehen und wissen wollen, wie sie es mit ihrer Auskunftspflicht hält und nach § 12 Abs. 1 LDSG um Auskunft ersuchen, welche Daten die Stadt über sie in ihrer Volkszählungsdatei speichert.

4.3 Die Verschwiegenheit

Trotz der klaren Regelung des § 9 Abs. 2 VZG 1987, daß die Mitarbeiter der Erhebungsstelle alles geheimzuhalten haben, was sie im Rahmen der Volkszählung über Auskunftspflichtige erfahren, hörte ich immer wieder vom Gegenteil:

- Statt der Erhebungsstelle trat ab und zu der Bürgermeister in Aktion: er erinnerte persönlich oder telefonisch Bürger an ihre noch nicht erfüllte Auskunftspflicht – so z. B. in Königheim und Lauterbach –, oder unterschrieb Mahnschreiben und Stellungnahmen zu Widersprüchen – so z. B. in Schorndorf und Bondorf. Dies konnte nur geschehen, weil er entsprechende Informationen von der Erhebungsstelle hatte, die sie ihm zu diesem Zeitpunkt und zu diesem Anlaß keinesfalls hätte geben dürfen.
- Irritiert wandte sich ein Mitarbeiter eines Einwohnermeldeamts einer Gemeinde aus dem Württembergischen an mich, weil die Erhebungsstelle seiner Gemeinde bis in den September 1987 hinein immer wieder von ihm wissen wollte, ob einzelne auskunftspflichtige Bürger noch gemeldet sind. Aus diesen Anfragen mußte er unausweichlich schließen, daß man die Bürger bei der Volkszählung nicht erreichen konnte, sie also vermutlich weggezogen waren. Solche Informationen durfte die Erhebungsstelle dem Einwohnermeldeamt auch nicht durch die Blume zukommen lassen; dieses sollte ja, nimmt man es mit dem Verbot des Melderegisterabgleichs ernst, gerade nicht erfahren, was bei der Volkszählung über die Wohnverhältnisse einzelner Bürger herauskommt.
- Ein Auskunftspflichtiger, der mit der Gemeinde Tamm prozessierte, erhielt über das Verwaltungsgericht frei Haus eine Liste mit 9 Namen anderer Auskunftspflichtiger. Er konnte daraus ersehen, welche Grundstücke sie besitzen, wann sie gemahnt wurden und wann sie ihre Auskunftspflicht erfüllten. Die Erhebungsstelle Tamm hatte „aus beweistaktischen Gründen“ die Liste dem Verwaltungsgericht vorgelegt. Bewiesen hat sie damit freilich etwas anderes – nämlich, daß sie es mit der Geheimhaltung nicht ernst genug nahm.

- Einige Verweigerer oder wider Erwarten Nichtverweigerer fanden sich in der Presse zitiert: Der Erhebungsstellenleiter in A-Dorf erklärte, unter den insgesamt 9 Verweigerern des Ortes seien 4 Abiturienten des Instituts X; der Leiter der Erhebungsstelle der Stadt B erklärte, „GRÜNE-Stadträte“ hätten Volkszählungsbogen angefordert mit dem Hinweis, sie würden korrekt ausgefüllt. Auch Erklärungen dieser Art sind mit § 9 Abs. 2 VZG 1987 nicht vereinbar, weil diejenigen, die die Schüler der Abiturklasse bzw. die Mitglieder der GRÜNEN-Gemeinderatsfraktion kennen, jeweils ihre Schlüsse ziehen können, wer sich von ihnen bei der Volkszählung so verhielt.

4.4 Grau in Grau

In einer Reihe von Fällen stehen sich die Aussagen von Bürgern und Erhebungsstellen über das, was tatsächlich geschah, diametral gegenüber. Dabei wird es bedauerlicherweise wohl bleiben, weil es neben den Aussagen der Beteiligten keine weiteren Beweismittel, insbesondere keine schriftlichen Unterlagen gibt, die die Richtigkeit oder Unrichtigkeit der einzelnen Aussagen belegen können. Aus diesen Gründen läßt sich im nachhinein kein Licht mehr in das Dunkel bringen:

- Achern
Der Bürger sagt: Als ich die Erhebungsstelle besuchte, mußte der Zählungsleiter erst von seinem regulären Arbeitsplatz in der Stadtverwaltung herbeigerufen werden. Die Stadt erwiderte: Es ist nicht auszuschließen, daß der Zählungsleiter sich einmal in sein Dienstzimmer begab, um dort persönliche Dinge zu ordnen; dies ist ihm nicht verboten.
- Waiblingen
Der Bürger sagt: Ich sah, wie Volkszählungsbogen in einem Dienstzimmer außerhalb der Erhebungsstelle bearbeitet wurden. Die Stadt erwiderte: Eine als Zählerin bestellte Mitarbeiterin der Stadtverwaltung ordnete ihre Erhebungsunterlagen vor der Ablieferung an die Erhebungsstelle in ihrem Dienstzimmer.
- Endingen
Der Bürger sagt: Ich sah eine Verbindungstür zwischen dem Raum der Erhebungsstelle und dem angrenzenden Raum eines anderen Amtes der Gemeindeverwaltung offenstehen. Die Gemeinde erwiderte: Die Verbindungstür war ständig geschlossen.
- Kaisersbach
Der Bürger sagt: Bei einem Rathausbesuch hielt mir der Bürgermeister vor, weshalb ich meine Auskunftspflicht noch nicht erfüllt hätte. Die Gemeinde erwiderte: Der Vorhalt betraf nicht das Verhalten bei der Volkszählung, sondern in einer Bebauungsplansache.
- Eppelheim
Der Bürger sagt: Wenige Tage nach dem Besuch des Zählers erhielt ich vom Gewerbeamt eine schriftliche Aufforderung, mein Gewerbe anzumelden; auf Rückfrage erfuhr ich, das Gewerbeamt wisse von meinem Gewerbe aus der Volkszählung. Die Gemeinde erwiderte: Durch eine schriftliche Einvernahme der beteiligten Bediensteten konnte der Sachverhalt nicht aufgeklärt werden; nach einer inzwischen ausgesprochenen Verwarnung soll nicht durch ein erneutes Aufgreifen dieser Vorgänge Unruhe in die Erhebungsstelle und die Verwaltung getragen werden.
- Gammertingen
Der Bürger sagt: Wenige Tage nach meiner Mitteilung an die Erhebungsstelle, daß ich nicht mehr dort wohne, erhielt ich vom Einwohnermeldeamt eine Abmeldung von Amts wegen. Die Stadt erwiderte: Daß der Bürger nicht mehr hier wohnte, wurde anläßlich einer Überprüfung im Rahmen der Müllgebührenveranlagung festgestellt.

- Weingarten

Der Bürger sagt: Wenige Wochen nach dem Zählungstischtag erhielt ich eine schriftliche Verwarnung wegen unterlassener Abmeldung nach meinem Auszug aus dem Studentenwohnheim. Die Stadt erwiderte: Weil es bei Bewohnern des Studentenwohnheims erfahrungsgemäß mit der Erfüllung der Meldepflicht manchmal hapert, fragt das Einwohnermeldeamt von Zeit zu Zeit bei der Verwaltung des Heims nach dem aktuellen Stand der Bewohner an; so geschah es auch eine Woche nach dem Zählungstischtag.

5. Das Statistische Landesamt

Die Vertreter der amtlichen Statistik hatten die Volkszählung seit vielen Jahren gefordert; anfang November 1985 war klar, daß sie endlich bekommen, was sie wollten. Wer deshalb glaubte, das Statistische Landesamt sei nach jahrelanger Geschäftigkeit bestens auf diese Großaktion gerüstet und stehe nun Gewehr bei Fuß, bis die ersten ausgefüllten Volkszählungsbogen einlaufen, irrte. Immer wieder aufs Neue mußte ich feststellen, daß vieles dort auf den letzten Drücker geschah. So ist selbst heute noch in der Schwebe, ob manches, was der Datenschutz erfordert, noch rechtzeitig erfolgt.

5.1 Aufbereitung der Volkszählungsdaten

„Art und Geschwindigkeit der Aufbereitung und ihre Organisation haben sich am Gebot frühestmöglicher Löschung und Vernichtung zu orientieren. Die statistischen Ämter sind gehalten, die Aufbereitungsorganisation und die personellen und sachlichen Mittel in den Grenzen des vom Bürger vernünftigerweise erwartbaren Aufwandes an einer zügigen Aufbereitung auszurichten.“

Ob das Statistische Landesamt dieser Forderung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. September 1987 - I BvR 978/87 - gerecht wird, muß sich erst zeigen. Die bisherigen Erfahrungen geben zu denken. Die Bearbeitung der Volkszählungsbögen lief im Statistischen Landesamt nämlich recht moderat an: Seit 15. Juli 1987 liefern die Erhebungsstellen laufend ihre Volkszählungsunterlagen paketweise dort ab. Statt sich sofort ans Werk zu machen, ließ das Statistische Landesamt die ersten Eingänge zunächst einmal einen Monat liegen. Dann begann es, die Bogen zu sichten. Am 1. Oktober 1987 fing es schließlich mit dem maschinellen Einlesen der ersten Bogen an, also mit dem Erfassen der Volkszählungsangaben auf Magnetband. Am 26. Oktober 1987 hatte es ganze 140 000 der insgesamt 13 bis 15 Mill. Volkszählungsbogen aus dem Land eingelesen. Es will diese in 200 bis 220 Arbeitspakete aufteilen und sukzessiv bearbeiten. Mitte November 1987 hatte es davon alles in allem erst 9 Arbeitspakete eingelesen. In Zukunft, sagte mir das Statistische Landesamt, solle es schneller gehen. Auch in der Technik lief es langsam an: obwohl sich das Statistische Landesamt in der Diskussion um die Volkszählung nicht genug tun konnte zu sagen, wie sicher die Volkszählungsangaben bei ihm sind, hatte es beim Beginn des Einlesens der ersten Bogen am 1. Oktober 1987 sein Sicherheitsprogramm Top Secret noch nicht einmal installiert. Inzwischen ist dies zwar geschehen, doch „scharf“ geschaltet und damit voll wirksam ist das Programm bis zur Stunde immer noch nicht. Daher sind bislang die Volkszählungsdaten und das dabei benutzte Einleseprogramm nicht so geschützt, wie sie sein sollten und es öffentlich versprochen war. Immer noch können Mitarbeiter des Rechenzentrums des Statistischen Landesamts, die ganz andere Aufgaben als die Volkszählung zu erledigen haben, auf die Volkszählungsdaten zugreifen.

Außerdem hat das Statistische Landesamt bis jetzt noch kein einsatzbereites Plausibilitätsprogramm, obwohl dies nach sei-

nem eigenen Zeitplan seit Wochen vorliegen müßte. Diese Verzögerung kann es nicht mit der Tatsache entschuldigen, das Statistische Landesamt eines anderen Bundeslandes habe den Auftrag, dieses Programm zu erarbeiten. Denn die Verantwortung für die termingerechte Erledigung der Volkszählungsaufgaben in unserem Land liegt allein beim Statistischen Landesamt Baden-Württemberg. Für den Datenschutz ist das Plausibilisierungsprogramm besonders wichtig, weil erst nach Abschluß der Plausibilisierung die Ordnungsnummern umgeschlüsselt und Erhebungsvordrucke und Volkszählungsunterlagen vernichtet werden können. Tritt eine Verzögerung bei der Plausibilisierung ein, bedeutet dies für jeden Auskunftspflichtigen, daß die ihm versprochene faktische Anonymisierung seiner Volkszählungsdaten noch länger als ohnehin auf sich warten läßt.

Anderes liegt noch mehr im Dunkeln: keine exakte Antwort habe ich bis heute, ob überhaupt und, falls ja, wann und wie der diskutierte Vergleich der statistischen Ergebnisse aus der Volkszählung und dem Mikrozensus geschehen soll. Ebenso hörte ich nichts auf meine Nachfrage von Mitte Oktober 1987, wie es im einzelnen um die Pendlerstatistik steht – eine besondere Auswertung von Volkszählungsangaben; offenbar liegt das Konzept hierzu noch nicht in allen Teilen fest.

5.2 Die Vernichtung der Bogen

Das Statistische Landesamt will zu meinem Leidwesen alle Volkszählungsbogen der ca. 9 Mill. Bürger unseres Landes erst zwei Wochen nach der amtlichen Feststellung der Einwohnerzahl vernichten – also frühestens, wenn alles gutgeht, 1989. Ich meine dagegen, daß § 15 Abs. 2 VZG 1987 die Vernichtung zu einem früheren Zeitpunkt fordert, nämlich sukzessiv Gemeinde um Gemeinde nach Abschluß der Plausibilitätskontrollen. Da die Verwaltungsgerichtsbarkeit unseres Landes in dieser Frage zu unterschiedlichen Ergebnissen kam, bleibt zu hoffen, daß das Bundesverfassungsgericht wegen der Bedeutung der Sache für jeden Bürger bald ein abschließendes klärendes Wort spricht. Ihm gegenüber begründete ich meine Haltung zum Zeitpunkt der Vernichtung der Unterlagen im Schreiben vom 9. Oktober 1987 wie folgt:

„Dagegen begegnet das beabsichtigte Vorgehen des Statistischen Landesamtes bei der Vernichtung der Erhebungsvordrucke einschließlich der Organisationspapiere verfassungsrechtlichen Bedenken, soweit es die Unterlagen über den Abschluß der maschinellen Plausibilitätskontrollen hinaus bis zur „rechtskräftigen“ Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl aufbewahren und erst dann vernichten will. Denn mit dem Abschluß der maschinellen Plausibilitätskontrollen werden diese Unterlagen zur statistischen Aufbereitung und Auswertung der Volkszählungsdaten nicht mehr benötigt. Eine Aufbewahrung über diesen Zeitpunkt hinaus steht im Widerspruch zu dem verfassungsrechtlichen Gebot einer möglichst frühzeitigen Anonymisierung. Die Gegenargumente überzeugen nicht:

Das Statistische Landesamt begründet sein beabsichtigtes Vorgehen damit, die Unterlagen würden nach diesem Zeitpunkt noch als Beweismaterial für etwaige Auseinandersetzungen mit den Gemeinden wegen ihrer Einwohnerzahl benötigt. Hier wird verkannt, daß es sich bei der Feststellung der amtlichen Bevölkerungszahl im Sinne von § 1 Abs. 2 Satz 2 und § 15 Abs. 2 VZG 1987 um eine statistische Auswertung handelt, die allein den Statistischen Ämtern obliegt und zwar ausschließlich auf der

Grundlage der Zählung. Eine irgendwie geartete Mitwirkung oder Beteiligung der Gemeinden oder sonstigen Stellen an dieser Feststellung sieht weder das Volkszählungsgesetz noch eine andere gesetzliche Regelung vor. Auch ist nicht ersichtlich, daß die Gemeinden gegen die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl Rechtsmittel einlegen können. Zwar hat die Feststellung der Einwohnerzahl auch Auswirkungen auf die Gemeinden. Doch entstehen diese Auswirkungen nicht durch die Feststellung selbst, sondern dadurch, daß in Rechtsvorschriften – wie z. B. § 143 der Gemeindeordnung Baden-Württemberg oder § 30 des Finanzausgleichsgesetzes Baden-Württemberg – an die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl Rechtsfolgen angeknüpft werden. Wenn Gemeinden also in ihren Rechten beeinträchtigt sein können, dann nicht unmittelbar durch die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl, sondern durch die Regelungen, die an diese Feststellung Rechtsfolgen anknüpfen. Zu einer anderen Beurteilung zwingt auch nicht die Gesetzesbegründung zu § 15 Abs. 2 VZG 1987 (BT-Drs. 10/2814 S. 25). Wenn dort von einem bestandskräftigen Bescheid, der durch Rechtsbehelfe nicht mehr angreifbar ist, gesprochen wird, ändert dies nichts an der geschilderten Rechtslage. Durch Ausführungen in einer Gesetzesbegründung kann keine Möglichkeit geschaffen werden, sonst nicht gegebene Rechtsbehelfe einzulegen. Aber selbst wenn die einzelnen Gemeinden tatsächlich die Möglichkeit hätten, unmittelbar gegen die Feststellung ihrer Einwohnerzahl durch die Statistischen Ämter Rechtsbehelfe einzulegen, wäre es nicht gerechtfertigt, wegen möglicher Rechtsbehelfsverfahren der Gemeinden die einzelnen Haushaltsmantelbogen, Personenbogen, Wohnungsbogen und Arbeitsstättenbogen noch bis zur Bestandskraft der Einwohnerfeststellung aufzubewahren. Diese Unterlagen dürften nämlich wegen des Statistikgeheimnisses in keinem Fall in solche Rechtsbehelfsverfahren eingeführt werden. Allenfalls käme dafür die Gemeindeliste und die Regionallisten ohne Namensteil – also Listen, die jeweils keine personenbezogenen Daten mehr enthalten – in Betracht.

Zusammenfassend meine ich, daß es das Gebot der möglichst frühzeitigen Anonymisierung der Volkszählungsdaten erfordert, daß das Statistische Landesamt spätestens beim Abschluß der Plausibilitätskontrollen sukzessiv für jede einzelne Gemeinde die zu diesem Zeitpunkt noch vorhandenen Erhebungsunterlagen dieser Gemeinde vernichtet.“

6. Die Polizei und die Volkszählung

Wie schon aus meiner Anrufung des Landtags im Mai 1987 bekannt ist, richtete das Landeskriminalamt Mitte Februar 1987 eine Nachrichten- und Informationsstelle ein und wies alle Polizeidienststellen an, „Erkenntnisse über Aufrufe, Aktionen und Veranstaltungen zum Boykott der Volkszählung unverzüglich mitzuteilen“; das Landeskriminalamt werde je nach Situation Lagebilder herausgeben. Damit kam eine Entwicklung in Gang, die in vielen Fällen zu Datenspeicherungen führte, die das Maß des Zulässigen bei weitem überschritten.

6.1 Die besorgte Polizei

Als ich mich im April 1987 erstmals über den Meldedienst informierte, lagen dem Landeskriminalamt ca. 130 Meldungen vor. Dabei ging es um Unterschiedliches:

- Informationsstände und Referenten

Die weitaus größte Gruppe bildeten Meldungen über Veranstaltungen und Informationsstände zur Volkszählung. Oft hieß es bloß, daß jemand als Referent bei einer Veranstaltung angekündigt oder aufgetreten sei bzw. eine Erlaubnis für das Aufstellen eines Informationsstandes beantragt oder erhalten habe:

„Rechtsanwalt ... aus dem Anwaltsbüro ... erläuterte die Rechtslage und stellte das alte und neue Volkszählungsgesetz gegenüber. Insbesondere ging er darauf ein, was im Falle des Boykotts auf den einzelnen strafrechtlich zukommen kann und wie der Ablauf eines eventuellen Bußgeldverfahrens vor sich geht.“

„Das Gemeinderatsmitglied der ‚Grünen‘ von ..., stellte im Namen der Bürgerinitiative zur Volkszählung 1987 beim Ordnungsamt den Antrag auf Genehmigung eines Informationsstandes. Ihm wurde die Genehmigung erteilt am ...; über ... liegen bisher keine Erkenntnisse vor.“

- Boykottaufrufe – ja und nein

In anderen Meldungen war zu lesen, jemand habe zum Boykott der Volkszählung aufgerufen oder Informationsmaterial mit Boykottaufrufen verteilt, z. B. am Informationsstand der Jungdemokraten das Flugblatt „Volkszählungen boykottierten wir mit“. Gelegentlich hielten es Polizeidienststellen sogar für meldenswert, daß es bei einer Veranstaltung keine Anhaltspunkte für Boykottaufrufe gab:

„Am Mittwoch, 18. März 1987 veranstalteten die Grünen in ... einen Informationsabend zum Thema Volkszählung. An der Veranstaltung nahmen etwa 45 Personen teil, überwiegend aus dem Grünen-Spektrum. In den Ausführungen distanzierte sich der Redner ... der Grünen von den Aufrufen zum Boykott.“

„Es nahmen ca. 30 – 35 Personen im Alter von 30 – 40 Jahren teil. Der Großteil der Teilnehmer war auffallend ordentlich zivil gekleidet. Nach einem Vortrag von ... schloß sich eine allgemeine Diskussion an. Konkrete Boykottaufrufe wurden nicht festgestellt. Ein erstes Treffen der Volkszählungsinitiative ist für 1. April 1987 geplant.“

- Farbsprühereien

Vier Meldungen berichteten, eine Person habe Volkszählungsboykottparolen an Hauswände gesprüht.

Das Landeskriminalamt überprüfte die meisten der gemeldeten 130 Personen anhand seiner Informationssysteme APIS und PIOS sowie seiner Staatsschutzkartei. Je nachdem, was sich dabei ergab, ging es weiter vor: bei etwa 75 Personen, deren Verhaltensweise es als nicht relevant ansah, legte es die Meldung in einem Leitz-Ordner ab; sie sofort in den Reißwolf zu stecken, kam ihm nicht in den Sinn. Über etwa 50 Personen legte es eine Indexkarte Staatsschutz an und stellte diese in seine Indexkartei Staatsschutz ein. 4 Personen speicherte es wegen der von ihnen an Häuserwände gemalten Volkszählungsboykottparolen im Informationssystem APIS. Mehrere der gemeldeten Personen führte das Landeskriminalamt schließlich noch in seinen Lagebildern auf, die es in unregelmäßigen Zeitabständen an die Landespolizeidirektionen, das Bundeskriminalamt und das Landesamt für Verfassungsschutz herausgab. Im vierten Lagebild teilte das Landeskriminalamt z. B. folgendes mit:

„Auffallend ist, daß sich der ... und der Kreisverband ... der Partei ‚die Grünen‘ derzeit von den bisherigen Boykottaufrufen distanzieren, aber dennoch Möglichkeiten und Gründe für den Volkszählungsboykott aufzeigen.“

Dieser umfassende Meldedienst war durch das geltende Recht nicht gedeckt. Nach § 6 Abs. 1 i.V.m. § 4 Abs. 1 der 2. Durchführungsverordnung zum Polizeigesetz dürfen Polizeidienststellen dem Landeskriminalamt nämlich nur für die vorbeu-

gende Verbrechensbekämpfung erforderliche Nachrichten zukommen lassen. Sie dürfen folglich zu diesem Zweck nur Daten über solche Personen weitergeben, bei denen Anhaltspunkte dafür bestehen, daß sie künftig Straftaten begehen werden. Solche Anhaltspunkte können sich in der Regel nicht allein aus einem Verhalten ergeben, dem der Gesetzgeber selbst nicht den Unrechtsgehalt einer Straftat beimißt, sondern das er lediglich als Ordnungswidrigkeit bewertet, so z. B. die Aufrufe zum Boykott der Volkszählung. Daraus folgt:

- Von vornherein unzulässig waren alle Meldungen, in denen es bloß darum ging, wer als Referent bei einer Veranstaltung zur Volkszählung auftrat oder nur einen Informationsstand betrieb. Denn diese Personen ließen sich überhaupt nichts zuschulden kommen. Besonders zu denken geben müssen die Meldungen, in denen die berichtende Polizeidienststelle den Referenten noch ausdrücklich bescheinigte, nicht zum Boykott der Volkszählung aufgerufen zu haben. Wer das liest, muß sich wirklich fragen, ob die Polizei noch nicht zur Kenntnis nahm, was das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil von 1983 ausgeführt hat:

„Wer damit rechnet, daß etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder die freie Meinungsäußerung an einem Informationsstand behördlich registriert wird, wird möglicherweise auf eine Ausübung seiner Grundrechte verzichten. Dies würde aber nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil dieses auf ein selbstbestimmtes Handeln der Bürger angewiesen ist.“

- Unzulässig waren auch Meldungen über Personen, die zum Boykott der Volkszählung aufriefen. Diese begingen damit nämlich allein eine Ordnungswidrigkeit. Daraus kann man aber noch nicht, wie dies zur Annahme einer Meldebefugnis der Polizeidienststellen an das Landeskriminalamt notwendig wäre, schließen, es bestünde deshalb die konkrete Gefahr, daß diese Personen in Zukunft strafbare Handlungen begehen.
- Allein zulässig waren Meldungen über das Besprühen von Häuserwänden mit Volkszählungsboykottparolen, also über Sachbeschädigungen, sofern im Einzelfall eine konkrete Gefahr bestand, daß die gemeldete Person künftig Straftaten begehen wird, zu deren Aufklärung gerade diese Meldung erforderlich ist.

Anstatt sich mit diesen rechtlichen Erwägungen auseinanderzusetzen, begnügten sich Innenministerium und Landeskriminalamt auf meine Einwände hin im wesentlichen mit dem Hinweis, daß Volkszählungsgegner Brandanschläge, Diebstähle und andere Delikte verübt hätten. Dies mag sicher richtig sein. Nur ist damit noch lange nichts darüber gesagt, weshalb es zur Verhütung solcher Straftaten geboten sein soll, dem Landeskriminalamt die Namen derjenigen zu melden, die bloß als Referent in Veranstaltungen zur Volkszählung auftraten oder Informationsstände aufstellen und sich dabei gar noch ausdrücklich vom Volkszählungsboykott distanzieren haben; im übrigen ist kein potentieller Straftäter, wer nur zum Boykott der Volkszählung aufrief und damit eine Ordnungswidrigkeit beging. Mehr Aufklärung erbrachten leider auch die Beratungen im Ständigen Ausschuß des Landtags nicht. Die Regierungsfraktion forderte das Innenministerium auf, die exzessive Datensammlung fortzusetzen, anstatt den Melde Dienst einstellen zu lassen, wie es geboten gewesen wäre.

6.2 Wie es nach dem Stichtag weiterging

So gesagt, so getan: was daraus wurde, sahen wir uns Ende Oktober 1987 in einem mehrtägigen Kontrollbesuch beim Landeskriminalamt näher an. Inzwischen lagen ihm insgesamt 653 Meldungen vor. Deren Schwerpunkt hatte sich nach dem Zählungsstichtag freilich verlagert: es ging jetzt in der Regel um das Abschneiden der Heftnummer vom leeren Volkszählungsbogen, um Aufforderungen hierzu und um an Häuserwände gesprühte Boykottparolen. Ehe die Polizeidienststellen diese Meldungen absetzten, speicherten sie die meisten Personen wegen der gemeldeten Verhaltensweisen in PAD – in der Regel für 10 Jahre. Die eingegangenen Meldungen wertete das Landeskriminalamt in der bereits beschriebenen Weise aus: es stellte weitere 75 Personen in seine Staatsschutzkartei ein. Außerdem speicherte es weitere 154, also insgesamt 158 Personen in APIS; 127 davon wurden so erstmals APIS-erfaßt, während die weiteren 31 schon zuvor aus anderen Gründen in APIS registriert waren.

6.3 Wer gehört in APIS – die Datei für Staatsfeinde und Terroristen?

Auf die 127 APIS-Ersterfassungen beschränkte ich meine weitere Prüfung, weil es sich hierbei um besonders belastende Eingriffe handelt.

6.3.1 Wie das Landeskriminalamt verfuhr

Grundlage der APIS-Ersterfassungen waren 145 Meldungen. Darin schilderten die Polizeidienststellen im wesentlichen folgende Verhaltensweisen:

- In den allermeisten Fällen berichteten sie lediglich, die Person habe dazu aufgefordert, die Kenn-Nummer vom leeren Volkszählungsbogen abzuschneiden, oder dies tatsächlich getan.
- Manchmal hieß es, eine Person habe bei einer Demonstration ein Transparent mit aufgeklebten leeren Volkszählungsbögen mit sich geführt oder ein Werbeplakat zur Volkszählung zerrissen oder Volkszählungsboykottparolen an Häuserwände gesprüht oder bei der polizeilichen Vernehmung ihre früher gemachte Aussage, eine Sprühaktion geplant zu haben, widerrufen.
- Einige Meldungen berichten, Zähler hätten ihre Verschwiegenheitspflicht verletzt.

In keiner einzigen dieser Meldungen gaben die Polizeidienststellen an, ob und, falls ja, welche tatsächlichen Gründe es dafür gibt, daß die erwähnte Person mit ihrem Verhalten eine staatsfeindliche Zielrichtung verfolgte. Dies geschah selbst dann nicht, wenn sie ihre Mitteilung als Meldung im Rahmen des kriminalpolizeilichen Melodedienstes in Staatsschutzsachen bezeichnete, der ausdrücklich nähere Angaben zum ‚Tathintergrund/Motiv‘ verlangt. Ja sie unterließ eine Aussage hierzu sogar auch dann, wenn sie für ihre Meldung den Vordruck KP 111 über ein Staatsschutzdelikt benutzte, der in einer eigenen Rubrik ausdrücklich Angaben zur ‚Angriffsrichtung, dem Motiv des Täters oder dessen Verbindung zu einer Organisation‘ verlangt. Der Sachbearbeiter des Landeskriminalamts, der die mitgeteilten Sachverhalte zu bewerten hatte, vermerkte auf jeder dieser Meldungen kurz und bündig handschriftlich „Extremismus links“. Die so gekennzeichnete Meldung gab er zur APIS-Erfassung.

6.3.2 Was dazu zu sagen ist

Um es vorwegzunehmen: eine Speicherung solcher Personen in PAD, der Datei für die allgemeine Kriminalität, halte ich für zulässig, nicht dagegen deren Speicherung in APIS, der Datei für Staatsfeinde und Terroristen. In APIS gehören nur solche Personen – so haben es die Innenministerien des Bundes und der Länder selbst gemeinsam festgelegt – die des Hochverrats, Landesverrats, der Agenten- oder Sabotagetätigkeit, der Bildung einer terroristischen Vereinigung oder einer anderen Straftat mit staatsfeindlicher Zielrichtung verdächtig oder überführt sind. Die staatsfeindliche Zielrichtung muß in jedem Einzelfall konkret belegt sein. Gerade aber diese Voraussetzung ist bei allen Personen, die das Landeskriminalamt wegen ihres Verhaltens in Zusammenhang mit der Volkszählung erstmals in APIS einspeicherte, nicht gegeben. Zu diesem Ergebnis kam ich aufgrund folgender Überlegungen:

– Speicherungen in APIS

Nach §§ 9, 10 LDSG darf das Landeskriminalamt jemand in APIS nur speichern, wenn infolge des Motivs des Täters oder seiner Verbindung zu einer staatsfeindlichen Organisation über die begangene Straftat hinaus Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß er mit seiner Tat eigentlich eine staatsfeindliche Zielrichtung verfolgt. Letzteres ist dann der Fall, wenn der Täter mit seiner Tat auf die Beeinträchtigung oder Beseitigung der freiheitlich demokratischen Grundordnung abzielt. Gerade an diesen Voraussetzungen fehlte es bei allen 127 APIS-Erstspeicherungen:

• Staatsfeindliche Zielrichtung nicht belegt

Weil eine APIS-Speicherung einen besonders einschneidenden Eingriff in die Rechte des Betroffenen darstellt, verlangt schon der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, besonders strenge Anforderungen an die Darlegung der Speichervoraussetzungen zu stellen. Das Landeskriminalamt hätte deshalb – wie es auch die APIS-Speicherungsrichtlinien verlangen – in jedem Einzelfall prüfen müssen, ob hinreichende Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, daß gerade diese Person mit ihrer Verhaltensweise eigentlich einen Angriff gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung führen wollte. Stattdessen ersparte es sich diese Prüfung bei allen von ihm aus Anlaß der Volkszählung erstmals in APIS eingestellten 127 Personen; es unterstellte ihnen einfach, dem links-extremistischen Bereich anzugehören und sich mit ihrer Verhaltensweise gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung gewandt zu haben. Einen Angriff gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung führt aber nicht schon jeder, der gegen irgendein (Straf-)Gesetz verstößt, und zwar auch dann nicht, wenn er für sein Verhalten einen politischen Hintergrund haben mag. Vielmehr muß gerade die Beseitigung, Einschränkung oder sonstige Veränderung der grundlegenden Prinzipien der Verfassung, gewissermaßen also deren Stützpfeiler, beabsichtigt sein. Was hierzu zu zählen ist, hat das Bundesverfassungsgericht bereits 1952 in einer Entscheidung klargestellt: Die Achtung vor dem im Grundgesetz konkretisierten Menschenbild, die Volkssouveränität, das Prinzip der Gewaltenteilung, die Verant-

wortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, das Mehrparteienprinzip, die Chancengleichheit für alle politischen Parteien und das Recht auf Opposition. Eine solche Zielsetzung kann bei den Gegnern der Volkszählung nicht einfach pauschal unterstellt werden. Bei ihnen handelte es sich, wie jeder weiß, der die Auseinandersetzung um die Volkszählung aufmerksam verfolgt hat, nicht um eine homogene Gruppe mit einheitlicher Motivation. Weil das Landeskriminalamt dies außer acht ließ, speicherte es Personen – gemeinsam mit Staatsfeinden und Terroristen – in APIS, von denen es nicht mehr wußte als folgendes:

„... steht im Verdacht, seinen Volkszählungsbogen durch Abschneiden der Heftnummer beschädigt zu haben.“

„Die Unterlagen (es handelt sich um Volkszählungsbogen, von denen die Heftnummern abgeschnitten waren) befanden sich im Handschuhfach des Pkw. Der Halter konnte nicht in seiner Wohnung angetroffen werden. Es handelt sich um ...“

„Frau ... gelangt zur Anzeige, weil sie als verantwortliche Leiterin eines Informationsstandes in Freiburg duldete, daß von dem Gehilfen ... Flugblätter (die Aufforderungen zum Abschneiden der Heftnummern von den Volkszählungsbogen enthielten) an Passanten verteilt wurden. Obwohl Frau ... gemäß Erlaubnis der Stadt Freiburg vom ... am Info-Stand hätte anwesend sein müssen, wurde sie bei der Kontrolle nicht angetroffen.“

Noch mehr überraschen muß, daß sogar ein Zähler die Quittung für sein Mitwirken bei der Volkszählung in Form einer APIS-Speicherung bekam. Ihm half nichts, daß er seinen Fehler ausdrücklich bedauerte. Das Landeskriminalamt speichert ihn aufgrund folgender Meldung:

„... hat am ... im Rahmen seiner Tätigkeit als von der Erhebungsstelle eingesetzter Zähler zwei ihn begleitenden Reportern der Zeitung ... zumindest in einem bekanntgewordenen Fall das Mithören von persönlichen und sachlichen geschützten Einzelangaben eines Auskunftspflichtigen unbefugt ermöglicht.“

- Zu lange Speicherdauer

Selbst wenn eine staatsfeindliche Zielrichtung belegt gewesen wäre, hätte das Landeskriminalamt all diejenigen, die nichts anderes taten, als die Kennnummer vom Volkszählungsbogen abzuschneiden oder dazu aufzufordern, allenfalls mit einer verkürzten Speicherdauer von 3 Jahren in APIS eingeben dürfen. Eine solche sehen nämlich die APIS-Speicherungsrichtlinien für Fälle von geringer Bedeutung – d. h. mit geringem Unrechtsgehalt und geringen Folgen – vor. Daß es sich bei den genannten Verhaltensweisen allenfalls um Fälle von geringer Bedeutung handelt, zeigt schon ein Blick auf die unterschiedlichen Ansichten der Gerichte. Eine nicht geringe Zahl sieht nämlich im Abschneiden der Heftnummer von den Volkszählungsbogen keine Sachbeschädigung i.S. von § 303 StGB und in der Aufforderung dazu keine öffentliche Aufforderung zu einer Straftat nach § 111 StGB, sondern lediglich eine Ordnungswidrigkeit.

Weil in keinem einzigen Fall die staatsfeindliche Zielrichtung dargetan war, beanstandete ich gemäß § 18 LDSG die 127 APIS-Ersteinspeicherungen und forderte zugleich das Innenministerium auf, deren Löschung in

die Wege zu leiten. Dieses sieht jedoch die Dinge anders. Es meint, es genüge, daß einige Gruppierungen in ihren Parolen gegen die Volkszählung eine staatsfeindliche Zielrichtung zum Ausdruck brachten. Daß die Ersterfaßten in APIS dies nicht getan hätten, sei ohne Belang. Es sei sogar in der Regel unmöglich, bei diesen Personen ein staatsfeindliches Motiv zu begründen, weil sie die Aussage bei der Polizei verweigern würden. Zu dieser Argumentation nur soviel: Daß im Zusammenhang mit der Volkszählung tatsächlich auch aus einer staatsfeindlichen Motivation heraus Straftaten begangen worden sind, läßt noch lange nicht den Schluß zu, daß alle andern im Zusammenhang mit der Volkszählung dem Landeskriminalamt gemeldeten Personen die gleiche Zielrichtung verfolgen. Vielmehr gilt nach wie vor: Anhaltspunkte für eine staatsfeindliche Zielrichtung müssen bei jeder einzelnen Person dargetan werden, solange nicht – wie die APIS-Speicherungsrichtlinien verlangen – konkrete Anhaltspunkte für eine Verbindung zu einer staatsfeindlichen Organisation und dafür vorliegen, daß gerade diese mit der Tat unterstützt werden sollte. Davon entbindet die Polizei auch eine etwaige Aussageverweigerung nicht. Ganz abgesehen davon war mein Eindruck bei der Durchsicht der Meldungen nicht, daß die gemeldeten Personen in der Regel gegenüber der Polizei die Aussage verweigerten, sondern eher der, daß die vernehmenden Polizeibeamten gar nicht auf die Idee kamen, hinter dem Verhalten eine staatsfeindliche Zielrichtung zu vermuten. Oft hieß es in den Meldungen lediglich „Die Personen wurden nach der Personenfeststellung entlassen“.

Das Innenministerium war nicht einmal bereit, einer weiteren Bitte von mir zu entsprechen und die Speicherdauer der in PAD wegen des Abschneidens der Heftnummer oder einer Aufforderung hierzu erfaßten Personen von 10 auf 3 Jahre herabzusetzen, da es sich bei diesen Verhaltensweisen jedenfalls um Fälle von geringer Bedeutung handelt – sehen doch darin bekanntlich manche Gerichte nicht einmal eine Straftat.

3. Abschnitt: Fazit

Die Befragung der Bürger ist inzwischen fast abgeschlossen. Bis auf einen kleinen Teil kamen alle ihrer Auskunftspflicht nach. Viele taten dies allerdings nicht, weil sie von der Notwendigkeit der Volkszählung und der Korrektheit ihrer Durchführung überzeugt waren. Darüber geben sich auch die Verantwortlichen keinen Illusionen hin. Sie wissen durchaus, daß manch einer den Nutzen der amtlichen Statistik nicht sonderlich hoch einschätzt. Auch können sie vor der offenkundigen Tatsache nicht die Augen verschließen, daß die amtliche Statistik bei der Auseinandersetzung um die Volkszählung büßen mußte, was andere zuvor beim Umgang mit Daten der Bürger in Worten und Werken gesündigt haben. Eine andere Überzeugung vermochte auch der nicht nur wegen seiner immensen Kosten einmalige Werbefeldzug zu vermitteln. Viele nahmen gewissermaßen nur „der Not gehorchend, nicht dem eigenen Triebe“ an der Volkszählung teil. Nur die andernfalls auf sie zukommenden Zwangsgelder, Verwaltungsgebühren, Bußgelder, Gerichts- und Anwaltskosten bewogen viele letztlich, ihre Zweifel und Bedenken zurückzustellen. Die konzertierte Aktion des Staates zur Erzwingung der Teilnahme hat also Wir-

kung gezeigt. In diese einmalige Aktion waren die Kommunen eingebunden, denen die Last der Zählung übertragen war. Sie sahen sich zu einem organisatorischen Kraftakt genötigt, der seinesgleichen sucht und nicht nur ihre Verwaltungskraft, sondern auch ihr Verhältnis zu den Bürgern ziemlich strapazierte. Leider ist ihnen dieser Kraftakt beileibe nicht immer gelungen. Kein Wunder, daß etliche Bürgermeister deshalb nach der Zählung geschworen haben, daß sie so etwas nie wieder machen wollen.

Hat sich dieser Riesenaufwand gelohnt, die immensen Investitionen an Zeit, Geld, Nervenkraft und Prestige rentiert? Für manche Kommune scheint dies in der Tat der Fall zu sein, schenkt man ihren Verlautbarungen Glauben, in denen sie voll Stolz über eine Vermehrung ihrer Einwohnerzahl durch die Volkszählung berichten. Indes, gerade in dieser Frage kann ich nicht jeden Zweifel unterdrücken; denn des öfteren erfuhr ich, daß eine Erhebungsstelle einen aus der Gemeinde weggezogenen Bürger allein deshalb zur Auskunft anhielt, weil er noch in der Gemeinde gemeldet war. Zudem bin ich nicht sicher, ob das anfängliche Vorgehen der Stadt Freiburg, im Volkszählungsbogen aus einer Nebenwohnung kurzerhand eine Hauptwohnung zu machen, wenn der Eintrag in dem ihr vorliegenden Melderegister so lautete, ein Einzelfall war.

Abzuwarten bleibt, ob die Volkszählung ansonsten ein Erfolg wird. Immerhin haben die Statistiker bereits das, was sie sich wünschten: Die Angaben von mehr als 98 % der Bevölkerung. Das für sich kann freilich den Erfolg der Zählung nicht ausmachen. Zahlen allein helfen niemand, auch wenn sie richtig sind. Entscheidend ist jetzt, was mit den gewonnenen Ergebnissen geschieht. Nur wenn sie tatsächlich in Entscheidungen einfließen, wie die Politiker unisono beteuerten, und in Bund, Ländern und Gemeinden zu einer an den Bedürfnissen der Bevölkerung orientierten Politik führen, lassen sich die großen Opfer, die die Volkszählung forderte, allenfalls noch rechtfertigen. Denn auch das ist zu sagen: die Volkszählung verursachte nicht nur einen enormen Aufwand; die Auseinandersetzung um sie schlugen auch Wunden. Der Einsatz der Machtmittel des Staates richtete manchen Schaden an, der zwar nicht in Zahlen meßbar ist, gleichwohl aber auf das Zusammenleben in unserem Gemeinwesen und seine politische Kultur negative Auswirkungen hat. Viele Bürger wurden in ihrem Glauben an die Beteuerungen des Staates und seiner maßgebenden Vertreter irre: sie nahmen ihre Aussagen und Versprechungen etwa über die Anonymität der Zählung, die Trennung der Erhebungsstellen von der übrigen Verwaltung oder das Verbot des Zählereinsatzes in der Nachbarschaft ernst und mußten später enttäuscht erfahren, daß dies alles so genau nun auch wieder nicht gemeint war. Sie mußten erleben, wie Erhebungsstellen, Widerspruchsbehörden und Verwaltungsgerichte teilweise formelhaft mit standardisierten Texten ihre Einwände zurückwiesen, ja manchmal auch solche, die sie gar nicht geltend gemacht hatten. Auch wenn dies alles rechtlich nicht zu beanstanden sein mag, so hat dies das Vertrauen in unseren Rechtsstaat nicht gerade gefördert – ganz im Gegenteil. Wer gegen die Heranziehung zur Auskunftspflicht Rechtsmittel einlegte, geriet in die Gefahr, zum Boykotteur abgestempelt zu werden, auch wenn er nicht grundsätzlich gegen die Volkszählung eingestellt war, sondern mit seinem Rechtsmittel nur aus seiner Sicht bestehende Mängel im Erhebungsverfahren abgestellt sehen wollte. Dabei hatte er so, wie unser Rechtsschutzsystem geschaffen ist, gar keine andere Wahl, als sich gegen die Heranziehung zur Auskunftspflicht zu wehren und die von ihm gerügten Mängel allenfalls als Vorfragen zur Prüfung zu stellen. Aber selbst dies konnte er nicht einmal bei Mängeln und Vorgehensweisen der Erhebungsstelle erreichen, die sich nicht unmittelbar auf seine Rechtsstellung auswirkten.

Enttäuscht mögen auch manche Bürger gewesen sein, daß die unabhängige Datenschutzkontrolle nicht mehr leisten konnte. Immer wieder hatte man ihnen in der Öffentlichkeitsarbeit für die Volkszählung kundgetan, es bestünde kein Grund zur Sorge, weil ja „alles unter der Kontrolle der Datenschutzbeauftragten geschieht“. Die damit geweckten Erwartungen mußte ich leider viel zu oft enttäuschen. Wie sollte mein Amt mit seinen wenigen Mitarbeitern alles kontrollieren, was die 150 000 Zähler und die ca. 1000 Erhebungsstellen im Lande mit tausenden von Mitarbeitern und das Statistische Landesamt, das für die Unterlagen der Volkszählung eine ganze Fabrik anmietete und für deren Bearbeitung hunderte von Kräften zusätzlich einstellte, taten und tun? Allein schon wegen der Vielzahl der Beschwerden, die mich aus der Bevölkerung erreichten, war es in den allermeisten Fällen unmöglich, unmittelbar an Ort und Stelle zu ermitteln. Was blieb, war nur, Stellungnahmen anzufordern. Diese Maßnahme eignet sich, wie jeder Kenner der Verwaltung weiß, nicht sonderlich, individuelles Fehlverhalten von Mitarbeitern festzustellen. Die Erhebungsstellen bemerkten dies sehr schnell mit der Folge, daß in vielen Fällen am Ende ein nicht aufzulösender Widerspruch zwischen ihrer Stellungnahme und dem Vorbringen des Bürgers blieb. Gerade wegen dieser abzusehenden Schwierigkeiten hatte ich im Vorfeld der Volkszählung so großen Wert auf ausreichende organisatorische und technische Schutzvorkehrungen gelegt und vor allem den weitestgehenden Ausschluß von Interessenkonflikten bei Zählern und Mitarbeitern der Erhebungsstelle gefordert – leider, wie gezeigt, mit geringem Erfolg.

Manchem bleibt deshalb nichts anderes übrig als zur Kenntnis zu nehmen, welcher großer Unterschied zwischen der Idealvorstellung, wie sie das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil von 1983 umriß, und der 1987 erfahrenen Realität bestand. Er kann jetzt bloß noch darauf setzen, daß sich die vielen Beteiligten an der Durchführung der Volkszählung strikt an ihre Verschwiegenheitspflicht halten.

3. Teil: AIDS

1. Zur Situation

AIDS ist nicht nur eine Herausforderung für die Medizin, sondern auch für den Datenschutz. Die unterschiedlich beurteilte Ansteckungsgefahr, die sich einer Kontrolle entziehenden Übertragungswege im zwischenmenschlichen Lebensbereich, die besonderen Lebensverhältnisse der Risikogruppen, der schicksalhafte – praktisch nicht beeinflussbare – Ablauf der Erkrankung nach einer Infizierung und die kontroverse Diskussion, wie man der weiteren Verbreitung von AIDS am wirkungsvollsten begegnen kann, haben zu einem rational kaum mehr erklärbaren Klima der Unsicherheit und der Angst geführt, das den Umgang mit AIDS-Infizierten und -Erkrankten ganz entscheidend prägt. Bei keiner anderen Infizierung oder Erkrankung sonst ist die Gefahr so groß wie bei AIDS, daß die Betroffenen ins gesellschaftliche Abseits und in die totale Isolation geraten; in Baden-Württemberg soll es inzwischen mehr als 10 000 AIDS-Infizierte geben. Eine der wichtigen Aufgaben des Datenschutzes ist daher, diesem besonderen Schutzbedürfnis von AIDS-Infizierten und -Erkrankten Rechnung zu tragen. Insbesondere gilt es sicherzustellen, daß auch Eingriffe in ihr Grundrecht, selbst über die Preisgabe und Verwendung ihrer

Daten zu entscheiden, tatsächlich nur erfolgen, wenn sie das überwiegende Allgemeininteresse unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zwingend gebietet. Dabei können und dürfen nicht die verbreiteten durchaus verständlichen, aber vielfach unreflektierten subjektiven Angstgefühle den Maßstab bilden. Es gilt vielmehr, so objektiv und rational wie nur möglich zwischen den unterschiedlichen Interessen abzuwägen. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der Überlegung zu, ob und auf welche Weise man der zweifellos vorhandenen Ansteckungsgefahr am wirksamsten entgegenwirken kann. Selbstverständlich gilt es auch, ständig jede einmal getroffene Entscheidung anhand der neuesten Erkenntnisse der medizinischen Forschung zu überprüfen.

Im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion steht gegenwärtig vor allem die Frage, ob der Staat gut daran tut, eine namentliche Meldepflicht für AIDS-Infizierte oder AIDS-Erkrankte einzuführen. Es ist verständlich, daß ein Phänomen wie AIDS mit seiner nicht zu bestreitenden Gefährlichkeit nach Reaktionen des Staats rufen läßt; auch kann kaum verwundern, daß manche dafür die Einführung einer bei anderen übertragbaren Krankheiten längst vorgesehenen Meldepflicht fordern. Nur gilt hier dasselbe wie überall: Aktionismus ist kein Rechtfertigungsgrund für Eingriffe in das Persönlichkeitsrecht; die Ausbreitung von AIDS entbindet nicht davon, die sich aus unserer Verfassung ergebenden Verpflichtungen zu beachten, sorgfältig zu prüfen, ob eine solche Maßnahme überhaupt geeignet ist, diese Krankheit zu bekämpfen und ob sich nicht durch eine andere, weniger einschneidende Maßnahme derselbe Effekt auch oder sogar noch Besseres erwirken läßt. Eine zentrale Registrierung für sich allein erfüllt diese Voraussetzungen sicher noch nicht. Im Gegenteil: sie würde dazu führen, daß sich die Bereitschaft der Bürger, sich einem AIDS-Test zu unterziehen, verringert, und damit eine Entwicklung herbeiführen, die sicherlich nicht zur AIDS-Bekämpfung beiträgt. Wer eine namentliche Meldepflicht fordert, muß deshalb auch sagen, welche über die zentrale Registrierung hinausgehenden weiteren Maßnahmen er ergreifen will. Diese Frage stellt sich hier mit besonderer Dringlichkeit, da bisher anders als bei anderen übertragbaren Krankheiten kein wirksames Gegenmittel gegen AIDS existiert. Nur in Kenntnis aller Konsequenzen einer namentlichen Meldepflicht ist eine abschließende Bewertung möglich, ob tatsächlich ein überwiegendes Allgemeininteresse ihre Einführung erfordert.

Indes, die Datenschutzproblematik von AIDS reduziert sich nicht auf diese sicher sehr wichtige Frage. Auch in vielen anderen Bereichen stellt AIDS dem Datenschutz neue Fragen, müssen bisherige Verhaltensweisen überprüft und muß hinterfragt werden, ob schon getroffene Reaktionen gegenüber AIDS tatsächlich gerechtfertigt sind.

2. AIDS-Hinweise im Polizeicomputer

Als im Sommer ein Fernsehmagazin über AIDS-Hinweise in Polizeicomputern berichtete, gingen die Wellen in der Presse hoch. „AIDS-Infizierte von der Polizei gespeichert“, „Computer warnt 343mal: Vorsicht AIDS“ und so ähnlich lauteten die Schlagzeilen. In der August-Ausgabe der Polizei-Zeitung Baden-Württemberg rechtfertigte der Herr Landespolizeipräsident diese Speicherung mit dem Hinweis, sie sei zur Eigensicherung der Polizeibeamten erforderlich und erklärte weiter:

„Tatsache ist: seit Beginn des vergangenen Jahres wird in der baden-württembergischen Personenauskunftsdatei PAD bei Straftätern und Strafverdächtigen sowie Prostituierten, die AIDS-infiziert sind, ein entsprechender Hinweis gespeichert, sofern gesicherte Erkenntnisse über die Infizierung vorliegen.“

Nicht zuletzt diese Erklärung war für mich Anlaß, Kontrollen beim Landeskriminalamt, der LPD Stuttgart II und dem Polizeipräsidium Karlsruhe durchzuführen, um die Praxis der Polizei bei der Speicherung von AIDS-Hinweisen vor Ort näher kennenzulernen.

2.1 Wie die Polizei verfährt

Seit einer Weisung des Landeskriminalamts vom 24. Januar 1986 geben die Polizeidienststellen des Landes bei jeder Person, die sie in der Personenauskunftsdatei (PAD) speichern, den Hinweis „Ansteckungsgefahr“ und im Freitextfeld die Angabe „AIDS“ ein, sobald sie hiervon erfahren. Da jeder der 22 000 Polizeibeamten im Lande aus welchem Anlaß auch immer jederzeit die in der PAD gespeicherten Daten abrufen kann, kann folglich auch jeder von ihnen erfahren, ob und gegebenenfalls wer der PAD-Gespeicherten AIDS-infiziert ist. Diese Möglichkeit besteht immer – also unabhängig davon, ob der Anlaß der Abfrage zu einer persönlichen Begegnung des Polizeibeamten mit dem Betroffenen führt oder nicht. Zudem könnten alle Polizeibeamten des Landes, wenn sie wollen, eine PAD-Recherche durchführen und sich dabei eine Liste mit den Namen aller Personen ausdrucken lassen, bei denen Ansteckungsgefahr gespeichert ist. Anhand dieser Liste ist es dann ein Leichtes herauszufiltern, welche dieser Personen laut Speicherung AIDS-infiziert sind. Am 1. August 1987 hatte die Polizei des Landes in PAD insgesamt 183 Personen mit dem Hinweis „Ansteckungsgefahr“ gespeichert; 107 davon waren AIDS-Fälle. Die Anlässe, die zur Speicherung der AIDS-Hinweise führten, waren recht unterschiedlich: weitgehend beruhten sie auf oft freilich nur beiläufig gemachten Äußerungen des Betroffenen. Speichert die Polizei des Landes in der PAD einen AIDS-Hinweis zu, gibt sie gleichzeitig auch einen solchen Hinweis in das bundesweite Informationssystem INPOL ein, sofern der Betroffene darin zur bundesweiten Fahndung ausgeschrieben ist. Am 1. August 1987 war dies bei fünf Personen so.

Die Polizeien der anderen Länder halten längst nicht alle eine so weitgehende Speicherungspraxis zum Schutz ihrer Beamten für notwendig: Hamburg speichert AIDS-Hinweise in seinem eigenen Landessystem grundsätzlich nicht und im Falle einer Fahndung in INPOL nur, sofern der AIDS-Hinweis gesichert ist und der Gesuchte zur Gewalttätigkeit neigt; nach Beendigung der Fahndung wird der Hinweis sofort gelöscht. Bremen will AIDS-Hinweise nur im Falle einer Fahndung in INPOL speichern; bislang soll es hierzu noch gar nie gekommen sein. Die Polizei des Saarlands sieht bislang von einer Speicherung ab. Hessen speichert im Falle einer AIDS-Infizierung immer nur Ansteckungsgefahr, um die besondere Diskriminierung, die in der Verwendung des Wortes AIDS liegt, zu vermeiden.

2.2 Was grundsätzlich dazu zu sagen ist

Die Speicherung eines AIDS-Hinweises in PAD und die damit automatisch verbundene Übermittlung dieses Hinweises an alle abfrageberechtigten 22 000 Polizeibeamten des Landes stellt einen gravierenden Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen dar; sie erhöht zudem die ohnehin bestehende Gefahr der Ausgrenzung und sozialen Abstempelung AIDS-Infizierter. Ein solcher Eingriff wäre nur rechtmäßig, wenn die Speicherung des AIDS-Hinweises aufgrund von §§ 1, 3 des Polizeigesetzes in Verbindung mit §§ 9 Abs. 1, 10 Abs. 1 LDSG erforderlich wäre. Daran mangelt es jedoch:

- Ansteckungsgefahr fraglich

Gewiß: niemand will an AIDS erkranken; erst recht will sich niemand bei der Ausübung seines Berufs mit dieser schrecklichen Krankheit infizieren. Daß so auch Polizeibeamte denken, ist mehr als verständlich. Bloß entbindet dies nicht von der Pflicht zu ergründen, ob sie in Ausübung ihres Dienstes überhaupt und, falls ja, inwieweit tatsächlich einer Ansteckungsgefahr ausgesetzt sind.

Irrationale Ängste können nicht den Ausschlag geben. Daß es solche aber auch unter Polizeibeamten gibt, zeigte mir eine Vernehmungsniederschrift, in der ein Polizeibeamter über einen auf frischer Tat ertappten Ladendieb, der anfangs von einer AIDS-Infizierung sprach, schrieb: „Auf eine formelle Vernehmung wurde aufgrund der Ansteckungsgefahr verzichtet.“ In Wirklichkeit hat sich bislang – und das anerkennt auch die Polizei – in der Bundesrepublik kein Polizeibeamter in Ausübung seines Dienstes AIDS-infiziert. Ob überhaupt berufsbedingt eine Ansteckungsgefahr besteht, ist nicht abschließend geklärt. Die Kontakte, die Polizeibeamte üblicherweise mit Tätern, Tatverdächtigen, gesuchten Personen, Prostituierten, Anzeigerstatlern, Zeugen, Hinweisgebern und Opfern haben, sind jedenfalls nicht geeignet für eine AIDS-Infizierung. Wenn überhaupt eine Ansteckungsgefahr in Ausübung des Dienstes denkbar ist, dann nur da, wo es zu einem Blut/Blut-Kontakt zwischen einem AIDS-Infizierten und einem Polizeibeamten kommen kann. Das sind im polizeilichen Alltag seltene Ausnahmefälle. Eine Gefahr ließe sich daher – soll der für das polizeiliche Handeln seit jeher maßgebliche Begriff der konkreten Gefahr nicht jede Kontur verlieren – allenfalls bei solchen Personen bejahen, die der Polizei infolge ihres früheren Verhaltens als Gewalttäter bekannt sind und bei denen sie deshalb Widerstandsleistungen befürchten muß. Dies ist aber längst nicht bei allen AIDS-Infizierten so. Eine solche konkrete Gefahr liegt beispielsweise sicherlich nicht bei einem infolge eines Suizidversuchs querschnittsgelähmten Rollstuhlfahrer vor, der gegenüber der Polizei von einer AIDS-Infizierung sprach.

- AIDS-Hinweise zur Eigensicherung ungeeignet

Die Speicherung von AIDS-Hinweisen machte im übrigen nur Sinn, wenn sie zur Abwehr oder zumindest zur Minderung einer konkreten Gefahr vor Infizierung erforderlich und damit zur Eigensicherung des Polizeibeamten notwendig wäre. Dazu eignet sich die gegenwärtige AIDS-Speichungspraxis der Polizei aber gerade nicht: Von ca. 10 000 AIDS-Infizierten in Baden-Württemberg sind in der PAD nur 107 Personen, die wahrscheinlich nicht einmal alle im Lande wohnen, mit einem AIDS-Hinweis registriert. Folglich kann kein einziger Polizeibeamter auch nur annähernd sicher sein, daß jemand, über den kein AIDS-Hinweis in PAD eingestellt ist, tatsächlich nicht infiziert ist. Einschreitende Polizeibeamte können sich daher vor allem auch bei Angehörigen von Risikogruppen keineswegs auf das Fehlen eines entsprechenden Hinweises in den polizeilichen Informationssystemen verlassen. Ein irgendwie gearteter Sicherheitsgewinn entsteht daher durch die derzeitige Speicherpraxis der Polizei unseres Landes nicht. Im Gegenteil: es besteht viel eher die Gefahr, daß sich Polizeibeamte bei Fehlen eines AIDS-Hinweises in trügerischer Sicherheit wiegen und dadurch verleiten lassen, nicht mehr auf der Hut zu sein oder gar die notwendigen Schutzvorkehrungen im Umgang mit möglicherweise AIDS-Infizierten nachlässig zu lassen.

sig zu handhaben. Die Polizei läuft daher Gefahr, mit ihrer Speicherpraxis das Gegenteil dessen, was sie eigentlich will, zu erreichen.

- AIDS-Infizierung fraglich

Da die Tatsache einer AIDS-Infizierung nicht offen zu Tage liegt, kann sie die Polizei nicht selbst feststellen, sondern ist auf andere Erkenntnisquellen angewiesen. An diese sind wegen der hohen Sensibilität hohe Anforderungen zu stellen. Nicht ohne Grund geht deshalb die Polizei selbst davon aus, daß die Erkenntnisse gesichert sein müssen. Gesichert sind Hinweise aber bloß, wenn sie mit hoher Wahrscheinlichkeit richtig sind. Ihre Richtigkeit muß also mehr als bloß glaubhaft gemacht sein. Das wiederum setzt voraus, daß es keinerlei Umstände gibt, die im Einzelfall gegen die Richtigkeit des Hinweises sprechen können.

Wie meine Kontrollbesuche ergaben, anerkennt die Polizei zwar diesen Prüfungsmaßstab auf dem Papier - faktisch aber wendet sie ihn meistens nicht an, sondern tut so, als ob jede Information gesichert sei. So stützt sie in vielen Fällen ihre Speicherung eines AIDS-Hinweises allein auf den Vermerk eines Polizeibeamten, in dem es heißt, der Betroffene habe bei irgendeiner Gelegenheit auf seine AIDS-Infizierung hingewiesen. So geschah es insbesondere auch des öfteren, wenn die Betroffenen diese Hinweise in Ausnahmesituationen, z. B. nach Suizidversuchen, im Rauschzustand oder bei der Verhaftung gaben. In solchen Lebenslagen kann ein Betroffener aber viele Gründe haben, solche Hinweise zu machen. Sie brauchen keineswegs immer zuzutreffen. Mancher mag beispielsweise eine solche Äußerung tun, um das Mitleid des vernehmenden Polizeibeamten zu erwecken, eine andere Behandlung bei seiner Verhaftung zu erwirken oder um die eigentlichen Gründe für sein von der Polizei untersuchtes Verhalten zu überdecken. Mancher der Betroffenen hätte hier wie auch sonst sich wohl anders verhalten, hätte er nur im geringsten geahnt, welche Auswirkungen solche aus der Situation gemachten Angaben haben.

Alles in allem: Die derzeitige Praxis der Polizei, AIDS-Hinweise in PAD und INPOL zu speichern, halte ich nicht für zulässig, da es hierfür keine ausreichende Rechtsgrundlage gibt. Das Innenministerium, dem ich meine Haltung darlegte, sieht dies anders. Zum einen beruft es sich auf ein angeblich hohes Infektionsrisiko und bemüht dafür den vielzitierten „Griff in die Spritze“, der dem Polizeibeamten im Umgang gerade mit Drogenabhängigen passieren könne. Dabei übersieht es, daß diesen Griff auch die Speicherung eines AIDS-Hinweises in PAD und INPOL nicht verhindert, da eine solche Speicherung nur bei einem Bruchteil der AIDS-Infizierten erfolgt und in polizeilich brisanten Situationen - z. B. bei plötzlicher Konfrontation mit Straftätern oder Festnahme unbekannter Personen - zudem eine vorherige Abfrage der Informationssysteme gar nicht möglich ist. Zum anderen rechtfertigt das Innenministerium die Praxis mit dem Hinweis, den meisten der Betroffenen würden zahlreiche Delikte zur Last gelegt; im Durchschnitt seien es 17 tatsächlich oder mutmaßlich begangene Straftaten. Daß viele der Betroffenen schon häufig polizeilich in Erscheinung getreten sind, will ich gar nicht in Abrede stellen. Bloß gibt dieser Umstand allein nichts dafür her, der Betreffende werde bei seinem nächsten Kontakt mit der Polizei gewalttätig vorgehen, so daß es möglicherweise zu einem Blut/Blut-Kontakt kommt. Davon kann man allenfalls bei solchen Personen ausgehen, die bereits als gewalttätig bekannt sind, nicht aber bei den anderen, deren bisheriges Verhalten gegenüber ihrer Umwelt und bei ihren Begegnungen mit der Polizei völlig unauffällig war.

Nicht näher ging das Innenministerium auf meinen Kompromißvorschlag ein: wegen der vielen Imponderabilien, mit denen AIDS behaftet ist, hielte ich es für hinnehmbar, wenn die Polizei nur bei solchen Personen einen AIDS-Hinweis in PAD und INPOL speichert, die als gewalttätig bekannt sind, von deren AIDS-Infizierung die Polizei in rechtlich zulässiger Weise erfuhr und wenn die Erkenntnis gesichert ist. In diesem Sinne verabschiedeten inzwischen auch die Datenschutzbeauftragten aller Länder und des Bundes – Bayern ausgenommen – am 7. Dezember 1987 eine Entschliebung und baten die Innenministerkonferenz, die Polizei möge, wenn sie schon entgegen unserer Meinung nicht ganz auf eine Speicherung von AIDS-Hinweisen verzichtet, wenigstens so verfahren. Zu hoffen bleibt, daß sich die Innenminister der Länder und des Bundes hierauf verständigen.

2.3 Was die Kontrollen sonst noch ergaben

Meine Überprüfungen vor Ort ergaben zudem, daß die Polizei bis auf wenige Ausnahmen nicht einmal die von ihr selbst für notwendig erachteten Voraussetzungen bei der Speicherung von AIDS-Hinweisen einhält:

2.3.1 Gesicherte Erkenntnisse?

Obwohl die ausdrückliche Vorgabe des Landeskriminalamts an die Polizeidienststellen lautet, AIDS-Hinweise nur aufgrund „gesicherter“ Erkenntnisse zu speichern, verfährt die Polizei vor Ort viel großzügiger. Sie nimmt in der Regel jede Aussage über eine AIDS-Infizierung als bare Münze:

- Eigene Angaben des Betroffenen

Sehr häufig begnügte sich die Polizeidienststelle mit der mündlichen Angabe des Betroffenen, er sei AIDS-infiziert – sei es, daß er sie ihr oder einer anderen Polizeidienststelle gegenüber machte. So war es in 26 der insgesamt 37 überprüften Fälle bei der LPD Stuttgart II und des PP Karlsruhe. Der vernehmende Polizeibeamte vermerkte ihn dann jeweils in den Akten. Das ging beispielsweise so vor sich:

- Ein Polizeibeamter, der wegen eines Suizidversuchs eines 1981 letztmals in der PAD gespeicherten Mannes gerufen worden war, vermerkte:

„Herr ... gab an, drei Maß Bier getrunken zu haben. Des Weiteren sei er depressiv veranlagt, was auf seinen Drogenmißbrauch aus früheren Jahren herstamme. Auf Befragen teilte er uns weiter mit, daß er an Medikamenten Beruhigungstabletten zu sich nimmt. In Form eines Schutzgewahrsams wurde Herr ... in den Amtsarrest verbracht. Da er sich nach eigenen Angaben „schlecht“ fühlte, wurde zur Überprüfung der Haftfähigkeit Dr. med. ... gerufen, welcher die Haftfähigkeit um 0.30 Uhr bestätigte. Während der Untersuchung erwähnte Herr ... beiläufig, daß er AIDS-infiziert sei und ihm dies schon von einem Arzt bestätigt wurde. Der Name des Arztes ist bislang nicht bekannt. Um 1.15 Uhr bekam Herr ... einen Anfall in Form von Zuckungen, welche mittels verabreichten Beruhigungsmittel durch Dr. med. ... behandelt wurde.“

- Ein anderer Polizeibeamter berichtet über einen in der PAD gespeicherten Drogenabhängigen, der gerade einen Suizidversuch unternommen hatte:

„Auf unser Klingeln öffnete Herr ... die Haustüre, er hatte starke Stand- und Gehschwierigkeiten. Während sich die Sanitäter um die apathische Frau kümmerten, wurde uns von Herrn ... erzählt, daß er an AIDS erkrankt sei und deshalb gemeinsam mit seiner Mutter sterben wolle.“

- Ein weiterer Polizeibeamter schreibt über einen in PAD gespeicherten Drogenabhängigen:

„Wir bekamen den Auftrag, in die T.Straße zu fahren wegen einer angetrunkenen Person, welche auf der Fahrbahn herumliefe. ... Auf Befragen, was sei, gab dieser an, daß er etwas zu viel getrunken habe. Er gab ferner gegenüber dem Notarzt und gegenüber uns an, daß er AIDS-krank sei.“

Diese wenigen Beispiele zeigen, in welchen Ausnahmesituationen Betroffene über eine AIDS-Infizierung Angaben machen. Solche und andere mündliche Angaben können nur dann als gesichert gelten, wenn sie der Betroffene im nachhinein wenigstens durch Unterschreiben des polizeilichen Aktenvermerks über seine Aussage bestätigt. Dies war aber nur in drei überprüften Fällen so. Erst recht problematisch ist, wenn der Betroffene die AIDS-Infizierung gegenüber einer anderen Polizeidienststelle erwähnte und diese darüber die eingabeberechtigte Polizeidienststelle informierte. In solchen Nachrichten heißt es beispielsweise lediglich ganz knapp in der EDV-Sprache:

„Bitte hinzufügen: PSV: AIDS - PHW ANST“

„Bitte hinzufügen: PHW ANST, BTM DROG - PSV: ... ist an AIDS erkrankt“.

Die eingebende Polizeidienststelle kann auf Grund einer solch kargen Nachricht nicht selbst beurteilen, ob der Hinweis auf die AIDS-Infizierung eine gesicherte Erkenntnis ist; dazu müßte sie die näheren Umstände kennen. Da sie und nicht die informierende Polizeidienststelle für die Einspeicherung verantwortlich ist, darf sie sich nicht einfach auf deren Mitteilung verlassen.

- Angaben durch Angehörige und andere Personen

In einem Fall führte allein der Hinweis des Ehepartners, der andere sei AIDS-infiziert, zur Einspeicherung in PAD. Es ging um folgendes: Eine Ehefrau hatte gegen ihren Ehemann wegen Tötlichkeits Strafanzeige erstattet. Als dieser davon erfuhr, erstattete er ebenfalls Strafanzeige wegen Bedrohung und sagte dabei der Polizei:

„... Meine Frau (ist) Trägerin der HTL III-Viren. Dies erfuhr ich im August 1985.“

Gegenüber solchen Angaben ist Zurückhaltung am Platz; zerrüttete Eheverhältnisse und gegenseitige Strafanzeigen sprechen sehr häufig gegen die Hieb- und Stichfestigkeit solcher Aussagen. Wollte die Polizei allein auf einer solchen Grundlage AIDS-Hinweise in PAD einspeichern, würde sie dem Denunziantentum Tür und Tor öffnen.

2.3.2 Unzulässige Datenflüsse zur Polizei

In 9 der 37 überprüften Fälle hatte eine andere Behörde der Polizei den Hinweis auf die AIDS-Infizierung ohne ausreichende Rechtsgrundlage gegeben. Schon deshalb hätten diese Hinweise nicht gespeichert werden dürfen, da die Polizei damit einen rechtswidrigen Zustand perpetuiert. Im einzelnen trugen sich die Dinge so zu:

- Mitteilung des Bürgermeisteramts

In vier Fällen hatte das Bürgermeisteramt Karlsruhe der Polizei kurzerhand die ganze Verfügung über ein Betätigungsverbot übersandt, mit der es Prostituierten die weitere Ausübung der Prostitution wegen einer AIDS-Infizierung untersagt hatte. Für diese Daten-

übermittlung gab es keine Rechtsgrundlage. Damit der Polizeivollzugsdienst überwachen kann, ob sich eine Prostituierte an eine solche Untersagungsverfügung hält, muß er nämlich nur die Tatsache deren Existenz kennen, nicht auch den Grund, weshalb sie ausgesprochen wurde.

- Erkenntnisse aus Strafurteilen

In drei weiteren Fällen bezog das PP Karlsruhe sein Wissen über eine AIDS-Infizierung aus Strafurteilen wegen Vergehens gegen das Betäubungsmittelgesetz. Diese hatte ihm die Justiz über das Landeskriminalamt zugesandt. Nach Nr. 50 der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen sind die Gerichte jedoch lediglich gehalten – sofern man darin überhaupt noch eine ausreichende Rechtsgrundlage sieht –, der Polizei im Falle eines Urteils wegen Verstoßes gegen das Betäubungsmittelgesetz eine Strafnachricht zukommen zu lassen. Deren Inhalt ist in § 20 des Bundeszentralregistergesetzes festgelegt. Danach ist nicht die Begründung des Urteils im einzelnen mitzuteilen und damit auch nicht eine etwaige Bemerkung in den Urteilsgründen über eine AIDS-Infizierung.

- Information von einer Justizvollzugsanstalt

Die Polizei wollte eine in der PAD gespeicherte Strafgefangene wegen Handelns mit Haschisch vernehmen. Von der Vollzugsanstalt erfuhr sie, die Strafgefangene sei in ein Krankenhaus verlegt. Das Ergebnis einer weiteren Nachfrage bei der Vollzugsanstalt schildert der Polizeibeamte so:

„Ein erneuter Rückruf bei der Vollzugsanstalt in ... ergab, daß die Beschuldigte ... hochgradig im Endstadium an der Immunschwäche AIDS erkrankt ist. Aufgrund dieser Erkrankung sei die Gefangene in die ...klinik verlegt worden.“

Dieser Hinweis der Vollzugsanstalt auf die AIDS-Infizierung war unzulässig. Er läßt sich insbesondere auch nicht auf §§ 160, 161 StPO stützen, da er weder geeignet war, die weiteren Ermittlungen der Polizei zu fördern noch für die beabsichtigte Vernehmung der betroffenen Person erforderlich war.

Als Ergebnis meiner Kontrollen forderte ich die LPD Stuttgart II und das PP Karlsruhe – ungeachtet meiner grundsätzlichen Einwände gegen eine Speicherung von AIDS-Hinweisen – auf, in den überprüften Fällen die AIDS-Hinweise zu löschen, soweit sie nicht gesichert sind oder unzulässig erlangt wurden. Ob die beiden Polizeidienststellen dem entsprechen, ist noch offen.

3. AIDS im Gesundheitsamt

Jeder, der dies wünscht, kann sich bei den Gesundheitsämtern des Landes einem anonymen Antikörper-Test unterziehen. Um die Anonymität sicherzustellen, erheben die Gesundheitsämter hierbei keine Personalien, sondern vergeben an jeden Interessenten eine Nummer. Diese muß er angeben, wenn er das Ergebnis erfragen will. Bisher habe ich keine Anhaltspunkte dafür, daß bei dieser Verfahrensweise die gebotene Anonymität nicht gewahrt wird.

Darüber hinaus führen die Gesundheitsämter seit Sommer 1985 im Rahmen der üblichen regelmäßigen Untersuchung von Prostituierten einen Antikörper-Test durch, sofern die Prostituierte damit einverstanden ist. Gesundheitsämter ließen mich wissen, daß

sich in der Regel alle Prostituierten einem solchen Test unterziehen, die nach dem Geschlechtskrankheitsgesetz ihrer Überwachung unterliegen. Stellt sich beim Test eine AIDS-Infizierung heraus, sind die Gesundheitsämter durch Erlass des Sozialministeriums vom 8. Juni 1985 gehalten, die Prostituierte zu einem Verzicht auf die Ausübung ihrer Tätigkeit zu bewegen. Ist die Prostituierte dazu nicht bereit oder hält sie sich nach den Feststellungen der Polizei nicht an einen zunächst erklärten Verzicht, ergeht gegen sie auf Grund von § 38 des Bundesseuchengesetzes das Verbot, die Prostitution auszuüben. Dieses Betätigungsverbot erläßt jeweils auf Vorschlag des Gesundheitsamts die Ortspolizeibehörde – sprich: das Bürgermeisteramt. Lediglich bei Gefahr im Verzug kann das Gesundheitsamt selbst diese Anordnung erlassen, muß jedoch dann das Bürgermeisteramt unverzüglich über seine Entscheidung verständigen. Diese Praxis wirft in zweierlei Hinsicht Datenschutzfragen auf:

- Zum einen ist die Zuständigkeitsregelung des § 38 BSeuchG zum Erlass des Betätigungsverbots problematisch. Sie hat nämlich zur Folge, daß neben dem Gesundheitsamt auch das Bürgermeisteramt Kenntnis von der AIDS-Infizierung erhält. Dieser Umstand kann für die Prostituierte vor allem deshalb von Nachteil sein, weil die Mitarbeiter des Bürgermeisteramts im Gegensatz zu denen des Gesundheitsamts nicht der ärztlichen Schweigepflicht unterliegen. Diese müssen vielmehr nur die für alle Verwaltungsverfahren geltenden, allgemeinen Datenschutzregelungen beachten, welche für solch sensible Informationen wie ein Betätigungsverbot gegen eine Prostituierte wegen AIDS-Infizierung keinen ausreichenden Schutz bieten. Mir scheint deshalb notwendig, die im Bundesseuchengesetz getroffene Zuständigkeitsregelung einer Korrektur dahin gehend zu unterziehen, daß die Gesundheitsämter in Zukunft nicht nur bei Gefahr im Verzuge, sondern generell für den Erlass notwendiger seuchenrechtlicher Anordnungen zuständig sind.
- Das zweite, von einem Betätigungsverbot ausgehende datenschutzrechtliche Problem liegt in folgendem: Nach dem Erlass eines solchen Verbots beauftragen die Bürgermeisterämter – gestützt auf § 46 Abs. 2 des Polizeigesetzes – in aller Regel jeweils die Polizei mit der Überwachung, ob die Prostituierte das Betätigungsverbot tatsächlich auch beachtet. In der Vergangenheit unterrichteten sie die Polizei zu diesem Zweck in der Weise, daß sie ihr eine Abschrift der kompletten Anordnung mit Begründung überließen und sie damit auch über die AIDS-Infizierung informierten. So verfuhr beispielsweise im Herbst 1985 die Stadt Karlsruhe: sie übersandte dem Polizeipräsidium Karlsruhe die von ihr erlassenen Betätigungsverbote mit Begründung. Dadurch erfuhr das PP Karlsruhe, daß vier Prostituierte, gegen welche ein Betätigungsverbot erging, AIDS-infiziert sind. Ein solches Vorgehen ist mit dem geltenden Recht nicht vereinbar. Wenn ein Bürgermeisteramt die Polizei mit der Überwachung eines Betätigungsverbotes beauftragt, darf es ihr nur die Informationen zukommen lassen, die sie zur Erfüllung dieses Auftrags benötigt. Wissen muß die Polizei dazu nur die Tatsache, daß ein solches Betätigungsverbot erlassen ist, nicht aber auch den Grund weshalb, also die AIDS-Infizierung. Die Weitergabe der Information über die AIDS-Infizierung an die Polizei ist folglich nicht erforderlich und deshalb auch durch ein überwiegendes Allgemeininteresse nicht gerechtfertigt.

4. AIDS im Strafvollzug

Die besonderen Verhältnisse in einer Vollzugsanstalt und der Umstand, daß sich dort auch Angehörige von Risikogruppen – nämlich Fixer, Prostituierte und Strichjungen – aufhalten, war für die Justizverwaltung schon früh Anlaß, sich mit der AIDS-Problematik auseinanderzusetzen. Seit Herbst 1985 klärt der Anstaltsarzt jeden „Neuankömmling“ im Rahmen der Eingangsuntersuchung und jeden „Alteingesessenen“ im Rahmen der laufenden ärztlichen Betreuung mündlich über die Immunschwächekrankheit AIDS auf und bietet ihm eine Antikörper-Untersuchung an. Die Gefangenen werden dabei – so die Schilderung des Justizministeriums – ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die Teilnahme am Test freiwillig ist. Gefangenen, die einer Risikogruppe angehören, wird die Teilnahme am Antikörpertest „nachdrücklich“ empfohlen. Eine daraufhin mündlich erklärte Einwilligung der Gefangenen vermerkt der Anstaltsarzt in der jeweiligen Krankenakte. Insgesamt unterzogen sich ca. 4500 der ca. 7500 Gefangenen, die am 30. September 1987 in den Vollzugsanstalten des Landes einsaßen, diesem Test; bei 115 davon – also bei ca. 1,5 % – war das Testergebnis positiv. In einem solchen Fall hält es das Justizministerium dann „für notwendig und zulässig“, daß der Anstaltsarzt den Anstaltsleiter darüber informiert. Dieser wiederum unterrichtet in der Regel die Vollzugsdienstleitung, die Abteilungsbeamten und die betroffenen Betriebsleiter. Auch bei dieser Vorgehensweise stellen sich Datenschutzprobleme:

- Die derzeitige Praxis der Vollzugsanstalten des Landes ist nur mit Einverständnis der Gefangenen in die Durchführung des AIDS-Tests zulässig. Gegen deren Willen, also zwangsweise, dürfte eine Vollzugsanstalt dies nur unter den Voraussetzungen des § 101 des Strafvollzugsgesetzes tun; das heißt: es müßte eine Gefahr für die Gesundheit anderer Personen bestehen. Diese Voraussetzung liegt keineswegs bei allen Strafgefangenen vor; darin stimmt das Justizministerium mit mir überein. Ob allein schon die Zugehörigkeit eines Gefangenen zu einer Risikogruppe eine solche Gefahr darstellt und damit einen zwangsweisen Antikörper-Test erlauben würde, wie das Justizministerium meint, erscheint mir zumindest fraglich. Eine abschließende Klärung dieser Frage war bislang nicht nötig, nachdem das Justizministerium selbst keine einzige der bislang erfolgten Antikörper-Testuntersuchungen auf § 101 des Strafvollzugsgesetzes stützt, sondern durchweg auf deren freiwilligen Charakter abstellt.
- Wenn dem so ist, dann muß die Vollzugsanstalt jeden Gefangenen vor dem Test umfassend darüber informieren, welche Konsequenzen seine Teilnahme an der Antikörper-Untersuchung für ihn haben kann. Von einer Einwilligung des Gefangenen hierin kann nämlich nur die Rede sein, wenn dieser in der Lage ist, die Konsequenzen seiner Entscheidung zu übersehen. Man muß ihn deshalb zuvor auch darüber unterrichten, wer im Falle eines positiven Testergebnisses üblicherweise innerhalb der Vollzugsanstalt davon erfährt. Für eine solch umfassende Information spricht vor allem auch die Regelung des § 2 Abs. 5 der ärztlichen Berufsordnung. Danach ist ein Arzt ausdrücklich auch dann zur Verschwiegenheit verpflichtet, wenn er im amtlichen Auftrag eines Dritten – so der Anstaltsarzt im Auftrag der Vollzugsanstalt – tätig wird, es sei denn, daß dem Betroffenen vor der Untersuchung bekannt ist oder eröffnet wurde, inwieweit der Arzt seine hierbei gemachten Feststellungen anderen mitzuteilen hat. Die somit nach allgemeinem Datenschutz- und ärztlichem Standesrecht erforderliche umfassende Information der Gefangenen sollte möglichst schriftlich erfolgen, damit bei keinem Gefangenen Unklarheit über die Bedeutung seiner Einwilligung entstehen kann. Auch die Einwilligung selbst sollte, wie es die Datenschutzgesetze vorsehen, schriftlich geschehen.

- Verfahren die Vollzugsanstalten in Zukunft so und erklärt sich der Gefangene daraufhin bereit, sich dem Antikörper-Test zu unterziehen, dann stellt sich die Frage, ob die derzeitige Weitergabepaxis innerhalb der Vollzugsanstalt überhaupt zulässig ist, in dieser Form nicht mehr. Das Justizministerium meint, die Weitergabe der positiven Testergebnisse durch den Anstaltsarzt lasse sich auf § 34 StGB stützen. Ich halte dies für sehr fraglich, weil diese Regelung des Strafgesetzbuchs über den sog. rechtfertigenden Notstand als individueller Rechtfertigungsgrund für das Handeln einzelner Personen konzipiert ist. Ich meine deshalb nicht, daß man sie zur Legitimation einer Verwaltungspraxis innerhalb der Vollzugsanstalt heranziehen kann, die das Justizministerium für „nötig“ hält. § 34 StGB ist, so meine ich, nicht als Rechtsgrundlage für die Vorgehensweise einer öffentlichen Stelle geschaffen, die zwar in deren Aufgabenbereich fällt, wofür ihr aber der Gesetzgeber keine bereichsspezifische Rechtsgrundlage zum Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht an die Hand gegeben hat. Die rechtlich sicher einwandfreiere Lösung wäre deshalb, den Gefangenen vor der Durchführung eines Antikörper-Tests klaren Wein darüber einzuschenken, wer alles im Falle eines positiven Testergebnisses in der Regel davon erfährt. Eine solche ausdrückliche Belehrung sollte umso eher möglich sein, da mir das Justizministerium sagte, bei Gefangenen mit „Knasterfahrung“ sei die Weitergabepaxis ohnehin schon bekannt.

Vor kurzem erörterte ich die Datenschutzproblematik mit dem Justizministerium im Rahmen einer Besprechung. Es zeigte sich dabei sehr aufgeschlossen und sagte eine gründliche Prüfung der aufgeworfenen Fragen zu.

4. Teil: Umweltschutz

1. Datenschutz contra Umweltschutz?

Infolge der Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Fragen des Umweltschutzes interessieren sich Bürger immer mehr dafür, welche Umweltbelastungen in ihrer näheren oder weiteren Umgebung auftreten. Häufig konzentrieren sich ihre Informationswünsche auf bestimmte, in ihren Augen besonders problematische Betriebe. Viele Behörden machen das Kreuz vor solchen Ansinnen. Erstaunlich oft nehmen sie zu einem Argument Zuflucht, das in ihren Augen offenbar jede weitere Diskussion erübrigt: sie berufen sich auf den Datenschutz. Geht man der Sache auf den Grund, stellt sich dann allerdings häufig heraus, daß die Behörde mit dieser Begründung ihrer ablehnenden Haltung danebengreift. Denn meist gingen die umweltrelevanten Emissionen von Unternehmen aus, die in Form einer GmbH oder einer Aktiengesellschaft, also in Form einer juristischen Person betrieben werden. Für juristische Personen gilt das Datenschutzrecht nicht; es umfaßt bekanntlich nur den Schutz von Angaben über einzelne Personen und deren Verhältnisse. Selbstverständlich kommt es aber auch vor, daß Einzelpersonen Betriebe, Anlagen oder Grundstücke gehören, von denen umweltschädliche Emissionen ausgehen. Fordert in einem solchen Fall jemand eine Auskunft oder Akteneinsicht oder eine Veröffentlichung der Emissionswerte, dann stellt sich in der Tat die Frage, ob der Datenschutz dem Verlangen entgegensteht. Es ist nicht einfach, hierauf die Antwort zu finden, weil es bis jetzt noch an einer klaren gesetzlichen Rege-

lung fehlt. Anstatt eindeutig zu bestimmen, an wen eine Behörde unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang umweltrelevante Informationen weitergeben darf, begnügte sich der Gesetzgeber bisher im wesentlichen damit, in verschiedenen Einzelbestimmungen festzulegen, daß Behörden Informationen über Verfahrensbeteiligte nicht unbefugt mitteilen dürfen. Wann eine solche Mitteilung befugt ist, sagen diese Regelungen meist nicht. Ein Musterbeispiel dafür ist § 30 des Verwaltungsverfahrensgesetzes – die zentrale Bestimmung, wie in Verwaltungsverfahren über Auskunftersuchen zu entscheiden ist. Auch in ihr ist bloß die Rede davon, daß bekanntgewordene Geheimnisse nicht unbefugt offenbart werden dürfen; was aber befugt ist, läßt sie offen. Zur Schließung dieser Regelungslücke behilft sich die Verwaltungspraxis auf folgende Weise: sie nimmt für sich das Recht in Anspruch, eine Güterabwägung vorzunehmen und an sich geheimhaltungsbedürftige Angaben dann weiterzugeben, wenn das Interesse an der Weitergabe das Geheimhaltungsinteresse der Betroffenen überwiegt. Das heißt: die Weitergabe umweltrelevanter Informationen hängt damit weitgehend von der subjektiven Einstellung und den Wertvorstellungen des entscheidenden Beamten ab. Der Rechtsunsicherheit ist damit Tür und Tor geöffnet. Diese Gesetzeslage ist mehr als unbefriedigend, denn sie konfrontiert die Verwaltung ständig mit dem Vorwurf, sie verheimliche zu Unrecht wichtige umweltrelevante Daten oder sie gehe mit diesen zu großzügig um. Betreffen die fraglichen Informationen natürliche Personen, so trägt sie zudem den Anforderungen nicht Rechnung, die unsere Verfassung an Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht einzelner stellt. Denn der Gesetzgeber und nicht die Verwaltung hat darüber zu entscheiden, welche Eingriffe ein Bürger in sein informationelles Selbstbestimmungsrecht im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen muß und welche nicht. Ich meine deshalb, daß es wenig Sinn macht, den Datenschutz gegen den Umweltschutz auszuspielen. Es ist vielmehr an der Zeit, die Umweltschutzgesetzgebung daraufhin zu überprüfen, wo es gilt, im Interesse eines effektiven Umweltschutzes das Akteneinsichtsrecht auszudehnen oder gar Publizitätspflichten festzulegen und in welchem Umfang einzelne am Verwaltungsverfahren beteiligte Personen Einschränkungen ihres informationellen Selbstbestimmungsrechtes im überwiegenden Umweltschutzinteresse hinzunehmen haben.

2. Das Planfeststellungsverfahren für den Ausbau des Stuttgarter Flughafens und der A 8

„Filderbauern protestierten gegen die Offenlegung ihrer Daten“. So und ähnlich lauteten die Schlagzeilen, nachdem das Regierungspräsidium Stuttgart Ende September 1987 der Presse den Planfeststellungsbeschluß für den Ausbau des Stuttgarter Flughafens und der A 8 vorgestellt hatte. In dieser Entscheidung hatte das Regierungspräsidium nämlich unter den ca. 80 000 Einwendungen auch die Einsprüche von 211 Landwirten zurückgewiesen, die geltend gemacht hatten, das geplante Vorhaben gefährde ihre wirtschaftliche Existenz. Anlaß für die Proteste war die Art und Weise, wie dies geschah. Während das Stuttgarter Regierungspräsidium die Einwendungen von 82 Landwirten, die bis zum Ende des Planfeststellungsverfahrens ihr Vorbringen nicht mehr begründeten, global zurückwies, setzte es sich mit den Einkommens- und Betriebsverhältnissen der weiteren 119 Landwirte, die dazu nähere Angaben gemacht hatten, jeweils unter Angabe einer Betriebsnummer in der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses eingehend auseinander. Welche Betriebsnummer welchem Landwirt zugeteilt war, ergab sich aus einem Anhang A des Planfeststel-

lungsbeschlusses. Dort waren jeweils die Betriebsnummer, Vor- und Familienname sowie Anschrift aller 211 Landwirte aufgeführt. In dieser Form legte das Regierungspräsidium den Planfeststellungsbeschluß ab 12. Oktober 1987 trotz der Proteste der Landwirte öffentlich aus, nachdem der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg es zuvor abgelehnt hatte, im Wege einer einstweiligen Anordnung dem Regierungspräsidium zu untersagen, den Anhang A öffentlich auszulegen und damit eine Offenbarung der Daten der Landwirte unter Namensnennung zu vermeiden. Dieses Ziel erreichten die Landwirte erst nach einer einstweiligen Anordnung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Oktober 1987.

Für mich war diese Auseinandersetzung um die Offenbarung der Landwirtdaten Anlaß, umfassend zu prüfen, wie das Regierungspräsidium im Rahmen dieses bereits im Jahr 1983 eingeleiteten Planfeststellungsverfahrens personenbezogene Daten verarbeitet hat.

2.1 Die mangelhafte Organisation

Die automatisierte Datenverarbeitung ist für die Bewältigung von Massenverfahren ein durchaus sinnvolles und geeignetes Hilfsmittel. Deshalb lag es nahe, daß sich das Regierungspräsidium Stuttgart dazu entschloß, sie zur Abwicklung des Planfeststellungsverfahrens einzusetzen, nachdem nach der ersten öffentlichen Auslegung der Planunterlagen im Jahr 1983 ca. 41 000 und nach der Auslegung der geänderten Planunterlagen im Herbst 1986 ca. 40 000 Personen Einwendungen gegen den Plan erhoben hatten.

2.1.1 Die allgemeine Einwenderdatei

Um die zahlreichen Einwendungen rationell bearbeiten und sich insbesondere einen genauen Überblick über die vorgebrachten Argumente verschaffen zu können, entschloß sich das Regierungspräsidium nach der ersten öffentlichen Auslegung des Plans dazu, die Einwendungen in einem automatisierten Verfahren zu speichern und auszuwerten. Die Verarbeitung der Daten übertrug es im November 1983 dem damaligen Autobahnamt und dem dort eingerichteten Gemeinschaftsrechenzentrum des Landes Baden-Württemberg (GRZ). Das Autobahnamt entwickelte die erforderlichen Erfassungs- und Auswertungsprogramme. Gespeichert wurden Name, Anschrift und die vorgetragenen Argumente. Dagegen war datenschutzrechtlich nichts einzuwenden. Nicht zu beanstanden war auch, daß sich das Regierungspräsidium Stuttgart der Unterstützung des Autobahnamts und des GRZ bediente. Ganz anders zu beurteilen war indes die Art und Weise, wie das Regierungspräsidium die Datenverarbeitung organisierte. Dabei trug es nämlich leider den Anforderung nicht Rechnung, die sich aus § 8 LDSG ergeben:

- Das Regierungspräsidium unterließ es, dem Autobahnamt klare, jederzeit nachvollziehbare und nachprüfbare Anweisungen darüber zu geben, welchen konkreten Anforderungen die vom Autobahnamt zu entwickelnden Programme entsprechen müssen. Jedenfalls konnte es darüber bei zwei Kontrollbesuchen keine schriftlichen Unterlagen vorlegen, die diesen Anforderungen Rechnung trugen. Auch konnte es keine Nachweise darüber vorlegen, daß es die Programme vor ihrem Einsatz geprüft und freigegeben hat.
- Außerdem erteilte das Regierungspräsidium für die eigentliche Verarbeitung und Auswertung der Einwenderdaten im wesentlichen nur mündliche Weisungen,

so daß keinerlei Nachweis darüber vorliegt, ob sich das Autobahnamt und das GRZ jeweils im Rahmen ihrer Weisungen verhalten haben. Das Regierungspräsidium sorgte nicht einmal dafür, daß die Auswertung der Einwenderdaten automatisiert oder manuell protokolliert wurde. Deshalb läßt sich z. B. nicht mehr nachvollziehen, wann Sortiervorgänge erfolgten und wann das Regierungspräsidium jeweils wie viele Listen mit Einwenderdaten ausdrucken ließ. Zwar verwies es dazu auf die noch bei ihm vorhandenen Listen; doch ist wegen der fehlenden Protokollierung völlig ungewiß, ob nicht weitere Listen angefertigt wurden. Besonders bedenklich ist das Fehlen der Protokollierung auch deshalb, weil ich das Regierungspräsidium Stuttgart bereits mit Schreiben vom 8. Oktober 1984 dazu aufgefordert und daraufhin auch eine Zusage erhalten hatte.

2.1.2 Datei existenzbedrohter Landwirte

Düster sah es auch bei der Datei existenzbedrohter Landwirte aus. Diese Datei entstand so: nachdem das Regierungspräsidium den Landwirten, die eine Existenzbedrohung geltend gemacht hatten, im Rahmen der Erörterungsverhandlung Einzelgespräche angeboten und die vertrauliche Behandlung ihrer Angaben versprochen hatte, gaben 119 von 211 Landwirten Auskunft u. a. über die von ihnen als Eigentümer oder Pächter bewirtschafteten Flächen, ihre Zins- und Pachtausgaben und ihre Lohnkosten. Diese Angaben übertrug die Landwirtschaftsabteilung des Regierungspräsidiums auf Erfassungsbelege und leitete sie dem EDV-Sachgebiet des Organisationsreferats des Regierungspräsidiums zu. Weiter stellte es ihm handschriftliche Unterlagen mit Rechenformeln zur Verfügung, mit deren Hilfe es auf einem Personal Computer Berechnungen zur Existenzgefährdung der einzelnen Landwirte anstellen sollte. Erstaunlich ist, welche Fehler das Stuttgarter Regierungspräsidium selbst bei einem so einfachen Verfahren machte:

- So hielten es die beteiligten Stellen des Regierungspräsidiums auch hier nicht für erforderlich, in einem schriftlichen Projektauftrag exakt festzulegen, was genau Gegenstand des zu entwickelnden Verfahrens sein soll und welchen konkreten Anforderungen dabei Rechnung zu tragen ist. Vielmehr blieb es auch hier bei nicht nachkontrollierbaren mündlichen Absprachen.
- Es wurden keine klaren und nachprüfaren Festlegungen darüber getroffen, welche Aufgaben und Befugnisse die an der Verarbeitung der Daten der Landwirte beteiligten Stellen des Regierungspräsidiums jeweils haben und wer wem welche Weisung erteilen kann. Dieses Versäumnis hatte Folgen: so forderte das Rechtsreferat, das meinte, für die Entscheidung über die Speicherdauer zuständig zu sein, zu einem Zeitpunkt eine bestimmte Auswertung der Landwirtedaten an, als das EDV-Sachgebiet die Daten in der Annahme, sie würden nicht mehr benötigt, bereits gelöscht hatte. Anschließend fühlte sich das EDV-Sachgebiet gehalten, einen Teil der gelöschten Daten zu rekonstruieren, obgleich das Rechtsreferat dazu keinen Auftrag erteilt hatte.
- Zur großen Überraschung der Mitarbeiter des Regierungspräsidiums stellte sich beim Kontrollbesuch meiner Mitarbeiter heraus, daß ein Teil der Daten der

Landwirte, welche das EDV-Sachgebiet gelöscht zu haben glaubte, zwar nicht mehr auf Diskette, aber immer noch auf der Festplatte des für die Auswertung der Daten benutzten Personal Computers gespeichert war. Da diesen Personal Computer seit geraumer Zeit auch Mitarbeiter einer privaten Firma benutzen, die das Regierungspräsidium Stuttgart bei der Einführung der Bürokommunikation berät, hatten diese ohne weiteres die Möglichkeit, auf die Daten der Landwirte zuzugreifen. War dies schon überraschend, so frap-pierte der Rechtfertigungsversuch des Regierungspräsidiums noch mehr: es sieht darin kein Problem, weil die Mitarbeiter der privaten Firma ja wie die Mitarbeiter des Regierungspräsidiums zur Geheimhaltung verpflichtet seien.

- Bei solchen Mängeln überrascht schon nicht mehr, daß weder eine hinreichend exakte Dokumentation des eingesetzten EDV-Verfahrens vorhanden war noch automatisch oder manuell protokolliert wurde, wann die Daten der Landwirte verarbeitete.

2.1.3 Die Grundstückseigentümerdatei

Ein Musterbeispiel für eine fehlerhafte Organisation der Datenverarbeitung lieferte das Regierungspräsidium Stuttgart schließlich bei der Grundstückseigentümerdatei. Auf der Grundlage des Grundstückseigentümerverzeichnisses, das die Antragsteller dem Regierungspräsidium als Planfeststellungsbehörde in Buchform vorgelegt hatten, ließ es durch das Autobahnamt eine Datei der vom geplanten Vorhaben betroffenen Grundstückseigentümer anlegen. Gespeichert wurden darin aus Grundbüchern und Planunterlagen stammende Daten, insbesondere Flurstücknummer, Grundbuchstelle, Gesamtfläche, Lage und Nutzart und der oder die Eigentümer des jeweiligen Grundstücks. Das Regierungspräsidium ließ sich diese Datei anlegen, weil es sich daraus eine übersichtliche Liste aller betroffenen Grundstückseigentümer für die Erörterungsverhandlung erstellen lassen wollte. Es konnte über dieses Verfahren keinerlei schriftliche Unterlagen vorlegen. Zudem widersprachen sich seine Aussagen und die des Autobahnamts in wichtigen Punkten. Es wäre Aufgabe des Regierungspräsidiums als speichernde Stelle gewesen, klar und jederzeit nachprüfbar festzulegen, welche Aufgaben und Befugnisse dem Autobahnamt bei der Führung dieser Datei zukommen. Dies hat es jedoch unterlassen. Deshalb bestand für die beteiligten Stellen völlige Unklarheit darüber, wer für was verantwortlich ist. Vor allem war dem Regierungspräsidium bis zum Kontrollbesuch völlig unbekannt, wer überhaupt auf die Datei zugreifen konnte. Diese Information erhielt es erst durch meine Mitarbeiter bei den Kontrollbesuchen.

2.1.4 Die Reaktion

Die Reaktion des Innenministeriums und Stuttgarter Regierungspräsidiums auf meine Beanstandung dieser Mängel war mehr als erstaunlich. Folgt man ihrer Stellungnahme, dann hielten sich alle beteiligten Stellen jeweils streng an die ihnen erteilten Weisungen. Großzügig gingen sie darüber hinweg, daß es über die Zusammenarbeit der einzelnen beteiligten Stellen ebenso wie über die Datenverarbeitung insgesamt keine hinreichend

nachprüfbar festlegungen gab. Sie ließen dabei unberücksichtigt, daß nur so sichergestellt werden kann, daß die an der Datenverarbeitung beteiligten Personen und Stellen ihre Aufgaben und Befugnisse kennen und darüber keinerlei Unklarheiten bestehen. Darüber hinaus erkennen Innenministerium und Regierungspräsidium nicht oder wollen offenbar nicht erkennen, wie wichtig für einen effektiven Datenschutz ist, daß auch Dritte die Datenverarbeitung nachprüfen können und es deshalb gilt, auch gewisse formale Regeln zu beachten. Wie soll eine Kontrolle wirksam sein, wenn sich der Kontrolleur jeweils mit dem Hinweis begnügen müßte, alles sei so mündlich vereinbart, mehr sei nicht geschehen? Für eine ordnungsgemäße Datenverarbeitung genügt eben nicht, innerhalb einer vorgegebenen Zeit ein bestimmtes Ergebnis zu liefern. Sie entspricht vielmehr nur dann den gesetzlichen Anforderungen, wenn sie nicht nur tatsächlich, sondern auch nachprüfbar korrekt durchgeführt wird.

Ich kann nur hoffen, daß das Regierungspräsidium Stuttgart all diese Gesichtspunkte bei seinem Kampf um einen Spitzenplatz beim Einsatz der Bürokommunikation nicht hintan stellt, sondern ihnen wesentlich mehr Aufmerksamkeit schenkt, als es dies beim Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens tat.

2.2 Der Planfeststellungsbeschluß und die Filder-Landwirte

Nicht nur die Art und Weise, wie das Stuttgarter Regierungspräsidium sich der automatisierten Datenverarbeitung bediente, widersprach dem geltenden Datenschutzrecht. Unzulässig war auch – entgegen der mir aus welchem Grund auch immer zu Unrecht unterstellten Aussage in einigen, in den Medien verbreiteten Berichten – sein Vorgehen bei der Offenbarung der Daten über die Betriebs- und Einkommensverhältnisse der 119 Filderlandwirte. Mit der öffentlichen Auslegung der Namensliste als Anhang A des Planfeststellungsbeschlusses offenbarte es der Öffentlichkeit nicht nur die Namen und Anschriften der Landwirte, die wegen einer möglichen Gefährdung ihrer landwirtschaftlichen Existenz Einwendungen erhoben hatten, sondern zugleich auch die im Planfeststellungsbeschluß abgedruckten, zum betrieblichen und persönlichen Lebensbereich gehörenden „Geheimnisse“ der 119 Landwirte. Solche Angaben hätte es aufgrund von § 30 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes (LVwVfG) der Öffentlichkeit nur dann mitteilen dürfen, wenn es dazu befugt gewesen wäre. Eine solche Befugnis bestand aber nicht. Sie ergab sich insbesondere nicht aus der Verpflichtung des Regierungspräsidiums, den Planfeststellungsbeschluß zu begründen und in den Gemeinden öffentlich auszulegen. Was danach im einzelnen in die Begründung aufzunehmen und auch öffentlich auszulegen ist, muß sich am Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelungen orientieren. Dieser besteht im wesentlichen darin, die Beteiligten – einschließlich der Einwender – über die für die Entscheidung der Planfeststellungsbehörde maßgebenden Überlegungen zu informieren und ihnen die Möglichkeit zu geben, sich über eventuelle Rechtsbehelfe gegen die Planfeststellung schlüssig zu werden. Dazu war es nicht notwendig, jedermann Kenntnis über die Verhältnisse der einzelnen mit Namen und Anschrift bezeichneten Landwirte zu verschaffen. Wem der einzelne landwirtschaftliche Betrieb gehört, der in den Abwägungsvorgang einbezogen wurde, ist für die Prüfung der Erfolgsaussichten eines eventuellen Rechtsbehelfs ohne Bedeutung. Auch hat der einzelne vom festgestellten Plan in

seiner wirtschaftlichen Existenz betroffene Landwirt nur ein Recht darauf zu erfahren, ob und wie die Planfeststellungsbehörde die Abwägung seiner eigenen Belange mit entgegenstehenden Belangen vorgenommen und welche Maßstäbe sie in gleichgelagerten Fällen angewandt hat. Zur Erfüllung dieses Rechts hätte es ausgereicht, wenn das Regierungspräsidium Stuttgart im Planfeststellungsbeschluß seine Beurteilung der landwirtschaftlichen Existenzgefährdung ohne Nennung von Namen und Anschrift der einzelnen Landwirte dargelegt und darüber hinaus noch jedem Landwirt mitgeteilt hätte, welche seiner Ausführungen im Planfeststellungsbeschluß sich speziell auf ihn und seine Einwendungen beziehen. Dies bestätigte auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 14. Oktober 1987, in dem es ausführt:

„Es genügt, wenn der jeweilige Einwender in Erfahrung bringen kann, unter welcher Betriebsnummer seine Einwendungen im Planfeststellungsbeschluß behandelt werden. Will er überprüfen, ob er mit anderen Einwendern gleichbehandelt wird, reichen die Angaben im Planfeststellungsbeschluß zu den einzelnen Betrieben auch ohne namentliche Bezeichnung aus.“

Mit der öffentlichen Auslegung der Namensliste als Anhang A zum Planfeststellungsbeschluß übermittelte das Regierungspräsidium an eine unbestimmte Zahl von Personen durch das Landesdatenschutzgesetz geschützte personenbezogene Daten unter Verstoß gegen §§ 72, 30 LVwVfG und damit gegen eine Datenschutzbestimmung im Sinne von § 18 LDSG. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg vertrat zwar in seinem Beschluß vom 8. Oktober 1987 die Auffassung, die öffentlich ausgelegten Angaben über die Landwirte seien nicht durch das Landesdatenschutzgesetz geschützt, da der Planfeststellungsbeschluß keine Datei sei. Diese Ansicht ist nicht richtig: der Verwaltungsgerichtshof ließ dabei offensichtlich außer acht, daß das Regierungspräsidium Stuttgart die Angaben über die Landwirte unmittelbar der von ihm in automatisierter Form geführten Datei existenzbedrohter Landwirte entnommen hatte. Obwohl damit die Voraussetzungen für eine Beanstandung nach § 18 Abs. 1 LDSG erfüllt waren, sah ich davon ab, weil die datenschutzrechtliche Problematik des Vorgehens des Regierungspräsidiums Stuttgart bislang in der Rechtsprechung und juristischen Literatur noch nicht geklärt war.

Leider ließen sich das Innenministerium und Stuttgarter Regierungspräsidium auch nicht durch die klaren Worte des Bundesverfassungsgerichts in seinem Beschluß vom 14. Oktober 1987 von ihrer bisherigen Rechtsauffassung abbringen: sie wollen erst einmal abwarten, wie das Bundesverfassungsgericht über die Verfassungsbeschwerde einiger Filderlandwirte entscheidet.

3. Das Emissionskataster

Auch die besten Absichten erlauben der Verwaltung nicht, vom Pfad der Tugend abzuweichen und für einen guten Zweck Befugnisse in Anspruch zu nehmen, die sie in Wirklichkeit nicht hat. Das bedachte die Landesanstalt für Umweltschutz bei der Aufstellung eines Emissionskatasters für die Städte Karlsruhe, Mannheim und Stuttgart nicht. Aufgrund einer Weisung des Umweltministeriums aus dem Jahre 1985 wollte sie in dem Emissionskataster auch die Emissionen von Kleingewerbebetrieben erfassen – also vor allem von Bäckereien, Metzgereien, Tankstellen, Be- und Verarbeitungsbetrieben, Druckereien und emissionsverursachenden Anlagen solcher Gewerbebetriebe, die über keine nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz genehmigungspflichtige Anlage ver-

fügen. Um dazu die notwendigen Informationen zu erhalten, beauftragte die Landesanstalt für Umweltschutz die Technischen Überwachungsvereine Baden und Stuttgart u. a. damit, die Emissionen dieser Betriebe zu erfassen und ihr anschließend die darüber ausgefüllten Erhebungsblätter zur Verfügung zu stellen. Die beiden technischen Überwachungsvereine schrieben in Ausführung dieses Auftrags die in die Emissionsermittlung einbezogenen Gewerbebetriebe an und forderten sie auf, die beigelegten Erhebungsblätter entweder selbst auszufüllen oder die Angaben gegenüber ihrem TÜV-Mitarbeiter zu machen, der die Erhebungsblätter abholen wird. So sollten beispielsweise die Bäcker u. a. die Betriebszeiten und Heizleistungen ihrer Backöfen sowie die verarbeiteten Mehlmengen benennen. Nach Angaben des Umweltministeriums war die Befragung freiwillig. Ein irgendwie gearteter Hinweis auf die Freiwilligkeit erfolgte jedoch nicht. Im Gegenteil: die Anschreiben der Technischen Überwachungsvereine an die einzelnen Gewerbebetriebe waren so formuliert, daß ein unbefangener Leser den Eindruck gewinnen mußte, der Adressat sei zur Mitwirkung verpflichtet. Die Erfassungsaktion ist inzwischen abgeschlossen. Die ausgefüllten Erhebungsblätter, auf denen Name und Anschrift des jeweiligen Gewerbebetriebs und der genaue Standort der emittierenden Anlage zu ersehen sind, befinden sich bei der Landesanstalt für Umweltschutz. Diese will sie für die Fortschreibung der Emissionskataster verwenden.

Die Landesanstalt für Umweltschutz hätte sicherstellen müssen, daß die beiden Technischen Überwachungsvereine die Betriebe – soweit sie natürlichen Personen gehören und nicht in Rechtsform einer juristischen Person betrieben werden – bei der Befragung darauf hinweisen, daß es ihnen freisteht, ob sie die Angaben machen wollen oder nicht. Dies ist nicht geschehen; im Gegenteil: die TÜV's ließen bei der Befragung sogar den Eindruck entstehen, die Angaben müßten gemacht werden. Diesen Verstoß gegen § 9 Abs. 2 LDSG muß sich die Landesanstalt für Umweltschutz anrechnen lassen, da die beiden Technischen Überwachungsvereine lediglich im Sinne von § 3 LDSG in ihrem Auftrag tätig wurden. Ich wies das Umweltministerium auf diese Verletzung des Datenschutzes hin und forderte es auf, für die Herstellung eines rechtmäßigen Zustandes in der Weise zu sorgen, daß die Landesanstalt für Umweltschutz entweder die Erhebungsblätter vernichtet oder sie zumindest so anonymisiert, daß sich aus ihnen nicht mehr entnehmen läßt, auf welchen Gewerbebetrieb sich die darin enthaltenen Angaben beziehen. Das Umweltministerium ist inzwischen meiner Aufforderung gefolgt.

4. Datenschutz für Bodendaten?

Eine erstaunliche Frage für einen unbefangenen Betrachter – doch die Antwort ist für die Realisierung des Bodenschutzprogramms der Landesregierung von erheblicher Bedeutung. Darauf machte mich das Umweltministerium aufmerksam. Im Rahmen seines Bodenschutzprogramms will es u. a. den Zustand unserer Böden ermitteln und überwachen lassen. Dazu muß man Bodenproben entnehmen und anschließend untersuchen. Die Ergebnisse sollen unter Angabe der Flurstücknummer oder der Lagekoordinaten der Entnahmestelle in verschiedenen Datensammlungen festgehalten und für alle möglichen Zwecke weitergegeben und verwendet werden. In welchem Umfang dies zulässig ist, hängt entscheidend davon ab, ob es sich bei diesen Bodendaten um personenbezogene Daten i. S. des Datenschutzrechts handelt – also um Angaben über die persönlichen oder sachlichen Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person. Fraglich kann dies aus zwei Gründen sein: zum einen könnte man

versucht sein einzuwenden, daß sich die Angaben nur auf eine Sache beziehen. Dies trifft indes so nicht zu. Die Bodendaten sind sehr wohl auch für den Grundstückseigentümer bedeutsam. Denn sie haben Auswirkungen auf die Nutzungsmöglichkeiten und damit auf den Wert seines Grundstücks. Man denke nur an ein Grundstück, das infolge einer früheren Nutzung stark verseucht ist und deshalb vor einer weiteren Nutzung zunächst einmal saniert werden muß. Der Umstand, daß jemand Eigentümer eines solchen belasteten Grundstücks ist, sagt sehr wohl etwas über die Verhältnisse dieses Eigentümers aus. Zum anderen sticht auch der weiter denkbare Einwand nicht, die Bodendaten seien keine personenbezogenen Daten, weil im Datensatz nicht der Name des Grundstückseigentümers enthalten ist. Ein ausreichender Personenbezug ist nämlich immer schon dann gegeben, wenn sich die Person, auf die sich die Angaben beziehen, ohne unverhältnismäßig großen Aufwand bestimmen läßt. So ist es bei den Bodendaten: Rasch und ohne großen Aufwand kann man mit Hilfe der exakten Bezeichnung des Grundstücks, auf dem sich die Entnahmestelle befindet, den Grundstückseigentümer beispielsweise über das Grundbuch oder das Liegenschaftskataster feststellen.

5. Teil: Gesundheitswesen

1. Rückschau und Ausblick

Der Datenschutz hat im Gesundheitswesen eine lange Tradition. Nicht ohne Grund: denn hier ist das Schutzbedürfnis des Bürgers besonders groß. Nur zu oft geht es um Informationen, die seine psychische und physische Existenz betreffen. Von Anfang an war daher mein Bestreben dazu beizutragen, daß die ärztliche Schweigepflicht auch in der heutigen Zeit, in der die moderne Kommunikations- und Informationstechnik eines der wichtigsten Hilfsmittel der Medizin geworden ist, die ihr zukommende Beachtung erfährt. Dabei machte ich eine der überraschendsten Erfahrungen meiner Amtszeit: für mein Bemühen erntete ich allzu oft Proteste aus der Ärzteschaft. Dies verwundert, weil sich doch gerade die Ärzte selbst in ihre Berufsordnung verpflichtet haben, die Schweigepflicht zu wahren. Viel zu häufig stieß mein Hinweis, die ärztliche Berufsordnung lasse eine Weitergabe von Patientendaten und -befunden für Forschungszwecke nur zu, wenn die Anonymität des Patienten gesichert oder dieser mit der Weitergabe ausdrücklich einverstanden ist, auf ungläubiges Staunen. Immer noch sehen viele Vertreter der medizinischen Forschung völlig zu Unrecht die moderne Datenschutzgesetzgebung als den Buhmann an, der sie bei ihrer Arbeit in angeblich unzumutbarer Weise einschränkt. In Wirklichkeit ergeben sich die wichtigsten Schranken für die medizinische Forschung aus der ärztlichen Schweigepflicht. Besonders deutlich zeigte sich dies bei den Auseinandersetzungen der letzten Jahre um ein landesweites epidemiologisches Krebsregister – dem gesundheitspolitischen Vorhaben, mit dem ich mich am längsten und häufigsten zu befassen hatte. Besonders erstaunt hierbei die Art und Weise, wie dieses Projekt betrieben wird: Zeiten hektischer Aktivität, in der seine Befürworter in markigen Worten die Dringlichkeit und Bedeutung eines solchen Registers für die Krebsbekämpfung beschwören, folgten Phasen, in denen alles ruhte oder zumindest zu ruhen schien. Wem sollen da nicht Zweifel aufkommen, ob ein solches Register tatsächlich die Bedeutung hat, die manche ihm immer wieder zuschrieben.

Zur Zeit ist wieder einmal Sendepause: obwohl der Feldversuch, mit dem mein Vorschlag zur Führung eines weitgehend anonymen Krebsregisters getestet wurde, schon seit geraumer Zeit abgeschlossen ist, habe ich weder vom Sozialministerium noch sonst woher etwas mehr darüber gehört.

Die Bemühungen um Kosteneinsparungen in der gesetzlichen Krankenversicherung stellen den Datenschutz vor andere schwierige Probleme. Diese Bestrebungen werden auch auf das Krankenhaus durchschlagen und damit unausweichlich dazu führen, daß Krankenhäuser mehr Daten als bisher über ihre Patienten speichern, auswerten und an Stellen außerhalb weitergeben. Dazu kommt, daß der unaufhaltsame Siegeszug des Computers nicht vor den Krankenhäusern Halt macht. So wichtig und notwendig die ärztliche Schweigepflicht auch ist: ihre Existenz allein reicht im modernen arbeitsteiligen, computerisierten Krankenhaus nicht mehr aus, die auftretenden Datenschutzprobleme zu lösen. Wir brauchen vom Gesetzgeber klarere und speziellere Vorgaben und Sicherungen, um verhindern zu können, daß der Patient im Krankenhaus zum verwalteten Informationsobjekt wird.

Vor eine weitere wichtige Zukunftsaufgabe stellen die Gesundheitsämter den Gesetzgeber. Sie sind nicht nur eine hoheitlich tätige Behörde, wie dies vor 50 Jahren vielfach den Vorstellungen entsprach, sondern haben im modernen Sozialstaat sehr unterschiedliche und vielfältige Aufgaben. Dabei fallen eine Fülle sensibler Informationen über den Gesundheitszustand vieler Menschen an. Im Computer-Zeitalter geht es nicht mehr ohne zeitgemäße Regelung, welche Gesundheits- und Krankheitsdaten Gesundheitsämter sammeln, auswerten und weitergeben dürfen.

2. Beihilfe

Auf dem Gebiet der Beihilfe erzielte der Datenschutz in den letzten beiden Jahren Fortschritte. Baden-Württemberg regelte als erstes Bundesland abschließend durch Gesetz die Verwendung und Weitergabe von Beihilfedaten und legte darüber hinaus auch fest, daß Beihilfeakten von den übrigen Personalakten getrennt zu führen sind. Damit trug man einer von mir seit langem erhobenen Forderung Rechnung. So sehr ich diese Verbesserung der rechtlichen Grundlagen begrüße, so sicher ist zugleich: entscheidend ist letztlich, wie die Verwaltung diese Vorschriften praktiziert. Dabei gibt es Probleme:

2.1 Voranerkennungsverfahren

Wollen ein Beamter oder eine Beamtin des Landes eine Beihilfe für die Kosten einer ambulanten psychotherapeutischen Behandlung, können sie nicht einfach zum Arzt oder Psychotherapeuten gehen, sich behandeln lassen und anschließend die Rechnung bei ihrer Beihilfestelle, dem Landesamt für Besoldung und Versorgung, einreichen. Dem allem muß zunächst – so sehen es übereinstimmend die Beihilfevorschriften des Bundes und der Länder vor – ein sog. Voranerkennungsverfahren vorausgehen. Es erübrigt sich nur, wenn die Krankenversicherung des Beamten bereits auf Grund eines ärztlichen Gutachtens eine Leistungszusage erteilt hat. Das Voranerkennungsverfahren selbst läuft im wesentlichen so ab: Der behandelnde Arzt läßt einem vom Landesamt für Besoldung und Versorgung bestimmten Fachgutachter einen ärztlichen Bericht zukommen, worin er unter Nennung des Namens, Geburtsdatums, Geschlechts, Familienstands und Berufs seines Patienten Aussagen zur Psychogenese und Psychodynamik der neurotischen oder psychotischen Entwicklung und zur

Prognose einer Therapie zu machen hat. Auf Grundlage dieses Berichts erstattet der Fachgutachter ein „Psychotherapie-Gutachten“, anhand dessen daraufhin das Landesamt für Besoldung und Versorgung entscheidet, ob die Kosten der beabsichtigten psychotherapeutischen Behandlung beihilfefähig sind.

Das Bedenkliche an diesem Voranerkennungsverfahren ist, daß der behandelnde Arzt dem Fachgutachter in seinem ärztlichen Bericht Name und Geburtsdatum des Patienten mitteilen muß. Denn wer wüßte nicht, wie schwer es für psychisch Kranke oft ist, die Notwendigkeit einer psychotherapeutischen Behandlung zu akzeptieren. Weil zudem bei psychotherapeutischen Behandlungen oft intimste Details aus dem Leben des Patienten zur Sprache kommen, ist es besonders wichtig, daß hier zwischen Arzt und Patient ein Vertrauensverhältnis besteht. Wie mir Eingaben von Patienten zeigen, wird dieses Vertrauensverhältnis gerade dadurch empfindlich gestört, daß der Arzt seinem Patienten sagen muß, er müsse – falls der Patient für die Behandlung Beihilfeleistungen erhalten will – einem dem Patienten völlig fremden Fachgutachter unter Nennung seines Namens und Geburtsdatums intimste Angaben über seine Erkrankung und deren Entstehungsgeschichte machen. Dies ließe sich nur in Kauf nehmen, wenn die Begutachtung des Patienten anders nicht möglich wäre. Gerade aber dies ist der Fall: es würde völlig ausreichen, im ärztlichen Bericht an den Fachgutachter statt des Patientennamens eine Chiffre zu verwenden und statt des Geburtsdatums das Alter des Patienten zu nennen. So ähnlich praktiziert es bereits die gesetzliche Krankenversicherung.

Leider lehnte das Finanzministerium meinen Vorschlag ab, das Voranerkennungsverfahren in dieser Weise umzugestalten. Es berief sich lieber auf ein Votum der Bund-Länder-Kommission für das Beihilferecht, wonach die Forderung nach einer Chiffrierung „von einem nicht gerechtfertigten Mißtrauen zwischen zwei der Schweigepflicht unterliegenden Ärzten geprägt“ sei. Dabei übersah das Finanzministerium leider zum einen, daß jede Erweiterung des Personenkreises, der Kenntnis von unter die ärztliche Schweigepflicht fallenden Angaben erhält, ein erhöhtes Risiko mit sich bringt, und zum anderen, daß die ärztliche Schweigepflicht keineswegs absolut ist und man deshalb auch an einen schweigepflichtigen Arzt nur die Informationen weitergeben sollte, die er zur Erfüllung seines Auftrags benötigt. Vor allem blieb bei diesem bedauerlichen Votum das elementare Interesse des Patienten auf der Strecke, daß ein anderer Arzt, den er nicht kennt und zu dem er deshalb kein Vertrauensverhältnis hat, nicht all das unter seinem vollen Namen erfährt, was er dem Arzt seines Vertrauens in voller Offenheit offenbarte.

2.2 BABSYS

Jedes Jahr muß das Landesamt für Besoldung und Versorgung etwa 450 000 Beihilfeanträge bearbeiten. Es setzt dabei, um die Bearbeitungsdauer zu verkürzen, die Mitarbeiter von zeitaufwendigen und fehleranfälligen Routinetätigkeiten zu entlasten und damit zugleich die Bearbeitungsqualität zu erhöhen, ein automatisiertes Beihilfeabrechnungssystem ein – liebevoll „BABSYS“ genannt. Bei einer Überprüfung vor Ort zeigte sich, daß BABSYS noch an einigen Kinderkrankheiten leidet:

– Die Speicherung der Diagnose

Mit BABSYS kann das Landesamt für Besoldung und Versorgung über rund 400 000 Beihilfeberechtigte maximal je ca. 120 Daten speichern: angefangen bei Namen und An-

schrift des Antragstellers über Angaben zu seiner Krankenversicherung bis hin zur Stärke seiner Brillengläser oder zu Beginn und Ende eines Krankenhausaufenthaltes. Beim Kontrollbesuch zeigte sich, daß ein Teil der Mitarbeiter des Landesamts für Besoldung und Versorgung zudem immer dann auch noch die ärztliche Diagnose speichert, wenn ein Antragsteller die Kosten einer stationären Krankenhausbehandlung geltend machte; der andere Teil der Mitarbeiter begnügte sich auch in diesen Fällen damit, die Diagnose schriftlich auf dem Antragsvordruck festzuhalten. Das Landesamt für Besoldung und Versorgung begründet die Speicherung der Diagnose im wesentlichen so: damit wollten die Sachbearbeiter vermeiden, daß sie bei weiteren Beihilfeanträgen, die in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit dem ersten Antrag auf Erstattung von Krankenhauskosten stehen, bei denen aber die eingereichten Rechnungen (Krankenhaustagegeld, Laboruntersuchung) keine Diagnose angeben, nochmals beim Antragsteller die für die Prüfung des Antrags erforderliche Diagnose erfragen müssen. Diese Begründung rechtfertigt die Speicherung der Diagnose, eines sehr sensiblen Datums, nicht: Das Landesamt für Besoldung und Versorgung dürfte dies nur tun, wenn die Speicherung der Diagnose zur Abwicklung der Beihilfeverfahren unabweisbar notwendig wäre. Dies ist indes zumindest derzeit nicht der Fall. Denn wenn es die Diagnose speichert, steht ja bereits fest, daß die Krankenhauskosten beihilfefähig sind und deshalb die Angaben über den Krankenhausaufenthalt in BABSYS zu erfassen waren. Für die Beihilfefähigkeit später eingereichter Rechnungen über Krankenhauskosten ohne Diagnose kommt es entscheidend darauf an, ob diese Rechnungen den bereits als beihilfefähig anerkannten Krankenhausaufenthalt betreffen. Dazu kann aber eine aus dem ersten Beihilfeantrag gespeicherte Diagnose wenig beitragen; sehr viel aussagekräftiger sind die Angaben über die Zeit des Krankenhausaufenthalts, die in BABSYS stets gespeichert sind. Finanzministerium und Landesamt für Besoldung und Versorgung zeigten sich für diese Überlegungen aufgeschlossen und sagten zu, die gespeicherten Diagnoseangaben wieder zu löschen und in dem jetzigen BABSYS-Verfahren keine Diagnose mehr zu speichern.

- Der Zugriff auf BABSYS

Will man auf Beihilfedaten in BABSYS zugreifen, muß man die Personalnummer des Beihilfeberechtigten eingeben; es genügt nicht, seinen Namen zu kennen. Nicht auf jedem Beihilfeantrag oder bei jeder Anfrage ist die Personalnummer freilich richtig angegeben. Um sie in solchen Fällen feststellen zu können, enthält BABSYS die Funktion „Suchen eines Personalfalls“. Mit ihrer Hilfe kann jeder in der Beihilfeabteilung beschäftigte Mitarbeiter Name, Personalnummer und Geburtsdatum jedes Beihilfeberechtigten abrufen und feststellen, wer innerhalb der Beihilfeabteilung für die Bearbeitung dessen Anträge zuständig ist. Der einzelne Mitarbeiter kann folglich auch auf Daten solcher Beihilfeberechtigter zugreifen, deren Beihilfeanträge er nicht zu bearbeiten hat. Eine solch umfassende Zugriffsberechtigung ist datenschutzrechtlich bedenklich. Denn das Landesamt für Besoldung und Versorgung muß zum einen seine Datenverarbeitung so organisieren, daß der einzelne Mitarbeiter nur auf die Daten zugreifen kann, die er zur Erfüllung seiner ihm speziell übertragenen Aufgaben benötigt, und zum anderen darauf achten, daß es unter seinen Mitarbeitern die insgesamt zu erfüllenden Aufgaben nicht so verteilt, daß diese ständig Zugriff auf den gesamten abrufbaren

Datenbestand benötigen. Diesen Anforderungen trägt die bisher getroffene Zugriffsregelung nicht ausreichend Rechnung. Darauf wies ich das Landesamt für Besoldung und Versorgung hin und unterbreitete Änderungsvorschläge. Die Erörterungen, ob es ihnen folgt, sind noch nicht abgeschlossen.

– BABSYS's Langzeitgedächtnis

Immer wieder muß ich feststellen, daß Behörden bei der Einführung automatischer Datenverarbeitungssysteme sehr viel Scharfsinn aufbieten, um die Notwendigkeit der Speicherung dieses oder jenes Datums zu begründen, dagegen oft sehr viel weniger Gedanken darauf verschwenden, wann die einmal gespeicherten Daten wieder zu löschen sind. Auch das Landesamt für Besoldung und Versorgung verfuhr bei der Einführung von BABSYS nach dem Motto: erst einmal speichern, löschen können wir immer noch. So existierte beim Landesamt für Besoldung und Versorgung im Zeitpunkt des Kontrollbesuchs weder ein Konzept für eine einzelfallbezogene noch für eine systematische Löschung oder Sperrung von Beihilfedaten. Gelöscht werden Beihilfedaten bisher nur dank der glücklichen Fügung, daß die Speicherkapazität von BABSYS lediglich dazu ausreicht, die Daten von fünf Beihilfeanträgen zu speichern. Geht ein sechster Antrag ein, werden die Daten des ersten Antrags automatisch gelöscht.

Ein solches Vorgehen ist aus datenschutzrechtlicher Sicht völlig unzureichend. Die Speicherkapazität kann nicht der Maßstab für die Dauer einer Speicherung sein. Vielmehr muß das Landesamt für Besoldung und Versorgung unabhängig davon Beihilfedaten dann löschen – eine Sperrmöglichkeit sieht BABSYS nicht vor –, wenn es diese zu dem mit der Speicherung verfolgten Zweck nicht mehr benötigt. Die Daten bereits abgerechneter Beihilfeanträge muß das Landesamt für Besoldung und Versorgung nur kennen, solange der Antragsteller nach § 17 Abs. 10 der Beihilfeverordnung Erstattungsansprüche geltend machen kann. Nur für diesen Zeitraum ist von Interesse, ob um die Erstattung von Aufwendungen ersucht wird, die bereits schon einmal geltend gemacht wurden; Aufwendungen aus einer Zeit davor sind ohnehin nicht mehr beihilfefähig. Deshalb darf das Landesamt für Besoldung und Versorgung über die in § 17 Abs. 10 der Beihilfeverordnung festgelegte Zeitspanne hinaus grundsätzlich Beihilfedaten nicht mehr speichern – es sei denn, es benötigt sie noch weiter, um den Ablauf der für bestimmte Leistungen (z. B. Brillen, Kuren usw.) vorgeschriebenen Wartefristen überwachen zu können. Auch in diesen Fragen steht eine abschließende Stellungnahme des Landesamts für Besoldung und Versorgung noch aus.

3. Die schwangere Nichtschwangere

„Das Landesamt für Besoldung und Versorgung hat uns davon unterrichtet, daß Sie im Dezember ein Baby erwarten. Wir wünschen Ihnen für die restliche Zeit der Schwangerschaft sowie für die Entbindung alles Gute.“

Völlig konsterniert las dies eine Angestellte des Landes in einem Schreiben ihrer Allgemeinen Ortskrankenkasse. Denn von der angeblichen Schwangerschaft war ihr rein gar nichts bekannt. Wie konnte es zu dem Brief kommen? Die Sache klärte sich für mein Amt relativ rasch auf: Teilt eine Angestellte des Landes ihrer Dienststelle mit, sie sei schwanger und rechne da und da mit der Geburt des Kindes, muß die Dienststelle darüber das Landesamt

für Besoldung und Versorgung verständigen, damit es entscheiden kann, ob die Angestellte Anspruch auf einen Zuschuß zum eigentlichen Mutterschaftsgeld hat. Beim Landesamt für Besoldung und Versorgung war es bislang Praxis, nach Eingang einer solchen Nachricht jeweils automatisch per Vordruck bei der Krankenkasse der Angestellten anzufragen, ab und bis wann die Frau Anspruch auf Mutterschaftsgeld hat. Im Rahmen dieses Meldedienstes passierte in unserem Fall das Malheur: das Landesamt für Besoldung und Versorgung verwechselte die Angestellte mit einer anderen Frau gleichen Namens, die tatsächlich schwanger war. Über diesen peinlichen Fehler hinaus zeigte der Vorfall noch weiteres: Die routinemäßigen Mitteilungen des Landesamts für Besoldung und Versorgung an die Allgemeinen Ortskrankenkassen sind überhaupt nicht notwendig, um über den Zuschuß zum Mutterschaftsgeld zu entscheiden. Denn das Landesamt für Besoldung und Versorgung und die Allgemeine Ortskrankenkassen erhalten die für die Berechnung ihrer Leistungen erforderlichen Informationen ohnehin. Als das Landesamt für Besoldung und Versorgung aufgrund meiner Nachfrage dies bemerkte, war es konsequent: es zog seinen Vordruck für die Mitteilungen an die Ortskrankenkassen aus dem Verkehr. Zu hoffen bleibt, daß es nicht immer solcher peinlicher Vorfälle bedarf, um nicht erforderliche Meldedienste einzustellen.

4. Sozialhilfe wider Willen

Wer wäre nicht erstaunt und je nach Temperament auch verärgert, wenn sich das Sozialamt bei ihm am Telefon meldet und teilnahmsvoll erkundigt, weshalb er einen längst bezahlten Krankenhausaufenthalt nicht bezahlt hat? So erging es einer Beamtin, die einige Zeit im Klinikum der Stadt Mannheim als Privatpatientin lag. Hervorgerufen hatte die Aktivität des Sozialamts folgende Verfahrensweise der Stadt: etwa zwei Wochen nach dem Eingang der Abschlußzahlung der Beamtin richtete das Klinikum an das für ihren Wohnsitz zuständige Sozialamt ein Formschreiben, aus dem ihr Name, ihr Geburtsdatum, ihre Anschrift und der Behandlungszeitraum im Krankenhaus zu ersehen waren und worin es dann hieß:

„Wegen der entstandenen und ggf. noch entstehenden Pflegekosten melden wir hiermit vorsorglich unseren Kostenerstattungsanspruch nach § 103 BSHG für den Fall an, daß unsere noch laufenden Ermittlungen hinsichtlich einer vorrangigen Verpflichtung ergebnislos bleiben. Sollte ein Eingreifen Ihrerseits erforderlich werden, erhalten Sie entsprechende Nachricht.“

Auf meine Nachfrage, weshalb das Klinikum so vorgegangen sei, ließ es mich wissen: Es mache vorsorglich gegenüber dem Sozialamt immer dann einen Kostenerstattungsanspruch geltend, wenn nach einem Zeitraum von zwei Monaten nach der Aufnahme in das Klinikum keine Zahlung oder Kostenübernahmeerklärung eines Kostenträgers eingegangen sei. So sei es bei der Beamtin zwar nicht gewesen; hier sei vielmehr dem Klinikum ein Irrtum unterlaufen. Wie es zu diesem Irrtum kam, teilte mir das Klinikum bisher trotz meiner Bitte nicht mit. Der Vorfall ist in zweierlei Hinsicht erwähnenswert:

- Überhaupt keine Frage ist: das Städtische Klinikum Mannheim handelte im konkreten Fall rechtswidrig, als es die Angaben über die Beamtin, die ihre Rechnungen längst bezahlt hatte, dem Sozialamt mitteilte. Es verstieß damit sowohl gegen § 5 Abs. 1 LDSG als auch gegen die in solchen Fällen ebenfalls zu beachtende Regelung über die ärztliche Schweigepflicht (§ 203 Abs. 1 und 3 StGB).
- Mit diesen Vorschriften ist darüber hinaus auch die generelle Übung des Klinikums Mannheim nicht zu vereinbaren, sich

immer schon dann an das Sozialamt zu wenden, wenn es zwei Monate nach Aufnahme eines Patienten noch keine Zahlung oder Kostenübernahmeerklärung eines Kostenträgers erhalten hat. Auch dafür fehlt die Rechtsgrundlage: eine solche stellt insbesondere nicht, wie das Klinikum meint, § 103 Abs. 1 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) dar. Nach dieser Vorschrift entsteht ein Kostenerstattungsanspruch nämlich nur, wenn ein Sozialhilfeträger Aufwendungen für einen Krankenhausaufenthalt erbracht hat. Davon kann aber keine Rede sein: das Städtische Klinikum erbringt keine Sozialhilfeleistungen, sondern behandelt und versorgt Patienten aufgrund der mit ihnen abgeschlossenen Verträge. Es kann deshalb vom Sozialamt nur wie jede andere Stelle auch, die einem Hilfsbedürftigen im Eilfall Hilfe leistete, unter den Voraussetzungen des § 121 BSHG Ersatz seiner Aufwendungen verlangen. Das heißt: ein Erstattungsanspruch kommt nur in Betracht, wenn das Klinikum, obgleich es Anhaltspunkte für eine Notlage gab, den Patienten zunächst trotz ungeklärter Kostenträgerschaft aufnimmt und behandelt. Keinesfalls rechtfertigt § 121 BSHG eine Praxis, wie sie das Klinikum der Stadt Mannheim offenbar seit längerem schon übt.

Ich beanstandete diese Praxis und speziell auch das Vorgehen des Klinikums der Stadt Mannheim im Falle der Beamtin nach § 18 Abs. 1 LDSG. Eine Reaktion der Stadt steht, obwohl die dazu gestellte Frist abgelaufen ist, noch aus.

5. Das psychiatrische Krankenhaus – eine Auskunftsstelle?

In der Tat ist es nicht immer ganz einfach herauszufinden, wo sich eine bestimmte Person aufhält. Erstaunlich ist gleichwohl, daß sich Behörden und Rechtsanwälte deshalb immer noch sogar an psychiatrische Krankenhäuser wenden und von ihnen Auskunft erwarten, ob eine bestimmte Person dort Patient ist oder war und, wenn ja, wie die Entlaßanschrift lautet. Offenbar wissen selbst sie nicht, daß kein Krankenhaus eine solche Auskunft geben darf. Täte es dies, würde es damit zugleich bekanntgeben, daß sich die gesuchte Person im Psychiatrischen Krankenhaus aufhält oder aufgehalten hat. Schon diese Auskünfte fallen jedoch unter den Schutz der ärztlichen Schweigepflicht. Mitarbeiter des Krankenhauses dürfen sie – sehen wir einmal vom Fall einer etwaigen Einwilligung des Patienten ab – deshalb nur geben, soweit eine Rechtsvorschrift dies ausdrücklich erlaubt. Eine solche generelle Rechtsvorschrift existiert aber nicht. Lediglich Einwohnermeldeämter und die Polizei können auf Grund von § 25 Abs. 2 Satz 3 des Meldegesetzes jederzeit das von jedem Krankenhaus zu führende Patientenverzeichnis einsehen – eine Regelung, die ich mit vielen anderen freilich für schlichtweg verfassungswidrig halte, weil der in diesem unbeschränkten Einsichtsrecht liegende Eingriff in das Persönlichkeitsrecht der Patienten nicht durch ein überwiegendes Allgemeininteresse gerechtfertigt ist. Entgegen einer immer noch weit verbreiteten Meinung können Behörden auch nicht staatliche oder kommunale psychiatrische Krankenhäuser mit dem Hinweis auf die Pflicht öffentlicher Stellen zur Amtshilfe um solche Auskünfte bitten. Die Amtshilfe als solche verpflichtet dazu nicht; in ihrem Rahmen muß eine öffentliche Stelle vielmehr nur dann Auskunft geben, wenn sie eine spezielle Rechtsvorschrift dazu anhält.

6. Die amtsärztliche Untersuchung

Weil das Gesundheitsamt so vielerlei Aufgaben hat, hält es aus den unterschiedlichsten Anlässen Informationen über einzelne Bürger fest: so etwa, wenn sie die verschiedenen Beratungsdienste – sei es

Mütterberatung, psychosoziale Beratung oder Beratung nach § 218 b StGB – in Anspruch nehmen; darüber hinaus immer dann, wenn jemand gehalten ist, sich amtsärztlich untersuchen und ein Gutachten erstellen zu lassen, um von seinem Gesundheitszustand abhängige soziale Leistungen oder andere Begünstigungen in Anspruch zu nehmen oder aber um Nachteile, wie etwa den Entzug der Fahrerlaubnis, zu vermeiden. Schließlich gibt es noch die Fälle, in denen der Bürger gesetzlich verpflichtet ist – etwa aufgrund des Bundesseuchengesetzes oder anderer gesundheitspolizeilicher Vorschriften –, sich vom Gesundheitsamt untersuchen zu lassen.

Darf der untersuchende Arzt des Gesundheitsamts all diese Informationsquellen zu Rate ziehen, wenn sich jemand, der in den öffentlichen Dienst eintreten will, zum Nachweis seiner gesundheitlichen Eignung amtsärztlich untersuchen läßt? Die Praxis verfährt hier recht unterschiedlich: die einen greifen immer, die anderen gelegentlich und manche nie auf solche Erkenntnisquellen zurück. Mich beschäftigte diese Frage erstmals, als mich das Ministerium für Arbeit, Gesundheit, Familie und Sozialordnung im Frühjahr 1987 wissen ließ, es wolle in einer Verwaltungsvorschrift das Vorgehen der Gesundheitsämter bei amtsärztlichen Untersuchungen im öffentlichen Dienst näher regeln. Ich sehe die Rechtslage so: es ist weder mit der ärztlichen Schweigepflicht noch mit sonstigen Berufsgeheimnissen, die Mitarbeiter eines Gesundheitsamts aufgrund von § 203 Abs. 1 und 3 StGB zu wahren haben, noch mit den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien zum Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts zu vereinbaren, daß der untersuchende Arzt beim Gesundheitsamt bereits vorhandene Unterlagen über den zu Untersuchenden beizieht und auswertet. Ganz offensichtlich ist dies bei Unterlagen so, die Mitarbeiter des Gesundheitsamts früher im Rahmen einer Beratung angelegt haben. In diesen Fällen muß der Bürger darauf vertrauen können, daß ihm das, was er seinem Gegenüber im Gesundheitsamt mitteilte, nicht bei einer ganz anderen Gelegenheit zu einem ganz anderen Zweck – z. B. der Einstellungsuntersuchung aus Anlaß des Eintritts in den öffentlichen Dienst – entgegengehalten wird. Effektive Beratung ist auf Vertrauen angewiesen. Solches kann nur entstehen, wenn die versprochene Vertraulichkeit der Beratung tatsächlich auch respektiert wird. Insoweit stimmte mir das Sozialministerium zu. Nach seiner inzwischen erlassenen Verwaltungsvorschrift dürfen deshalb die Gesundheitsämter Unterlagen aus ihrer Beratungstätigkeit nur mit ausdrücklicher Einwilligung des Betroffenen für amtsärztliche Untersuchungen im öffentlichen Dienst verwerten. Diese Anweisung hält freilich bloß, was sie verspricht, wenn die Gesundheitsämter sich strikt daran halten und alles unterlassen, was darauf hindeuten könnte, sie wollten eine solche Einwilligung erzwingen.

Nicht akzeptierte das Sozialministerium dagegen meine Auffassung, das generelle Verwertungsverbot gelte darüber hinaus auch für all die Unterlagen, die bei einer früheren amtsärztlichen Untersuchung aus anderem Anlaß, z. B. wegen der Befreiung vom Turnunterricht, entstanden sind. Das Sozialministerium verkennt bei seiner gegenteiligen Meinung, daß das Gesundheitsamt die bei solchen Begutachtungen erhobenen Daten grundsätzlich nur für den Zweck verwenden darf, für den sie erhoben wurden. Will es sie ohne Einwilligung des Betroffenen für einen anderen Zweck nutzen, stellt dies einen erneuten Eingriff in sein informationelles Selbstbestimmungsrecht dar. Dies dürfte nur dann geschehen, wenn eine Rechtsvorschrift dies erlaubt; eine solche gibt es aber nicht. Das Sozialministerium meint, sich über diese Verfassungslage mit dem Hinweis hinwegsetzen zu können, es sei

Aufgabe des Gesundheitsamts, eine möglichst richtige ärztliche Begutachtung vorzunehmen. Gewiß wahr: bloß läßt sich damit allenfalls rechtfertigen, warum eine solche die Zweckbindung durchbrechende gesetzliche Regelung erforderlich erscheint, sie rechtfertigt jedoch nicht die Durchbrechung der Zweckbindung unmittelbar. Wenn also das Sozialministerium der Ansicht ist, der Amtsarzt müsse alle vorhandenen Unterlagen über amtsärztliche Begutachtungen uneingeschränkt auch für weitere Begutachtungen verwenden dürfen, dann muß es – etwa nach dem Vorbild Bayerns in seinem Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst vom 12. Juli 1986 (GVBl. S. 120) – die Schaffung einer solchen Rechtsvorschrift in die Wege leiten. Eine Antwort auf meine Anfrage, ob es dies beabsichtige, steht seit Monaten aus.

7. Kann der Patient die Vernichtung seiner Krankenhausunterlagen verlangen?

Nicht jeder Patient hat seinen Krankenhausaufenthalt in angenehmer Erinnerung. Manche möchten am liebsten nichts mehr davon wissen. Den einen oder anderen beunruhigt auch, daß das Krankenhaus aus einer Zeit Unterlagen über ihn aufbewahrt, die er als eine längst abgeschlossene, wenig erfreuliche Episode seines Lebens betrachtet und deshalb befürchtet, jemand könnte die Unterlagen trotz ärztlicher Schweigepflicht bei irgendeiner Gelegenheit gegen ihn verwenden. Solche Bürger fragen mich immer wieder, ob und unter welchen Voraussetzungen ein ehemaliger Patient vom Krankenhaus verlangen kann, daß es die über ihn geführten Unterlagen vernichtet. Dazu ist zu sagen:

Öffentliche Krankenhäuser müssen aufgrund von § 13 LDSG in einer Kartei festgehaltene oder im Computer gespeicherte Patientendaten löschen, wenn der Patient dies verlangt und sie diese Daten zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht mehr benötigen. Anderes gilt nur, wenn gesetzliche Aufbewahrungsvorschriften der Löschung entgegenstehen. Nun gibt es tatsächlich eine Reihe solcher Rechtsvorschriften, die für das Aufbewahren von Patientendaten eine bestimmte Mindestzeit vorsehen: nach der Strahlenschutzverordnung sind z. B. Aufzeichnungen über die Behandlung mit radioaktiven Stoffen mindestens 30 Jahre aufzubewahren. Wichtiger als solche Spezialbestimmungen ist für unser Problem indes die Regelung der ärztlichen Berufsordnung über die ärztliche Dokumentationspflicht: danach sind ärztliche Aufzeichnungen mindestens 10 Jahre nach Abschluß der Behandlung aufzubewahren; eine längere Aufbewahrung wird gefordert, wenn dies nach ärztlicher Erfahrung geboten ist. Ob dem so ist, läßt sich nicht pauschal für alle Patienten eines Krankenhauses oder gar für alle Krankenhäuser in der gleichen Weise beantworten. Vielmehr kommt es dabei auf die Verhältnisse des einzelnen Patienten an. Ein Grund für eine längere Aufbewahrung kann beispielsweise sein, daß ein Patient wegen einer Erkrankung behandelt wurde, bei der nach ärztlicher Erfahrung auch noch nach Ablauf der Mindestaufbewahrungsfrist von 10 Jahren mit Rückfällen zu rechnen ist. Selbst nach Ablauf solcher Aufbewahrungsfristen müßte ein Krankenhaus einem Löschungsantrag dann nicht stattgeben, wenn das Krankenhaus die gespeicherten Informationen noch zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Nicht selten begründen nun Krankenhäuser eine solche Notwendigkeit damit, sie müßten die Daten mindestens 30 Jahre nach Abschluß der Behandlung speichern, weil erst dann etwaige Ersatzansprüche des Patienten gegen das Krankenhaus oder den behandelnden Arzt wegen einer fehlerhaften Behandlung verjähren würden. Diese Begründung überzeugt jedenfalls dann nicht, wenn der Patient selbst die Löschung verlangt und damit zu erkennen gibt, daß für ihn der Fall

abgeschlossen sein soll. Will er später gleichwohl noch einen Ersatzanspruch geltend machen, dann kann er dem Krankenhaus und dem behandelnden Arzt die Löschung nicht entgegenhalten, da sie ja auf seinen Antrag hin erfolgte. Alles in allem bedeutet dies: ein Patient kann nach Abschluß seiner Behandlung jedenfalls immer dann die Löschung seiner gespeicherten Daten verlangen, wenn die vorgesehene Aufbewahrungsfrist für Behandlungsfälle seiner Art abgelaufen ist. Unklar ist, was für die Aussonderung normaler Krankenakten und vergleichbarer Patientenunterlagen gilt, da hierzu noch eine Rechtsvorschrift fehlt. Ich sehe keinen vernünftigen Grund, warum Krankenhäuser hier nicht nach der Löschungsregelung für gespeicherte Daten verfahren sollten. Denn das Aufbewahren von Krankenhausunterlagen kann das Persönlichkeitsrecht der Patienten unabhängig davon beeinträchtigen, welches Speichermedium das Krankenhaus dabei einsetzt; die ärztliche Schweigepflicht bietet dagegen keinen absoluten Schutz.

6. Teil: Soziale Leistungen

1. Rückschau und Ausblick

Das System unserer sozialen Leistungen ist in seinem Hunger nach Informationen über die Lebensverhältnisse von Bürgern schier unersättlich. In allen Bereichen, die das oft zitierte soziale Netz der Bundesrepublik ausmachen – sei es in der gesetzlichen Kranken-, Unfall- oder Rentenversicherung, der Sozial- oder Jugendhilfe, beim Wohn-, Kinder- oder Erziehungsgeld, in der Ausbildungs- und Arbeitsförderung, bei der Eingliederung Behinderter oder im Schwerbehindertenrecht – überall müssen Bürger eine Fülle von Informationen über sich preisgeben. Nicht wenige davon betreffen intimste persönliche und wirtschaftliche Verhältnisse. Es war daher nur konsequent und überfällig, daß sich der Gesetzgeber 1980 dazu entschloß, diese Daten unter einen besonderen Schutz zu stellen, und dafür im 10. Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB X) eine detaillierte Regelung schuf. Weil diese Regelung manchen alt eingefahrenen Informationsweg unterbrach, stieß sie vor allem in den ersten Jahren auf Kritik und Unverständnis. Nicht wenige konnten sich nur schwer damit anfreunden. So dauerte es erstaunlicherweise auch bei der Justiz einige Zeit, bis sie das für ihre Arbeit wichtige SGB X zur Kenntnis nahm. Aber auch die Sozialleistungsträger hatten Schwierigkeiten bei der Anwendung. Vor allem in der Jugend- und Sozialhilfe zwang die Neuregelung die Handelnden dazu, sich verstärkt mit der Frage auseinanderzusetzen, was eigentlich ihr konkreter gesetzlicher Auftrag ist. Denn davon hängt im wesentlichen ab, ob und welche Informationen sie an Dritte weitergeben dürfen. Schließlich läßt sich auch aus der Sicht des Datenschutzes manches gegen die eine oder andere Regelung zum Schutz des Sozialgeheimnisses sagen. So befriedigt zum Beispiel die Bestimmung des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X nicht, weil sie zu pauschal alle Sozialleistungen auf eine Stufe stellt und deshalb einen Datenaustausch zwischen den verschiedenen Sozialleistungsträgern sehr großzügig ermöglicht. Dies ändert jedoch nichts daran, daß alles in allem die Vorschriften des SGB X über den Schutz des Sozialgeheimnisses einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung darstellen.

Damit sind freilich die Datenschutzprobleme im Sozialleistungsbereich keineswegs gelöst. Seit jeher bin ich ständig mit dem Pro-

blem konfrontiert, in welchem Umfang Sozialleistungsträger Daten erheben und speichern dürfen. Viele davon neigen in dieser für den Bürger und seine Selbstachtung ganz entscheidenden Frage zu einem Perfektionismus, der mitunter beängstigend ist. Nur beispielhaft dafür nenne ich manche Antragsvordrucke in der Sozial- und Jugendhilfe, die eine völlige Durchleuchtung der Lebensverhältnisse eines Antragstellers und seiner Angehörigen vorsehen. Viel zu oft abverlangen Sozialleistungsträger auch den Antragsteller schon bei der Antragstellung sehr umfassende Einwilligungserklärungen, ohne vorher zu prüfen, ob es dieser überhaupt bedarf.

Mit Sicherheit werden mich auch in Zukunft diese Probleme beschäftigen. Wahrscheinlich erhalten sie sogar noch eine neue Qualität: die steigenden Kosten unseres Sozialleistungssystems verstärken den Druck, bei sozialen Leistungen noch mehr als bisher zu differenzieren und zu kontrollieren, ob die Leistungsvoraussetzungen tatsächlich gegeben sind. Die Fortschritte der modernen Informations- und Kommunikationstechnik fördern diesen Trend ganz wesentlich, weil sie sehr vieles möglich machen, was früher wegen des damit verbundenen Aufwands nicht machbar war. In der gesetzlichen Krankenversicherung zeichnet sich diese Entwicklung schon deutlich ab: ihre Mittel, die Kosten einzudämmen, sind Differenzierungen bei Leistungen und starke Kontrolle der Leistungserbringer. Dies alles ist, darüber muß man sich im klaren sein, nur möglich, wenn man mehr Daten als bisher erhebt, speichert und übermittelt. Davon betroffen sind nicht nur der einzelne Arzt, der Apotheker oder das Krankenhaus, wie der Verlauf der politischen Diskussion manchmal vermuten läßt, sondern ebenso der einzelne Versicherte. Hier deutet sich ein Gefahrenpotential an, das größte Aufmerksamkeit verdient und mit dem man sich ernsthaft auseinandersetzen muß. Bei allem berechtigten Bemühen um eine Kosteneinsparung sollten die Verantwortlichen auch diese Seite der Medaille sehen und bei ihrer Entscheidungsfindung berücksichtigen.

2. Kindergärten

Wer planen und entscheiden muß, will dies möglichst auf der Grundlage gesicherter Informationen tun. Dagegen ist aus der Sicht des Datenschutzes nichts einzuwenden, wenn die Entscheidungsträger dabei die Spielregeln einhalten, die unsere Rechtsordnung für die Informationsgewinnung vorsieht. Gelegentlich gibt es hier freilich Probleme:

- Wann arbeiten Vater und Mutter?

In vielen Städten und Gemeinden sind die herkömmlichen Kindergartenöffnungszeiten in die Diskussion geraten. Von deren Ausgang hängt für manche Eltern oder Alleinerziehende ab, ob sie einen Beruf ausüben können oder nicht. Deshalb erfragen Kindergartenträger auch oft deren Meinung. In der Tat begrüßenswert; bloß sollten sie dabei nicht ganz so unbekümmert vorgehen, wie dies beispielsweise das Sozialamt der Stadt Waiblingen tat. Es sandte an alle Eltern und Alleinerziehende von Kindern, die derzeit einen städtischen oder kirchlichen Kindergarten besuchen oder in Bälde besuchen werden, einen Fragebogen. In diesem Fragebogen interessierte sich die Stadt nicht nur dafür, welche Öffnungszeiten gewünscht werden, sondern auch für die genauen Arbeitszeiten der Eltern und Alleinerziehenden und für vorhandene Betreuungsmöglichkeiten außerhalb der üblichen Kindergartenöffnungszeiten. Ich will gar kein Urteil abgeben, ob die Kindergartenträger wirklich all diese Angaben für ihre Entscheidungsfindung brauchen. Zu kritisieren war jedoch, daß die Befragten weder aus dem Fragebogen noch

aus dem Anschreiben klar ersehen konnten, daß es ihrer freien Entscheidung überlassen ist, ob sie an der Fragebogenaktion teilnehmen wollen oder nicht. Weil dies nicht geschah, entstand, wie mir ihre Zuschriften zeigten, vor allem bei Eltern von Kindern, die vor der Aufnahme in den Kindergarten standen, der Eindruck, sie müßten diese Auskünfte geben.

Die Stadt Waiblingen meinte auf meine Frage, warum sie die Eltern nicht entsprechend § 9 Abs. 2 LDSG ausdrücklich auf die Freiwilligkeit der Angaben hingewiesen habe, man habe diesen Gesichtspunkt des Datenschutzgesetzes außer Betracht gelassen, weil die Antworten nur anonymisiert ausgewertet und die Fragebogen dann vernichtet würden. Dies rechtfertigte jedoch das Vorgehen der Stadt Waiblingen nicht. Denn sie forderte mit ihrer Fragebogenaktion die Erziehungsberechtigten auf, unter Angabe ihres Namens und ihrer Adresse die erbetenen Informationen zu machen. Jeder, der bei der Stadt die Fragebogen zu Gesicht bekam, konnte daraus ersehen, um wen es geht. In solchen Fällen müssen die befragenden Stellen die Bürger zur Wahrung ihres informationellen Selbstbestimmungsrechts klar und unzweideutig über ihre Rechtsstellung informieren. Warum sich mit einer solchen Selbstverständlichkeit viele Behörden so schwer tun, verstehe ich nicht.

- Die Wartelisten von Kindergärten

Nicht überall können die Kindergärten alle angemeldeten Kinder aufnehmen. Manche besorgten Eltern meldeten deshalb ihr Kind gleichzeitig in mehreren Kindergärten an, um auf jeden Fall einen Kindergartenplatz zu erhalten. Dieses Verhalten erschwert, so verständlich es an sich ist, der Gemeinde, für ihre Kindergartenplanung eine Übersicht über den tatsächlichen Bedarf an Kindergartenplätzen zu gewinnen. Die Stadt Lörrach forderte deshalb, um solche Mehrfachanmeldungen zu erkennen, die übrigen Kindergartenträger auf, ihr jeweils eine Liste mit Name, Anschrift und Geburtstagen aller angemeldeten Kinder zu übersenden. So einfach über den Kopf der Eltern hinweg kann es jedoch nicht gehen. Denn es gibt keine Rechtsvorschrift, die einer Stadt erlauben würde, ohne Einwilligung der Eltern Informationen über die Kinder zu erheben und damit in das Recht der Eltern einzugreifen, selbst über die Preisgabe der Daten ihrer Kinder zu bestimmen. Städte und Gemeinden haben in solchen Fällen im Grundsatz nur die Möglichkeit, bei den anderen Kindergartenträgern die Zahl der angemeldeten Kinder zu erfragen. Wenn sie mit Mehrfachanmeldungen rechnen müssen, scheint mir allenfalls noch vertretbar zu sein, daß sie zusätzlich auch noch Geburtstag und Straßennamen der einzelnen Kinder erfragen. Diese Angaben reichen in den meisten Fällen aus, um Mehrfachanmeldungen zu erkennen. Verfahren Gemeinden so, muß aber innerhalb ihrer Verwaltung jeder Versuch unterbleiben, den Namen der Kinder etwa mit Hilfe des Einwohnermelderegisters festzustellen. Auch müssen sie die Angaben über Geburtstag und Straßename vernichten, sobald sie diese zur Ermittlung der konkreten Bedarfszahlen nicht mehr benötigen. Die Stadt Lörrach will künftig so vorgehen.

- Der Zuschuß

Die Stadt Freiburg gewährt den freien Trägern von Kindergärten für jeden Ganztagesplatz, der mit einem Kind aus Freiburg belegt ist, einen Zuschuß. Beantragen freie Träger diesen Zuschuß, müssen sie der Stadt Name und Anschrift aller im Kindergarten ganztags betreuten Kinder angeben – ganz gleich, wo sie wohnen. Damit will die Stadt Freiburg erreichen, daß niemand Zuwendungen mißbräuchlich in Anspruch nimmt. Gewiß darf dies nicht sein; doch ich meine, die Stadt Freiburg tut hier

des Guten etwas zu viel. Selbstverständlich muß sie prüfen, ob die Voraussetzungen für die Zuwendung tatsächlich gegeben sind. Dazu darf sie sich aber auf Grund von § 21 SGB X nur der erforderlichen Beweismittel bedienen. Erforderlich sind aber ganz sicher nicht Angaben über Kinder, die gar nicht in der Stadt wohnen und deshalb für das Zuwendungsverfahren von vornherein ohne jede Bedeutung sind. Noch ein anderes war problematisch: ich empfahl der Stadt, kritisch zu hinterfragen, ob sie tatsächlich in jedem Fall die Namen und Anschriften aller in der Stadt wohnenden Kinder, die Ganztagesplätze belegen, braucht, oder ob sie sich nicht mit zusammengefaßten Angaben begnügen kann und nur stichprobenweise oder bei besonderem Anlaß im Einzelfall die Richtigkeit überprüft. Ein solches Vorgehen würde die schutzwürdigen Belange der Kinder stärker berücksichtigen und hätte den Vorteil, daß das Entstehen einer umfangreichen Sammlung von Daten von Kindergartenkindern bei der Stadt vermieden wird. Die Stadt Freiburg überlegt noch, ob sie meinen Vorschlägen folgen will.

3. Die Krankenkassen – eine Auskunft?

Wiedersehen macht Freude. Das gilt auch für Banken und Sparkassen, wenn sie Kredite vergeben. Es ist daher verständlich, daß sie gerne wissen wollen, bei wem ihr Kreditnehmer beschäftigt ist. Zu einem datenschutzrechtlichen Problem wird dies dann, wenn sie diese Auskunft von einer Krankenkasse oder einem anderen Sozialleistungsträger erbitten. Diese sind nämlich verpflichtet geheimzuhalten, bei wem ihr Versicherter beschäftigt ist. Eine Krankenkasse darf diese Angabe nur unter den Voraussetzungen der §§ 67 bis 77 SGB X an andere weitergeben. Aufgrund dieser Vorschriften ist ihr verwehrt, dem privaten Gläubiger eines ihrer Versicherten dessen Arbeitgeber ohne dessen ausdrückliche Einwilligung bekanntzugeben. Eine Krankenkasse ist also kein Auskunftsbüro. Sie soll und darf die Daten ihrer Versicherten grundsätzlich nur zu einem einzigen Zweck – nämlich der Erfüllung ihrer Aufgabe als gesetzliche Krankenversicherung – erheben, speichern und verwenden.

Eine Sparkasse versuchte nun, diese Hürde auf folgende Weise zu überspringen: sie nahm in ihren Vordruck für eine Sicherungsvereinbarung mit dem Darlehensnehmer neben vielem anderem Kleingedruckten auch eine Erklärung auf, worin dieser seine Versicherungsträger ermächtigt, der Sparkasse seinen jeweiligen Arbeitgeber mitzuteilen. Das war alles andere als korrekt: zum einen setzt § 67 SGB X voraus, daß die Einwilligung für den Einzelfall erfolgt. Das heißt: pauschale Einwilligungserklärungen, wie sie die Sparkasse sich hier geben ließ, reichen nicht aus. Aus dem Wortlaut der Erklärung muß vielmehr eindeutig erkennbar sein, unter welchen konkreten Voraussetzungen die Krankenkasse Auskunft geben darf. Davon war aber im Vordruck unserer Sparkasse nichts zu lesen. Zum anderen krankte er an folgendem Mangel: da der Darlehensnehmer seine Einwilligung zusammen mit anderen Erklärungen erteilen sollte, hätte ihn die Sparkasse auf Grund von § 67 Satz 2 SGB X auf die Einwilligungserklärung besonders schriftlich hinweisen müssen. Dafür genügt das drucktechnische Hervorheben durch Fettdruck nicht – vor allem dann, wenn wie hier im Vordruck dieselbe Drucktechnik auch noch an anderer Stelle erscheint. Aus diesem Grund durfte die Krankenkasse auf der Basis dieser Erklärung keine Auskunft über den Arbeitgeber geben. Selbst dann, wenn alles mit der Einwilligung in Ordnung ginge, sollten Krankenkassen in solchen Fällen jedoch den Arbeitgeber nicht preisgeben, sondern sich ihrer Aufgabenstellung bewußt sein. Diese besteht nicht darin, privaten Darlehensgebern als Auskunft zu dienen.

4. Der Staatsanwalt und die Krankheitsdaten bei der Krankenkasse

Dürfen Krankenkassen der Staatsanwaltschaft für Zwecke eines Ermittlungsverfahrens Krankenscheine, Rezepte oder ähnliche Unterlagen ohne richterlichen Beschluß zur Verfügung stellen, wenn sie den Verdacht haben, der Arzt habe bei der Abrechnung manipuliert? Unterlaufen sie mit einer solchen Praxis die ärztliche Schweigepflicht? Ist eine solche Vorgehensweise mit dem Datenschutzrecht vereinbar? Mit diesen Fragen konfrontierte meine Kollegen und mich eine Ärztegruppe. Ich sehe die Dinge so: Die Krankenkassen müssen nach § 35 SGB I das Sozialgeheimnis wahren. Unter den Schutz des Sozialgeheimnisses fallen auch die in Krankenscheinen, Rezepten und ähnlichen Unterlagen enthaltenen Informationen über Versicherte und Ärzte. Die Krankenkassen dürfen daher solche Angaben nur dann an die Staatsanwaltschaft weitergeben, wenn dafür eine gesetzliche Befugnis besteht: eine solche ist § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X. Stellt eine Krankenkasse anhand der ihr zugegangenen Unterlagen fest, daß ein Kassenarzt bei der Abrechnung strafrechtlich relevante Manipulationen vorgenommen hat, darf sie danach diese Erkenntnisse der Staatsanwaltschaft mitteilen und ihr damit die für die Durchführung eines Strafverfahrens erforderlichen Beweismittel an die Hand geben. Ist es dabei notwendig, auch Daten Versicherter zu nennen, müssen diese das hinnehmen. Denn der Gesetzgeber gab mit der Regelung des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X dem Interesse der Versicherungsgemeinschaft, nicht durch strafbare Manipulationen geschädigt zu werden, den Vorrang vor dem individuellen Interesse des einzelnen Versicherten an der Geheimhaltung seiner Daten. Der Weitergabe dieser Informationen an die Staatsanwaltschaft steht auch nicht entgegen, daß § 76 SGB X die ärztliche Schweigepflicht gewissermaßen auf die Krankenkassen ausdehnt, soweit es um personenbezogene Daten geht, die ihnen Ärzte mitgeteilt haben. Denn nach § 76 Abs. 1 SGB X dürfen die Krankenkassen die durch diese Bestimmung geschützten Daten unter den gleichen Voraussetzungen weitergeben, wie dies ein Arzt tun dürfte. Ein Arzt wiederum ist nach § 2 Abs. 4 der ärztlichen Berufsordnung zur Offenbarung befugt, soweit sie zum Schutz eines höheren Rechtsguts erforderlich ist. Im Rahmen dieser Güterabwägung kann sehr wohl eine Weitergabe von Versichertendaten an die Staatsanwaltschaft gerechtfertigt sein. Denn unser System der gesetzlichen Krankenversicherung läßt sich auf Dauer nur aufrechterhalten, wenn sich alle Beteiligten strikt an die dafür maßgeblichen Regeln halten. Dies macht es unverzichtbar, daß strafbare Manipulationen verfolgt werden. Bei einer Weitergabe muß die Krankenkasse jedoch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten; ihm kommt hier sogar besondere Bedeutung zu, weil die fraglichen Informationen vielfach sehr sensibel und daher durch unsere Rechtsordnung besonders geschützt sind. Es genügt deshalb nicht schon jeder vage Verdacht einer strafbaren Manipulation; vielmehr müssen dafür ganz konkrete Anhaltspunkte vorliegen. Zum andern muß der strafrechtliche Vorwurf, den die Staatsanwaltschaft dem Arzt anlastet, in einem angemessenen Verhältnis zu dem Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Versicherten stehen, deren Daten an die Staatsanwaltschaft weitergegeben werden sollen. Schließlich muß sich der Umfang der weiterzugebenden Informationen tatsächlich auf das zur Durchführung des Strafverfahrens unbedingt Notwendige beschränken.

5. Was gehen die Daten Nichtversicherter die Krankenkassen an?

Die Allgemeinen Ortskrankenkassen und die Innungskrankenkassen müssen Arbeitgebern mit weniger als 20 Beschäftigten einen Teil der Aufwendungen erstatten, die diesen durch die Lohnfort-

zahlung im Krankheitsfall entstehen. Die Mittel dafür bringen die am Ausgleichsverfahren teilnehmenden Arbeitgeber durch Umlagen auf; diese wiederum ziehen die Krankenkassen ein. Bis 1985 waren in der Regel nur die Arbeitsentgelte erstattungsfähig, die ein Arbeitgeber nach dem Lohnfortzahlungsgesetz bezahlen muß. Das änderte sich durch das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985: seit 1. Januar 1986 sind auch die im Krankheitsfall fortgezählten Vergütungen an Auszubildende und die nach dem Mutterschaftsgesetz zu erbringenden Leistungen der Arbeitgeber in das Erstattungs- und Umlageverfahren einbezogen. Folge dessen ist: zum einen sind seitdem mehr Arbeitgeber als bisher einbezogen; zum andern ist vor allem der Kreis der betroffenen Arbeitnehmer wesentlich erweitert. Unter ihnen befinden sich viele, die nicht bei der das Erstattungsverfahren durchführenden Krankenkasse, sondern z. B. bei einer Ersatzkasse krankenversichert sind.

Eine größere Zahl von Allgemeinen Ortskrankenkassen nahm die Neuregelung zum Anlaß, alle am Erstattungs- und Umlageverfahren beteiligten Arbeitgeber aufzufordern, ihnen die Arbeitnehmer zu melden, die Anlaß für ein Erstattungsverfahren geben können. Sie erfragten dazu all die Angaben, die ein Arbeitgeber der Krankenkasse nach § 317 RVO und der darauf gestützten Rechtsverordnung über versicherungspflichtige Beschäftigte machen muß, und speicherten diese Daten. Darunter waren auch alle in das Erstattungs- und Umlageverfahren einbezogene nichtversicherungspflichtigen und bei Ersatzkassen versicherten Beschäftigten. Die Krankenkassen rechtfertigten ihre Vorgehensweise damit, § 17 des Lohnfortzahlungsgesetzes sehe eine entsprechende Anwendung der Bestimmung über die gesetzliche Krankenversicherung und damit auch der dort getroffenen Regelungen über die Meldepflicht des Arbeitgebers vor. Im übrigen würden sie die Daten der Nichtversicherten sowohl für die Erhebung der Umlagen als auch für die Abwicklung von Erstattungsverfahren benötigen. Eine Krankenkasse glaubte sogar mir gegenüber dafür noch zusätzlich einen „ordnungspolitischen Gedanken, der jeder gesetzlichen Versicherung eigen“ sei, bemühen zu müssen.

So ist die Rechtslage in Wirklichkeit nicht. Auch zur Durchführung des Lohnfortzahlungsgesetzes darf eine Krankenkasse nur die Daten erheben und speichern, ohne die sie diese Aufgabe nicht sachgerecht erfüllen kann. Zur Durchführung des Umlageverfahrens benötigen die Krankenkassen nur ausnahmsweise Daten von Beschäftigten – nämlich nur dann, wenn die Krankenkasse und nicht der Arbeitgeber, wie in den allermeisten Fällen üblich, die Umlage berechnet oder wenn zwischen dem Arbeitgeber und Arbeitnehmer eine Nettolohnvereinbarung getroffen wurde. In allen anderen Fällen ist es Sache des Arbeitgebers, die an die Krankenkasse zu zahlende Umlage nach dem Verfahren zu berechnen, das auch für die Berechnung der Beiträge zur Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung maßgebend ist. Dabei muß der Arbeitgeber der Krankenkasse nur die Gesamtsumme des umlagepflichtigen Entgelts mitteilen. Ebenso wenig ist es zur Durchführung von Erstattungsverfahren erforderlich, daß die dafür zuständige Krankenkasse ständig Daten über sämtliche Personen erhebt und speichert, die irgendwann einmal Anlaß für einen Erstattungsfall sein können. Für eine solche Vorratsdatenspeicherung gibt es keine Rechtsgrundlage. Vielmehr reicht es völlig aus, wenn die Krankenkasse im konkreten Erstattungsverfahren die dann benötigten Daten des Beschäftigten erhebt.

Da eine ganze Reihe von Allgemeinen Ortskrankenkassen so rechtswidrig verfuhr, wandte ich mich an deren Rechtsaufsichtsbehörde, das Landesaufsichtsamt für die Sozialversicherung. Dieses schloß sich meiner rechtlichen Beurteilung an, die übrigens auch der Bundesverband der Allgemeinen Ortskrankenkassen be-

stätigte. Es forderte die Allgemeinen Ortskrankenkassen und Innungskrankenkassen des Landes auf, ihre Verfahrensweise entsprechend umzustellen, soweit sie dies nicht ohnehin schon aufgrund von Empfehlungen ihrer Landesverbände getan hatten.

6. Das Arztregister

Die Kassenärzte unseres Landes sind in den vier kassenärztlichen Vereinigungen Nordwürttemberg, Nordbaden, Südwürttemberg und Südbaden zusammengeschlossen. Deren Aufgabe ist, dafür zu sorgen, daß ihre Versicherten eine gleichmäßige, ausreichende, zweckmäßige und wirtschaftliche ärztliche Versorgung erhalten. Dafür brauchen sie Informationen über die einzelnen Kassenärzte. Zu diesem Zweck führen sie nach § 368 a Abs. 3 RVO ein Arztregister. Sein Inhalt ist in der Anlage der Zulassungsordnung für Kassenärzte festgehalten. Es muß neben Name und Anschrift u. a. auch Angaben über das Staatsexamen, die Approbation, eine mögliche Facharztanerkennung sowie über die Eintragung ins Arztregister selbst und über die Zulassung als Kassenarzt enthalten. Die Eintragung in das Arztregister erfolgt auf Antrag. Nur wer darin eingetragen ist, kann als Kassenarzt zugelassen werden. Bei einem Kontrollbesuch der Kassenärztlichen Vereinigung Nordbaden stellte ich fest, daß alle kassenärztlichen Vereinigungen unseres Landes folgende Verfahrensweise beim Führen des Arztregisters praktizieren:

Jeder Arzt, der ins Arztregister eingetragen werden will, muß seinen Antrag auf einem von seiner Kassenärztlichen Vereinigung ausgegebenen Vordruck einreichen. In diesem Vordruck heißt es, die erfragten Daten würden aufgrund von § 368 c Abs. 1 RVO und der Zulassungsordnung für Kassenärzte erhoben. Zugleich ist darin zu lesen, das Arztregister werde mittels EDV erstellt; die Speicherung, Übermittlung und Löschung der Angaben erfolge nur im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften. Mit diesem Vordruck erhebt die Kassenärztliche Vereinigung Nordbaden nicht nur Angaben, die das Arztregister nach der Anlage zur Zulassungsordnung enthalten muß. Sie fordert mit ihm auch eine Reihe von Angaben, die dort nicht vorgesehen sind, nämlich

- Fremdsprachenkenntnisse
- Staatsangehörigkeit
- Schwerbeschädigteneigenschaft
- Entzug der Approbation
- Verbot der Berufsausübung als Arzt
- Absicht, sich als Kassenarzt niederzulassen.

Dieses Vorgehen entspricht nicht der Rechtslage. Entgegen dem Hinweis auf dem Vordruck ist nämlich kein Arzt verpflichtet, diese weiteren Angaben zu machen. Die Zulassungsordnung verpflichtet ihn nur, die Daten anzugeben, die in das Arztregister einzutragen sind. Dazu zählen die Angaben über Fremdsprachenkenntnisse, eine anerkannte Schwerbeschädigung und Staatsangehörigkeit nicht. Genausowenig sieht die Zulassungsordnung vor, daß Angaben über einen etwaigen früheren Entzug der Approbation oder ein etwaiges früheres Verbot der Berufsausübung als Arzt zu machen sind und sich der Arzt zur Absicht, sich als Kassenarzt niederzulassen, zu äußern hat. Gewiß kann für eine Kassenärztliche Vereinigung hilfreich sein, wenn sie diese Informationen auch besitzt. Bloß kann sie sie nicht zwangsweise erheben. Will sie solche haben, muß sie die Ärzte nach § 9 Abs. 2 BDSG ausdrücklich darauf hinweisen, daß ihnen freisteht, diese erbetenen Auskünfte zu geben. Gerade aber dies geschieht bisher nicht.

Ich forderte deshalb die Kassenärztliche Vereinigung Nordbaden auf, auf die Erhebung solcher Angaben zu verzichten, oder aber

die antragstellenden Ärzte ausdrücklich darauf aufmerksam zu machen, daß ihnen deren Beantwortung freisteht. Zugleich wandte ich mich an das Sozialministerium, es möge in seiner Eigenschaft als Rechtsaufsichtsbehörde sicherstellen, daß auch die anderen Kassenärztlichen Vereinigungen im Lande in Zukunft entsprechend der Rechtslage verfahren. Die bisherige Reaktion der Kassenärztlichen Vereinigung Nordbaden ist unbefriedigend. Sie meint, sie könne von dem Verfahren, das die Kassenärztliche Bundesvereinigung festgelegt habe, nicht abweichen; Änderungen seien nur auf Bundesebene möglich; sie müsse deshalb zunächst die Stellungnahme der Bundesvereinigung abwarten. Sie übersieht dabei, daß nicht die Kassenärztliche Bundesvereinigung, sondern sie das Arztregister zu führen hat, und daß deshalb allein sie dafür verantwortlich ist, daß dies in rechtlich einwandfreier Weise geschieht.

7. Der Wissensdurst der Kassenärztlichen Vereinigungen und der Krankenkassen

Zu den Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung gehört auch die Krankenhauspflege. Art und Umfang dieser Leistung beschreiben §§ 182 Abs. 2 und 184 RVO näher. Danach muß die Krankenhauspflege ausreichend und zweckmäßig sein, darf aber andererseits das Maß des Notwendigen nicht überschreiten. Um dies sicherzustellen, haben die Landesverbände der Krankenkassen auf Grund von § 372 Abs. 1 RVO mit den Krankenhäusern oder den sie vertretenden Vereinigungen im Lande Verträge abzuschließen. Diese Verträge müssen u. a. Regelungen über die allgemeinen Bedingungen der Krankenhauspflege, die Übernahme und Abwicklung der Kosten, die Überprüfung der Notwendigkeit und Dauer der Krankenhauspflege in geeigneten Fällen durch den Vertrauensarzt und die soziale Betreuung und Beratung der Versicherten im Krankenhaus enthalten. Demzufolge schlossen die Landesverbände der Krankenkassen in Baden-Württemberg und die baden-württembergische Krankenhausgesellschaft im November 1986 den „Rahmenvertrag nach § 372 RVO“. Dieser Vertrag enthält u. a. auch zahlreiche Regelungen über den Informationsaustausch zwischen Krankenhaus und Krankenkasse. Exakt regelt er beispielsweise, welche Mindestangaben die Anzeige eines Krankenhauses über die Aufnahme eines Versicherten gegenüber der Krankenkasse enthalten muß und was das Krankenhaus in seinen Entlassungsanzeigen und auf seinen Rechnungen der Krankenkasse mitzuteilen hat. Darüber hinaus sieht der Vertrag vor, daß die Krankenkassen in geeigneten Fällen die Notwendigkeit der Krankenhauspflege durch Beratungsärzte (vertrauensärztlicher Dienst oder Ärzte in ähnlicher Funktion) prüfen lassen können und daß die Krankenhäuser dazu den Beratungsärzten die erforderliche Unterstützung, z. B. durch Vorlage von Krankenakten, geben müssen.

Keine Frage: solche Regelungen tangieren die ärztliche Schweigepflicht in besonderer Weise. § 24 des Rahmenvertrags sagt dazu, das Krankenhaus dürfe der Krankenkasse insbesondere Daten weitergeben, soweit die Krankenkasse sie zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötige; im übrigen blieben die gesetzlichen Bestimmungen über die ärztliche Schweigepflicht, den Datenschutz und den Schutz des Sozialgeheimnisses unberührt. Mit dieser Aussage sprechen die Vertragspartner ein Problem an, das nicht nur für das Verhältnis von Krankenhaus zu Krankenkasse von ganz erheblicher Bedeutung ist, sondern ganz generell für den Informationsaustausch zwischen allen an der gesetzlichen Krankenversicherung beteiligten Stellen und Personen. Eine ganze Reihe von Einzelvorschriften der Reichsversicherungsordnung,

darauf gestützter Satzungen, verbindlicher Richtlinien und Verträge verpflichten Ärzte, Apotheker, Angehörige anderer Heilberufe und Krankenhäuser dazu, Angaben der Versicherten an Kassenärztliche Vereinigungen und/oder Krankenkassen weiterzugeben. Keine dieser Einzelregelungen sagt jedoch etwas dazu, ob und welche Auswirkungen diese Mitteilungs- und Auskunftspflichten auf die einzelnen Versicherten haben. Deshalb meinen immer noch viele, der Arzt, das Krankenhaus oder die sonstigen Leistungserbringer seien trotz ihrer darin festgelegten Pflichten noch nicht automatisch berechtigt, unter ihre Schweigepflicht fallende Angaben an die Kassenärztlichen Vereinigungen und/oder die Krankenkassen weiterzugeben; dazu bedürfe es jeweils noch der Einwilligung des Versicherten. Diese sei freilich, soweit der Versicherte gegenüber dem Arzt oder Krankenhaus zu erkennen gab, daß er Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung in Anspruch nehmen will, stillschweigend erteilt.

So sah auch ich die Rechtslage in der Vergangenheit. In einigen neueren Urteilen entschied aber nun das Bundessozialgericht, Ärzte und Krankenhaus dürften auch ohne Einwilligung die Angaben über Versicherte mitteilen, soweit die Institutionen der gesetzlichen Krankenversicherung ohne diese Informationen ihren gesetzlichen Aufgaben nicht nachkommen können. Das Bundessozialgericht sieht also in der Gesamtregelung über die gesetzliche Krankenversicherung eine Befugnisnorm, die eine Durchbrechung der ärztlichen Schweigepflicht und damit auch Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Versicherten erlaubt. Diese Rechtsprechung ist sicherlich nicht unproblematisch. Denn die Gesamtregelung der Reichsversicherungsordnung über die gesetzliche Krankenversicherung kann man kaum als eine normenklare Regelung ansehen, wie sie das Bundesverfassungsgericht als Voraussetzung für zulässige Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht verlangt. Indes, die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts erscheint gefestigt, so daß sich die Praxis und damit auch meine Kontrolltätigkeit an ihr ausrichten haben. Eines ist freilich besonders wichtig zu wissen: auch das Bundessozialgericht ist nicht der Meinung, wie manche irrtümlich annehmen, jede Regelung über eine Mitteilungs- oder Auskunftspflicht in einer Satzung, einer verbindlichen Richtlinie oder einem Vertrag berechne automatisch, die ärztliche Schweigepflicht zu Lasten des Versicherten zu durchbrechen. Es gibt also keinen Freibrief, beliebig Mitteilungs- und Auskunftspflichten mit Wirkung gegen den Versicherten festzulegen. Entscheidend ist vielmehr immer, ob die darin vorgesehene Datenweitergabe zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Systems der gesetzlichen Krankenversicherung tatsächlich notwendig ist. Nur dann darf ein Leistungserbringer seine Schweigepflicht auch ohne Einwilligung durchbrechen. Halten sich solche Regelungen in diesem Rahmen, ist ihr Erlass durchaus zu begrüßen, da sie zur Konkretisierung der Mitteilungsrechte und -pflichten und zur Anlegung einheitlicher Maßstäbe beitragen können.

Fazit all dessen ist: gegen die eingangs erwähnte Regelung im Rahmenvertrag nach § 372 RVO über die Mitteilungs- und Auskunftspflichten ist im Grundsatz nichts einzuwenden. Sehr wichtig ist freilich, was die Praxis mit ihr macht. Sie muß, da es ja um die Weitergabe sehr sensibler Informationen geht, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit besondere Beachtung schenken. Deshalb darf beispielsweise das Krankenhaus einem Beratungsarzt zur Überprüfung eines Einzelfalls nicht automatisch Einblick in die komplette Krankenakte geben. In jedem Einzelfall muß es vielmehr vorrangig prüfen, ob es nicht ausreicht, gezielte Fragen zu stellen und diese gezielt zu beantworten. Die Vertragspartner des Rahmenvertrags sagten mir zu, darum bemüht zu sein, daß die Praxis so verfährt.

8. Wohin mit der Papierflut?

Wie läßt sich der ständig wachsenden Papierflut Herr werden; wohin mit den vielen Akten, Karteien, Listen und sonstigen Unterlagen? Vor dieser Frage stehen heutzutage viele. Mikroverfilmung oder Vernichtung bieten sich da als Lösungen an. Dabei stellen sich Sozialleistungsträgern und ihren beauftragten Unternehmen einige bisher nicht immer gesehene Hindernisse entgegen:

- Die Mikroverfilmung

Mikroverfilmung ja oder nein? Ehe sich der Sozialleistungsträger entscheidet, muß er bedenken, daß er nach § 84 SGB X verpflichtet ist, in Karteien und im Computer gespeicherte Sozialdaten zu löschen, wenn er sie nicht mehr zur Erfüllung seiner Aufgaben braucht und kein Grund zur Annahme besteht, daß dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden. Dieser Lösungsverpflichtung darf er sich nicht durch eine platzsparende Mikroverfilmung entziehen. Obgleich diese Pflicht nur für Sozialdaten in Dateien besteht, sollten Sozialleistungsträger auch so vorgehen, wenn sie Sozialdaten „nur“ in Akten festhalten. Denn häufig liegt es nicht im Interesse des Betroffenen, wenn etwa das Sozial- oder Jugendamt Informationen über ihn aufbewahrt, ohne diese noch zu benötigen. Für ihn macht es in aller Regel keinen Unterschied, ob diese Information in einer Kartei oder „nur“ in Akten festgehalten ist. Kommt es zu einer Indiskretion oder einem sonstigen Mißbrauch, ist für ihn ein schwacher Trost, daß dazu Akten und nicht etwa eine Datei benutzt wurde.

Darf der Sozialleistungsträger Unterlagen mikroverfilmen, kann er freilich dabei nicht nach Belieben schalten. Will er ein privates Unternehmen mit der Mikroverfilmung beauftragen, muß er bedenken, daß er diesem damit durch das Sozialgeheimnis geschützte Informationen offenbart. Denn bei einer Mikroverfilmung ist es unvermeidbar, daß derjenige, der sie vornimmt, Kenntnis von den Unterlagen nehmen kann, die er verfilmen soll. Da das private Unternehmen dabei im Auftrag des Sozialleistungsträgers und ausschließlich in dessen Interesse tätig wird, ist gegen seine Beauftragung in analoger Anwendung des § 69 Abs. 1 Nr. 2 SGB X nichts einzuwenden. Denn es kann ja keinen Unterschied machen, ob in Karteien oder Akten, Listen und Büchern enthaltene Sozialdaten an Dritte zur Mikroverfilmung gegeben werden sollen. Mikroverfilmung von Unterlagen mit Sozialdaten durch Firmen ist also grundsätzlich zulässig.

Wegen § 76 SGB X gilt dies jedoch für Krankenkassen, Rentenversicherungsträger, Versorgungsämter, Sozial- und Jugendämter nur sehr eingeschränkt. § 76 SGB X verpflichtet diese, Unterlagen mit Daten, die der ärztlichen Schweigepflicht unterliegen, in der gleichen Weise geheimzuhalten, wie dies der Arzt oder eine andere schweigepflichtige Person selbst tun muß. Da es keine gesetzliche Regelung gibt, wonach ein privates Unternehmen mit der Mikroverfilmung solcher Unterlagen betraut werden könnte, müssen Sozialleistungsträger folglich auf eine Mikroverfilmung solcher Unterlagen außer Haus ganz verzichten oder sie durch eigene Mitarbeiter vornehmen.

- Vernichtung

Ebenso ist die Rechtslage, wenn ein Sozialleistungsträger Unterlagen vernichten will, um der Papierflut Herr zu werden. Auch hier darf er wegen § 76 SGB X Unterlagen mit Angaben, die er von einem Arzt oder einer anderen schweigepflichtigen Person erhielt, nicht an Dritte zur Vernichtung weitergeben, sondern muß dies selbst tun.

7. Teil: Sorgen der Bürger

Welche Sorgen sonst noch Bürger 1987 wegen des Datenschutzes an mich herantrugen, sollen nur einige Beispiele aus dem weitgesteckten Feld belegen.

1. Kommunalabgaben

- Wem gehörte der Hund?

Der stolze Neubesitzer eines Hundes teilte so, wie es das Hundesteuergesetz verlangt, dem Steueramt der Stadt Calw seinen Erwerb mit. Dieses gab sich zu seiner Überraschung damit nicht zufrieden, sondern wollte von ihm erfahren, wer zuvor Eigentümer des Hundes war. Ob das in Ordnung ging, wollte unser Hundekäufer genau wissen: weil ihm auch die Rechtsaufsichtsbehörde der Stadt Calw, das Regierungspräsidium Karlsruhe, eine eindeutige Auskunft schuldig blieb, wandte er sich an mich. Ich konnte ihn beruhigen; die Rechtslage war eindeutig: der Erwerber eines Hundes muß keine Auskunft über den bisherigen Hundehalter geben. Das Hundesteuergesetz verpflichtet lediglich den Veräußerer eines Hundes, dem städtischen Steueramt den Erwerber zu benennen. Daß das Steueramt Calw diese Verpflichtung einfach auf den umgekehrten Fall ausdehnte, ging zu weit.

- Kurtaxe contra Steuergeheimnis

Auf eine unzulässige Analogie von Rechtsvorschriften stieß ich auch beim Bürgermeisteramt Freudenstadt: Es erhob bei den Inhabern von Zweitwohnungen durch sein Steueramt Zweitwohnungssteuer und durch seine städtische Kurverwaltung eine Pauschalkurtaxe. Um die Sache möglichst einfach zu gestalten, gab das Steueramt aus seiner Zweitwohnungssteuerdatei die Namen und Anschriften der Steuerpflichtigen kurzerhand an die Kurverwaltung weiter. Das hätte es keinesfalls tun dürfen. Denn die Angaben, die es in dieser Steuerdatei speichert, unterliegen dem Steuergeheimnis. Zwar lassen die Vorschriften über das Steuergeheimnis zu, solche Angaben für andere Besteuerungsverfahren zu nutzen. Doch zählen zu diesen nicht Verfahren zur Erhebung kommunaler Abgaben, die nicht Steuern sind, also z. B. der Kurtaxe.

2. Standesämter

- Das Standesamt – ein Institut zur Anbahnung von Geschäftsbeziehungen?

Schon manches Brautpaar, das in aller Stille Hochzeit machen wollte, verwunderte sich sehr, warum so viele Firmen davon wußten und ihm Werbeschriften zusandten. Das eine oder andere Paar dachte dabei an einen Verstoß gegen den Datenschutz. Indes, die Erklärung ist in den meisten Fällen viel einfacher: die Kenntnis rührt vom öffentlichen Aushang des Aufgebots her. Dieser wurde vor über 100 Jahren eingeführt, um auf diese Weise die Existenz von Eheverboten aufzudecken. Heute ist er für viele ein überflüssiger alter Zopf, der allenfalls noch nostalgische Gefühle erweckt. Die Werbewirtschaft sieht diese Einrichtung freilich ganz anders: für sie ist der öffentliche Aushang des Aufgebots eine interessante und dazu noch wohlfeile Informationsquelle. Immer wieder höre ich von Standesämtern, daß sich dafür eigentlich nur noch Agenturvertreter und andere, die Geschäfte mit Brautpaaren machen wollen, interessieren. Als Institut zur Anbahnung von Geschäftsbeziehungen sind aber die Standesämter sicher nicht gedacht. Des-

halb bleibt zu hoffen, daß der Gesetzgeber endlich die notwendigen Konsequenzen zieht und bei der anstehenden Änderung des Personenstandsgesetzes den öffentlichen Aushang des Aufgebots abschafft.

- Meldung der Todesfälle an das Finanzamt - eine Steuerschnüffelei?

Wo bleibt der Datenschutz? Mit dieser Frage konfrontierte mich ein Bürger, dem sonst, wie er sagte, der Datenschutz suspekt ist. Seinen Unmut hatte ein Bericht über Pläne des Bundesministers der Finanzen zur Änderung des Personenstandsgesetzes in der Presse erregt. Unser Bürger entnahm ihm, daß in Zukunft die Standesämter in Todesfällen dem Finanzamt nicht nur die Personalien des Verstorbenen mitteilen sollen, sondern auch Angaben über dessen Nachlaß. Er sah darin eine nicht tragbare Steuerschnüffelei. Dem ist so. Zugleich mußte ich dem Bürger freilich sagen, daß das, was er kritisiert, schon seit langem gängige Praxis ist. Denn schon jetzt müssen die Standesämter bei Sterbefällen auf einem in der Erbschaftsteuer-Durchführungsverordnung vorgesehenen Formular Angaben über den Nachlaß machen; woher sie die Kenntnisse bekommen sollen, sagt unsere Rechtsverordnung freilich nicht. Die Datenschutzbeauftragten kritisieren deshalb die Praxis schon lange, weil das Erbschaftsteuergesetz entgegen der Annahme des Bundesministers der Finanzen keine ausreichende Rechtsgrundlage für einen so umfassenden Mitteilungsdienst bietet. Die von unserem Bürger gerügten Gesetzgebungspläne sollen nichts anders bewirken, als ihn zu legalisieren. Dieses Vorhaben erntete ebenfalls den Widerspruch der Datenschutzbeauftragten: es kann nämlich nicht Aufgabe des Standesbeamten sein, bei der Meldung von Sterbefällen Ermittlungen über den Nachlaß anzustellen. Zudem hätten die meisten Standesbeamten dazu gar keine Möglichkeit, weil heutzutage zumeist nicht die Familienangehörigen des Verstorbenen, sondern ein Bestattungsunternehmen oder das Krankenhaus den Sterbefall melden.

3. Schule

- Die Elternvertreter und der Wahlkampf

Wenig erfreut war eine Elternvertreterin, als ihr eines Tages ein freundliches Schreiben einer Partei ins Haus flatterte, in dem Lehrer und Elternvertreter gezielt zur Teilnahme an einer Wahlkampfveranstaltung mit dem Herrn Kultusminister eingeladen wurden. Sie wollte wegen dieses Vorfalles von mir wissen, ob Schulen für solche Zwecke die Daten von Elternvertretern weitergeben dürfen. Die Antwort war klar: das Landesdatenschutzgesetz erlaubt einer Schule nicht, in einer Kartei gespeicherte Daten über Elternvertreter ohne deren Einwilligung einer Partei für die Einladung zu einer Wahlkampfveranstaltung zur Verfügung zu stellen. Denn in solchen Fällen läßt sich nicht von vornherein ausschließen, daß die Schule damit schutzwürdige Belange eines oder mehrerer Elternvertreter beeinträchtigt. Nicht anders wäre die Rechtslage, wenn die Gemeindeverwaltung – wie unsere Elternvertreterin zunächst annahm – der Partei Name und Anschrift aller Elternvertreter für Wahlkampfzwecke gegeben hätte. Denn die Gemeinde muß ebenso wie die Schule das Landesdatenschutzgesetz beachten. Zudem ist fraglich, ob sie überhaupt im Besitz dieser Angaben sein darf. Die Schule jedenfalls darf ihr nicht Namen und Anschriften aller Elternvertreter mitteilen, da dies nicht zu ihrer Aufgabe gehört und die Gemeinde diese Informationen zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht benötigt. Es genügt, wenn die Gemeinde Name und Adresse des Elternbeiratsvorsitzenden und

seines Vertreters für den Fall kennt, daß einmal eine Kontaktaufnahme notwendig werden sollte.

- Der Hobbyforscher

Sind Schülerinnen und Schüler, die im Frühjahr oder Sommer geboren sind, bessere Sportler als ihre Kollegen, die im Winter oder Herbst das Licht der Welt erblickten? Wie fällt dieser Vergleich bei den Mathematiknoten oder in anderen Fächern aus? Ein Hobbyforscher wollte allgemeingültige Antworten auf diese Fragen finden. Um dafür das notwendige Datenmaterial zu erhalten, wollte er Einblick in die Schülerunterlagen von Schulen nehmen. Bei seinen Bemühungen hatte er allerdings keinen Erfolg. Die von ihm kontaktierten Schulen lehnten seinen Wunsch unter Hinweis auf den Datenschutz ab. Auf seine Anfragen hin konnte ich keine andere Rechtsauskunft geben. Denn Schulen dürfen für ein solches privates Forschungsvorhaben Einsicht in ihre Schülerunterlagen nur dann geben, wenn die Erziehungsberechtigten bzw. Schüler dazu zuvor ihr Einverständnis erklärten. Davon aber war hier nicht die Rede.

4. Meldedaten zur Kontrolle der Wohnungsbelegung

Unter Inanspruchnahme öffentlicher Mittel gebaute Wohnungen unterliegen regelmäßig besonderen Auflagen: sie dürfen z. B. nur an Einkommensschwache, Familien mit mindestens zwei Kindern oder Spätaussiedler vermietet werden. Die Städte, in deren Gebiet sich solche Wohnungen befinden, müssen die sog. Belegungsbindung überwachen. Die Stadtverwaltung Mannheim ging dabei so vor: ihr Einwohnermeldeamt informierte ihr Amt für Wohnungswesen laufend über alle An-, Ab- und Ummeldungen. Dieses wertete diese Unterlagen für die Prüfung der Belegungsbindung aus und gab sie dann dem Einwohnermeldeamt zurück. Das hätte nicht sein dürfen. Denn nach unserem Meldegesetz darf das Einwohnermeldeamt an andere Ämter der Stadt- und Gemeindeverwaltung Meldedaten aus seinem Melderegister nur weitergeben, soweit diese Ämter diese Daten zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Daran hielt sich das Einwohnermeldeamt Mannheim bei weitem nicht. Denn es gab durch die Weitergabe aller anfallenden Meldevorgänge dem Amt für Wohnungswesen auch die Daten der vielen Personen bekannt, die nicht in einer Wohnung mit Belegungsbindung wohnen oder wohnten. Selbst da, wo dies so ist, erhielt es mehr Daten als nötig, denn die Meldeformulare enthalten weit mehr Daten, als für die Überwachung der Belegungsbindung erforderlich sind. Grundsätzlich soll sich das Amt für Wohnungswesen nämlich die erforderlichen Informationen beim Betroffenen selbst beschaffen. Deshalb auferlegt das Wohnungsbindungsgesetz sowohl dem Vermieter als auch dem Mieter einer öffentlich geförderten Wohnung Anzeige- und Auskunftspflichten. Die Mitteilungen des Einwohnermeldeamtes dienen daher nur Kontrollzwecken. Dafür reicht aus, wenn das Einwohnermeldeamt das Freiwerden einer öffentlich geförderten Wohnung mit Anschrift der Wohnung, Namen des seitherigen Inhabers und Namen des Verfügungsberechtigten mitteilt. Denn schon aufgrund dieser Information kann das Amt für Wohnungswesen das Erforderliche veranlassen. Insbesondere kann es weitere Auskünfte beim Verfügungsberechtigten einholen, um zu verhindern, daß er die Wohnung an einen Nichtberechtigten vergibt. Die Stadtverwaltung Mannheim der ich diese Bewertung mitteilte, stellte daraufhin ihr seitheriges Verfahren vorläufig ein; wie sie in Zukunft verfahren will, hat sie noch nicht entschieden.

5. Soziale Fragen

- Geringerer Schutz für Mitarbeiter der Krankenkassen?

Krankenkassen erfahren viel über die gesundheitlichen Verhältnisse ihrer Versicherten. Zu Recht stehen diese Angaben unter dem besonderen Schutz des Sozialgeheimnisses. Eine Krankenkasse darf folglich dem Arbeitgeber eines Versicherten über dessen gesundheitliche Verhältnisse nur dann Auskunft geben, wenn dieser damit einverstanden ist. Wie aber ist es bei Mitarbeitern einer Krankenkasse, die auch bei dieser Krankenkasse versichert sind – anders gesagt: wenn Arbeitgeber und Versicherungsträger identisch sind?

Mit dieser Frage konfrontierte mich ein solcher Mitarbeiter einer Krankenkasse. Die Rechtslage ist eigentlich klar: er darf nicht schlechter gestellt sein als andere Versicherte. Folglich gilt es zwischen der Funktion der Krankenkasse als Träger der Krankenversicherung und ihrer Funktion als Arbeitgeber zu unterscheiden. Die Informationen, die sie in ihrer Funktion als Träger der Krankenversicherung erhält, darf sie nicht für ihre Funktion als Arbeitgeber verwenden. Anders gesagt: die Pflicht der Krankenkasse zur Geheimhaltung wird in solchen Fällen zur Pflicht, die Informationen, welche sie von ihrem Mitarbeiter wegen der Gewährung von Versicherungsleistungen erfuhr, nur für Zwecke der Krankenversicherung und nicht etwa auch für Zwecke der Personalverwaltung zu verwenden. Mit der Existenz dieses Verwertungsverbots allein ist freilich noch kein ausreichender Schutz garantiert. Nötig ist zusätzlich, dieses Verwertungsverbot durch technische und organisatorische Schutzvorkehrungen abzusichern. Dazu gehört u. a., daß Mitarbeiter in der Personalverwaltung wenn irgend möglich nicht auch noch Aufgaben haben, bei denen sie auf Mitarbeiterdaten, die für Zwecke der Krankenversicherung erhoben wurden, zugreifen müssen.

- Der bedrängte Heimleiter

Immer wieder wenden sich Behindertenheime und ähnliche Einrichtungen an mich, weil ein Sozialamt oder ein anderer Sozialleistungsträger von ihnen Auskunft über Heimbewohner erhalten will. Leider muß ich dabei immer wieder feststellen, daß in dieser Frage sehr viel Unsicherheit besteht. Sie rührt nicht zuletzt daher, daß sich die anfragenden Stellen in aller Regel nicht die Mühe machen, ihre Auskunftswünsche zu begründen und dem Heim zu sagen, weshalb es zur Auskunft verpflichtet sein soll. So verfuhr auch ein Landeswohlfahrtsverband – Landessozialamt – in folgendem Fall: er forderte ohne nähere Begründung ein Behindertenheim auf, in einem Fragebogen sehr detaillierte Angaben zur Pflegebedürftigkeit über ein von ihm aufgenommenes behindertes Kind zu machen. Das Heim füllte den Fragebogen aus. Kurze Zeit später erhielten dann die Eltern einen Bescheid des Sozialamts, in dem es die Weiterzahlung von Pflegegeld ablehnte. Dem Heimleiter, dem nachträglich Bedenken gekommen waren, ob dieses ganze Verfahren datenschutzrechtlich in Ordnung war, konnte ich nur die maßgebende Rechtslage erläutern. Sie sieht so aus:

Ein Sozialamt darf Sozialhilfe nur unter den im Bundessozialhilfegesetz umschriebenen Voraussetzungen leisten. Es muß deshalb in jedem einzelnen Fall deren Vorliegen prüfen. Zu diesem Zweck ermittelt es nach den §§ 20, 21 SGB X den Sachverhalt von Amts wegen und bedient sich der Beweismittel, die es nach pflichtgemäßem Ermessen für notwendig hält. Das Sozialamt soll sich dabei in erster Linie an den Antragsteller halten; dieser ist nach § 60 SGB I gehalten, alle für die Sozialhilfe erheblichen Angaben zu machen. Daneben kann das Sozialamt auch

Auskünfte bei Dritten einholen. Diese sind jedoch im Regelfall nicht verpflichtet, die erbetenen Auskünfte zu machen. Von diesem Grundsatz gibt es jedoch Ausnahmen: so muß z. B. ein Arzt oder ein Angehöriger eines anderen Heilberufes nach § 100 SGB X einem Sozialamt auf Anfrage dann Auskunft geben, wenn dieses zur Durchführung seiner Aufgabe hierauf angewiesen ist und der Betroffene eingewilligt hat. Dieselbe Regelung gilt auch für Krankenhäuser, Kur- und Spezialeinrichtungen und damit auch für Behindertenheime. Ein Behindertenheim darf deshalb dem Sozialamt nur mit Einverständnis des gesetzlichen Vertreters eines behinderten Kindes die gewünschte Auskunft geben. Dieser muß bedenken, daß die Verweigerung der Einwilligung zur Folge haben kann, daß das Sozialamt die beantragte Leistung versagt. So wird es insbesondere dann sein, wenn das Sozialamt ohne die erbetenen Auskünfte nicht feststellen kann, ob die Leistungsvoraussetzungen gegeben sind. Als Fazit all dieser Überlegungen empfahl ich dem Heimleiter, sich in solchen Fällen zunächst einmal mit den Eltern des Kindes in Verbindung zu setzen oder sich vom Sozialamt zumindest bestätigen zu lassen, daß diese mit der Erteilung der Auskunft einverstanden sind. Noch besser wäre freilich, wenn die Sozialämter in ihrem Auskunftersuchen eindeutig und klar über den Zweck der Auskunft und über die dafür maßgebende Rechtslage informieren würden.

- Der Bürgerservice

Nicht jeder empfindet das, was als Service für den Bürger gedacht ist, als Wohltat. So war es bei einem Schwerbehinderten: er beklagte sich, das Versorgungsamt Stuttgart habe sein Bürgermeisteramt mit der Aushändigung seines Schwerbehindertenausweises beauftragt; das sei eine nicht tragbare Behandlung sensibler Daten. Natürlich sah auch er, daß dieses Verfahren in guter Absicht gewählt war, weil in den Schwerbehindertenausweis vor Aushändigung ein Paßbild aufgenommen werden muß. Gleichwohl hielt er das Vorgehen nicht für richtig, da auf diese Weise ohne seine Einwilligung eine weitere Behörde von seiner Schwerbehinderung erfährt. Das wird in Zukunft nicht mehr geschehen. Auf meinen Vorschlag hin änderte das Landesversorgungsamt das Aushändigungsverfahren. Künftig sagt man jedem Antragsteller schon bei der Antragstellung, daß er den Ausweis nicht nur über das Bürgermeisteramt, sondern auch direkt vom Versorgungsamt erhalten kann, wenn er dem Antrag bereits ein Paßbild beifügt und keine Zweifel an seiner Identität bestehen.

Noch ein weiteres hat unseren Bürger bei der Aushändigung des Ausweises geärgert. Das Bürgermeisteramt hatte ihn mit einer offenen Postkarte aufgefordert, „wegen Schwerbehindertenausweis“ dort vorzusprechen. So eine Nachricht darf wegen des Sozialgeheimnisses nicht per Postkarte versandt werden, was sich eigentlich zwischenzeitlich herumgesprochen haben sollte. Die Klage unseres Bürgers war also berechtigt; das Bürgermeisteramt gelobte Besserung.

- Der Ortszuschlag und der nichteheliche Vater

Wer Löhne und Gehälter berechnet, braucht wegen der oft so komplizierten tarif- und besoldungsrechtlichen Vorschriften viele Informationen über die persönlichen Verhältnisse der Lohn- und Gehaltsempfänger. Das ist im öffentlichen Dienst nicht anders als in der Wirtschaft. Eine Angestellte der Universität Freiburg bekam dies unliebsam zu spüren. Sie, alleinstehende Mutter eines dreijährigen Kindes, beklagte sich bei mir, die Personalabteilung wolle von ihr zur Feststellung der Höhe des Ortszuschlags wissen, welchen Unterhalt der Vater ihres nichtehelichen Kindes zu zahlen hat. Damit nicht genug, sie sollte dafür

auch noch einen Nachweis vorlegen, aus dem der Name des Vaters des Kindes zu ersehen wäre. Darüber war sie besonders empört, weil sie zuvor schon wegen dieser Frage eine längere Auseinandersetzung mit dem Jugendamt gehabt hatte. Ich konnte ihr nur sagen, die Personalabteilung müsse wegen des sehr komplizierten Ortszuschlagsrechts diese Informationen dann haben, wenn es darum ginge, ob ihr wegen des Kindes ein erhöhter und nicht bloß der Ortszuschlag für kinderlose Alleinstehende zusteht. Eines zeigte diese Anfrage besonders deutlich: Behörden sollten in solch rechtlich schwierigen Fällen die Betroffenen mehr als bislang üblich so umfassend informieren, daß diese verstehen und die Zusammenhänge erkennen können, warum man ihnen so ungewöhnliche Fragen stellt.

6. Wirtschaft

– Im Wein sind Daten

Selbst bei der Qualitätsweinprüfung kann es Probleme mit dem Datenschutz geben, wie folgender Vorfall zeigt: wollen Badische Winzer für ihren Wein die Anerkennung als Qualitätswein b. A. erhalten, müssen sie beim Staatlichen Weinbauinstitut Freiburg einen Antrag stellen. Im Rahmen des Verfahrens nimmt dann eine unabhängige Prüfungskommission die sog. Sinnenprüfung vor. Mit ihr hat das Staatliche Weinbauinstitut Freiburg den Badischen Weinbauverband beauftragt. Damit dieser jeweils in Aktion treten kann, überließ ihm das Staatliche Weinbauinstitut in der Vergangenheit jeweils eine komplette Durchschrift des Antrags auf Erteilung der amtlichen Prüfnummer und des Analyseberichts, also der Ergebnisse der chemischen Untersuchung des Weins. Auf diese Weise erfuhr der Badische Weinbauverband, welcher Betrieb den Antrag gestellt hat und aus welcher Gemarkung und aus welcher Lage der Wein stammt, obwohl er dies für die Sinnenprüfung gar nicht wissen mußte. Begreiflicherweise waren die Mitglieder des Verbands Badischer Weinkellereien über dieses Vorgehen wenig erfreut, weil dadurch ihr Konkurrenzverband, der Badische Weinbauverband, gewissermaßen ihre Daten frei Haus geliefert bekam. So kam es, daß eines Tages mein Amt eingeschaltet wurde. Ich ließ das Landwirtschaftsministerium wissen, der Datenschutz schließe zwar nicht aus, daß sich das Staatliche Weinbauinstitut bei der Sinnenprüfung der Hilfe des Badischen Weinbauverbands bediene; dieser dürfe jedoch, um den Anforderungen des Datenschutzes gerecht zu werden, dem Badischen Weinbauverband keine Daten über einzelne Weinbaubetriebe mitteilen, wenn diese nicht zur Durchführung der Sinnenprüfung erforderlich seien. Landwirtschaftsministerium und Staatliches Weinbauinstitut haben sich daraufhin auf ein anderes Verfahren zur Durchführung der Qualitätsweinprüfung verständigt, das keine Datenschutzprobleme mehr aufwirft.

– Auskünfte durch die Handwerkskammern

Darf eine Handwerkskammer Herausgebern von Handwerks-Adreßbüchern Name, betriebliche Anschrift und Telefonnummer der Handwerksbetriebe mitteilen? Ist es in Ordnung, daß sie Name und Betriebsanschrift neu in das Handwerksregister eingetragener Betriebe an Versicherungen weitergibt, die dem Handwerk besonders verbunden sind? Darf eine Handwerkskammer Name und Wohnort erfolgreicher Absolventen von Gesellen- und Meisterprüfungen der Presse zur Veröffentlichung geben? Solche Fragen wurden mir auch 1987 immer wieder gestellt. Ich sehe die Dinge so: Handwerkskammern dürfen solche Auskünfte nur geben, wenn zweierlei Voraussetzungen erfüllt sind. Zum einen müssen die Anfragenden ein berechtigtes

Interesse an den Informationen haben; dem ist in aller Regel so. Zum anderen dürfen die Handwerkskammern durch die Datenweitergabe keine schutzwürdigen Belange der Inhaber der Handwerksbetriebe oder Prüflinge beeinträchtigen. Zur Entscheidung dieser oft nicht einfachen Frage können sie, wenn es um Auskunft über Betriebe geht, die Durchschrift deren Gewerbeanmeldung bei der Gemeinde heranziehen, welche sie kraft Gesetzes erhalten. Darin müssen nämlich die Betriebsinhaber ausdrücklich erklären, ob sie mit einer Weitergabe von Name, Anschrift und ausgeübter Tätigkeit an Dritte, z. B. Adreßbuchverlage oder Versicherungen, für Werbezwecke einverstanden sind oder nicht. Orientieren sich die Handwerkskammern hieran, bedeutet dies: sie würden schutzwürdige Belange des Inhabers jedenfalls dann verletzen, wenn sie die gewünschten Auskünfte entgegen dessen erklärten Willen für Werbezwecke weitergeben würden. Was nun aber mit den Adreßdaten erfolgreicher Prüflinge? Ein Handwerker und seine Kammer können hier davon ausgehen, daß erfolgreiche Prüflinge in aller Regel nichts gegen eine Veröffentlichung einzuwenden haben, sondern sie meist sogar begrüßen. Um jedoch auf Nummer Sicher zu gehen, daß in keinem Fall schutzwürdige Belange beeinträchtigt werden, empfahl ich der Handwerkskammer, man möge die Prüflinge vor Ablegung der Prüfung in geeigneter Weise darauf hinweisen, daß eine Veröffentlichung in der Presse beabsichtigt ist. Auf diese Weise kann jeder, der dies nicht wünscht, dem Plan widersprechen. Mir scheint dies ein geeigneter Weg zu sein, die in Einzelfällen denkbaren unterschiedlichen Interessen unter einen Hut zu bringen.

Ausblick

Die Zukunft des Datenschutzes liegt nach wie vor im Ungewissen. Er hat sich noch lange nicht in Staat und Gesellschaft etabliert, auch wenn es anders scheinen mag. Gewiß, der Begriff Datenschutz ist inzwischen eine feste Größe im Sprachschatz der Verantwortlichen in Politik und Verwaltung. Kaum einer von ihnen unterläßt heutzutage, sobald man ihn darauf anspricht, zu betonen, wie wichtig und notwendig der Datenschutz sei. Dies ist sicherlich schon ein beachtlicher Fortschritt, der vor allem auf das gestiegene Datenschutzbewußtsein bei den Bürgern zurückzuführen ist. Nur, wie überall nützen auch im Datenschutz Bekenntnisse wenig, wenn die Taten ihnen nicht entsprechen. Allgemeine, im Unverbindlichen bleibende, verständnisvolle Sympathiekundgebungen machen sich gut, kosten wenig und gehen leicht über die Lippen. Sehr viel weniger groß ist die Bereitschaft, sich zum Datenschutz zu bekennen, wenn es um seine konkrete Umsetzung in der Gesetzgebung und um seine Beherzigung im Verwaltungsalltag geht. Hier wird dann rasch offenbar, wer den Datenschutz gewissermaßen nur als schmückendes Beiwerk betrachtet, auf das man bei Bedarf stolz verweist, das man aber schnell beiseite schiebt, wenn es ernst wird und zur Sache geht. In der nächsten Zeit haben die Verantwortlichen reichlich Gelegenheit, im Datenschutz Position zu beziehen.