Landtag von Baden-Württemberg
10. Wahlperiode

Drucksache 10 / 4540
28. 12. 90

Mitteilung

der Landesbeauftragten für den Datenschutz

Elfter Tätigkeitsbericht der Landesbeauftragten für den Datenschutz

Schreiben der Landesbeauftragten für den Datenschutz vom 28. Dezember 1990 Nr. C 2310:

Anbei übersende ich Ihnen meinen 11. Tätigkeitsbericht, den ich nach § 16 Abs. 2 des Landesdatenschutzgesetzes dem Landtag von Baden-Württemberg zum 31. Dezember 1990 zu erstatten habe.

Dr. Ruth Leuze

Eingegangen: 28. 12. 90 / Ausgegeben: 15. 01. 91

Elfter Tätigkeitsbericht
der
Landesbeauftragten für den Datenschutz
in Baden-Württemberg

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
1. Teil: Zehn Jahre unabhängige Datenschutzkontrolle	8
1. Der Start	8
2. Der ungeliebte Datenschutz	8
3. Die Wende?	9
4. Die Kontrollbefugnis	10
5. Die Dienststelle	12
6. Das Fazit	12
2. Teil: Die Gesetzgebung des Landes	13
1. Das Landesdatenschutzgesetz	13
2. Sicherheitsbereich	17
2.1 Das Polizeigesetz	17
2.2 Das Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität	19
2.3 Der Diskussionsentwurf einer gesetzlichen Regelung zum genetischen Fingerabdruck	20
2.4 Das Landesverfassungsschutzgesetz	21
3. Gesundheitswesen	24
3.1 Das Landeskrankenhausgesetz	24
3.2 Der Diskussionsentwurf eines Landeskrebsregistergesetzes	25
4. Umweltschutz	26
4.1 Das Bodenschutzgesetz	26
4.2 Das Landesabfallabgabengesetz	27
4.3 Der Gesetzentwurf zur Ausführung des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes	27
5. Statistik	28
5.1 Das Landesstatistikgesetz	28
5.2 Die Verordnung zur Durchführung des Agrarstatistikgesetzes	30
3. Teil: Die Polizei	31
1. Die PAD und der § 218	31
1.1 Kein Schwangerschaftsabbruch	32
1.2 Regelspeicherfristen passen nicht	34
1.3 Wo bleiben die Konsequenzen aus dem Ausgang des Ermittlungsverfahrens?	35
1.4 Nach 10 Jahren immer noch nicht genug	38
1.5 Länger gespeichert wegen Suizidversuchs	39
1.6 Die Vermißtenakte	40
1.7 Die Fristenspirale	40
1.8 Tatgenossen	42

Seite

2. Bagatelldelikte in der PAD 43
2.1 Die Realität 1990 44
2.1.1 Wie die Polizeidirektion Reutlingen verfuhr 45
2.1.2 Die schwarze Serie der Polizeidirektion Aalen 46
2.2 Das Ergebnis im Dezember 1990 48

3. Die Polizei und ihre Personal Computer 48
3.1 Keine strikte Beschränkung auf Textverarbeitung 49
3.2 Löschungsregelungen fehlen 49
3.3 Zulassung der Benutzer nicht geregelt 49
3.4 Paßwortänderung zu selten 50
3.5 Zugriffsschutz des Textverarbeitungssystems ungenügend 50
3.6 Sicherheitshardware und -software fehlt 50

4. Unerlaubte PAD-Abfragen 51
4.1 Der Wohnungsinteressent auf dem Prüfstand 51
4.2 Beratungsaufgabe falsch gelöst 51
4.3 Eine merkwürdige Verteidigungsstrategie 51

4. Teil: Die Justiz 52

1. Computer in der Justiz 52
2. Personen der Rechtspflege 52
2.1 Mitarbeiter des Gerichts 52
2.2 Der verwaltete Referendar 54
2.2.1 Schwachpunkt Aufnahmegesuch 54
2.2.2 Besoldung und Examensnote 54
2.2.3 Der Giftschrank 55
2.2.4 Personalakten für den Prüfungsausschuß 55
2.3 Der verwaltete Rechtsanwalt 56
2.3.1 Die Zulassung 56
2.3.2 Antragsunterlagen an das Landgericht 57
2.3.3 Die Datei der Ausgeschiedenen 57
2.4 PC-Einsatz bei den Gerichten 58

3. Säumige Schuldner 59
3.1 Das automatisierte Mahnverfahren 59
3.2 Das Schuldnerverzeichnis 60
3.2.1 Immer noch: keine ausreichende Rechtsgrundlage 60
3.2.2 Mitteilungsdienste und ihre Folgen 61
3.2.3 Schuldner oder Schuldige? 62

4. Der Strafvollzug 62
4.1 Die Kontrolle der Betreuer 62
4.2 Forschungsvorhaben – ein Sicherheitsrisiko? 63
4.3 Zur Besichtigung freigegeben? 64
4.4 Auch das gibt es 65

5. Die indiskrete Zustellung 65
6. Woher kam die Akte? 66

Seite

5. Teil: Das Führerscheinverfahren 67

1. Wie die Sache beginnt 68
   1.1 Das Antragsformular 68
   1.2 Wie aus unbescholtenen Bürgern Kriminelle wurden 68
2. Die Führerscheindateien 70
   2.1 Der Datensatz 71
   2.2 Verführerische Freitextfelder 72
   2.3 Das lange Gedächtnis der Führerscheinkartei 72
3. Wenn der Führerscheininhaber umzieht 74
4. Wo bleibt die Löschung? 74
5. Datenfriedhof „Wiedervorlage-Datei" 75
6. Mangelnde Datensicherheit 76
   6.1 Das leidige Paßwortproblem 76
   6.2 Die Tücken der Automatik 76
   6.3 Daten verschwinden – ganz ohne Hexerei 77

6. Teil: Die Kammern 77

1. Die Handwerkskammer Stuttgart 77
   1.1 Das Durcheinander 78
      1.1.1 Mangelhafte Organisation bei der Vergabe von Zugriffsrechten 78
      1.1.2 Mangelhafter Zugriffsschutz 78
      1.1.3 Unzureichende Protokollierung 79
   1.2 PC-Einsatz – Der vergessene Datenschutz 79
   1.3 Antragsvordrucke – ein Dauerthema für den Datenschutz 79
   1.4 Zugriffsrechte zu großzügig vergeben 80
   1.5 Auftragsdatenverarbeitung ohne Weisungen 80
2. Der Umsatz der Apotheken 81
3. Die Mitgliederdaten 82
   3.1 Der Erhebungsbogen 82
   3.2 Die unerwünschte Werbung 83
   3.3 Das Begrüßungsschreiben 83

7. Teil: Die gesetzliche Krankenversicherung 84

1. Zur Situation 84
2. Die Versichertendaten der Krankenkasse 85
   2.1 In der Beschränkung zeigt sich der Meister 85
   2.2 Wo bleibt die Transparenz? 86
   2.3 Arbeitsunfähigkeitszeiten – für immer gespeichert? 87
   2.4 Die Daten ausgeschiedener Mitglieder 87
   2.5 Noch immer – der kassenübergreifende Zugriff 88

Seite

2.6 Mängel bei der Datensicherheit 89
2.6.1 Die üblichen Paßwortprobleme 89
2.6.2 Fehlende Terminalbeschränkung 90
2.6.3 Unzureichender Schutz gegen Eindringversuche 90

3. Die Familienversicherten 90
3.1 Der Leistungsbescheid 91
3.2 Der Krankenschein 91
3.3 Die Zuzahlung beim Krankenhausaufenthalt 92

4. Die Beschäftigten der Krankenkasse als Versicherte 92
5. Das Krankenhaus als Datenlieferant 93
5.1 Die Reaktion der Datenzentrale 93
5.2 Die Verträge nach § 112 SGB V 94
6. Die aktive Gesundheitsberatung 95
7. Die Mitteilungspraxis an die Arbeitgeber 95
8. Der Wettbewerb unter den Krankenkassen 97

8. Teil: Aus dem Alltag der Gemeinden 98

1. Die Vergangenheitsbewältigung 99
2. Rund um das Melderegister 99
2.1 Der vergessene Widerspruch 100
2.2 Datenlieferant für die Presse 100
2.3 Melderegisterdaten für Marketingzwecke? 100
2.4 Selbstbedienung aus dem Melderegister 101
2.5 Was lange währt . . . 102
2.6 Korrekt! 103

3. Der Nichtwähler – das unbekannte Wesen 103
4. Der öffentliche Disput 104
5. Fragwürdige Doppelrolle 105
6. Die Unterrichtung des Mieters 105
7. Das Vorkaufsrecht und der Gemeinderat 106
8. Medienverleih der Kreisbildstellen 107
9. Die Kontrolle des Aussiedlers 107

9. Teil: Technik 108

1. Dialogverarbeitung 108
1.1 Der Systemverwalter 109
1.1.1 Die Allmacht des Systemverwalters einschränken 109
1.1.2 Vorkehrungen gegen Eindringversuche Unbefugter 111
1.2 Der Benutzerverwalter 111
1.2.1 Umfassende Zugriffsrechte nur dem Benutzerverwalter 111
1.2.2 Zugriffsrechte maßgeschneidert vergeben 113
1.2.3 Ohne Benutzerverzeichnis geht es nicht 113
1.2.4 Keine Aktivitäten ohne Protokoll 113
1.2.5 Eindringversuche verhindern 114

Seite

1.3 Der Anwenderbetreuer 115
1.3.1 1,6 Millionen Einwohner ständig im Griff 115
1.3.2 Alle Versichertendaten ständig im Griff 116
1.3.3 Die Führerscheindaten von zirka 940 000 Einwohnern im Griff 116
1.4 Die Protokollierung 117

2. Telefax 119
2.1 Das Kraftfahrt-Bundesamt in Karlsruhe? 120
2.1.1 Erster Akt: Das Regierungspräsidium 120
2.1.2 Zweiter Akt: Die Staatsanwaltschaft 121
2.1.3 Dritter Akt: Das Polizeipräsidium Karlsruhe 121
2.1.4 Letzter Akt: Das Ende? 122
2.2 Fazit 122

3. Das integrierte Programmpaket 122
3.1 Die Alleskönner 123
3.2 Die Kehrseite der Medaille 123
3.3 Die Konsequenzen 123

10. Teil: Sorgen der Bürger 124

1. Eine übereifrige Staatsanwaltschaft 124
2. Wie der Computer Autokennzeichen verstümmelt 125
3. Der Vorbesitzer im Fahrzeugbrief 125
4. Der Schwerbehinderten-Parkausweis 126
5. Der Arbeitslosenpaß 126
6. Die alte Klassenliste 127
7. Die Noten der ärztlichen Vorprüfung 127
8. Die bekanntgewordene Adoption 128
9. Eltern ohne Datenschutz? 129
10. Der zweifelhafte Service 130
11. Nochmals: der bedrängte Heimleiter 130
12. Grüne Damen im Krankenhaus 131
13. Die Unterrichtung des Hausarztes 131

Schlußbemerkung 132

1. Teil: Zehn Jahre unabängige Datenschutzkontrolle

Seit zehn Jahren, genau gesagt seit 1. April 1980, gibt es in Baden-Württemberg eine unabhängige Datenschutzkontrolle. Ich kann verstehen, daß dieses Jubiläum nicht für alle Anlaß zur Freude war. Doch darüber ganz mit Stillschweigen hinwegzugehen, wie es selbst das für den Datenschutz im Land federführende Innenministerium tat, war denn doch vielleicht der Zurückhaltung zuviel. Mir scheint jedenfalls hier und jetzt ein kurzer Rückblick durchaus angebracht.

1. Der Start

Als ich mein Amt übernahm, war die allgemeine Unsicherheit der Verwaltung in Fragen des Datenschutzes groß. Was versteht man eigentlich unter Datenschutz? Welche Auswirkungen hat das Landesdatenschutzgesetz mit seinen vielen höchst unbestimmten Generalklauseln? Was soll eigentlich die neue unabhängige Kontrollinstanz? Wie soll man sie in den herkömmlichen Verwaltungsaufbau einordnen? Was ist von ihr zu erwarten? Das waren nur einige der Fragen, die die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Verwaltung bewegten. Aufklärungsarbeit war deshalb zunächst einmal das Gebot der Stunde. Ganz anders reagierten die Bürger. Sehr bald wurde mein Amt für sie zu einem Begriff. Tagtäglich wenden sich Bürger aller Bevölkerungsschichten mündlich, fernmündlich und schriftlich hierher, beschweren sich über Behörden, wollen Auskunft und erbitten Rat. Schwierig war und ist es bis zum heutigen Tage, ihnen verständlich zu machen, daß die Datenschutzkontrolle in Baden-Württemberg aufgeteilt ist und ich deshalb ihren Anliegen nicht nachgehen kann, die Firmen, Banken, Versicherungen, kurzum alle privaten Organisationen und Stellen betreffen.

2. Der ungeliebte Datenschutz

Bei meiner Kontrolltätigkeit zeigte sich sehr rasch ein erstaunliches Phänomen: die größten Datenschutzdefizite mußte ich nicht etwa bei der Praktizierung des Landesdatenschutzgesetzes, sondern bei der Umsetzung von teilweise sehr viel älteren Regelungen über den Umgang mit persönlichen Daten in anderen Gesetzen feststellen. So schien z. B. in Vergessenheit geraten zu sein, daß die ärztliche Schweigepflicht auch zu beachten ist, wenn ein Arzt einem Kollegen Patientendaten für Forschungszwecke zur Verfügung stellen will. Nicht minder unbekümmert veröffentlichten Standesämter bis dahin Geburten, Eheschließungen und Todesfälle, obwohl das aus dem Jahr 1957 stammende Personenstandsgesetz klipp und klar sagt, daß dies ohne Einwilligung der Betroffenen nicht geht. Diese Beispiele ließen sich, wie jeder aus den früheren Tätigkeitsberichten weiß, lange fortsetzen. Ganz offensichtlich hatten sich die Rechts- und Fachaufsichtsbehörden bis zur Installierung der unabhängigen Datenschutzkontrolle zu wenig um die Beachtung solcher besonderen Datenschutzbestimmungen gekümmert. Darum kann auch nicht verwundern, daß sich bei vielen, die bisher so verfahren waren oder davon profitiert hatten, Unmut regte, als mein Amt sie aufforderte, es künftig mit den besonderen Datenschutzbestimmungen genau zu nehmen. Ein anderes kam hinzu: Das Landesdatenschutzgesetz selbst erforderte ein Umdenken in der Verwaltung. Plötzlich war es nicht mehr möglich, Daten innerhalb der Verwaltung frei fließen zu lassen; plötzlich war es auch nicht mehr bloß eine Frage der Zweckmäßigkeit, sondern auch der Rechtmäßigkeit, ob bestimmte Daten benötigt und deshalb aufbewahrt werden dürfen oder nicht. Das führte zu erheblicher Unsicherheit. Ganz we-

sentlich schuld daran war, daß das Landesdatenschutzgesetz nur sehr allgemein regelte, unter welchen Voraussetzungen Datenverarbeitungsmaßnahmen zulässig sind („... zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben erforderlich"), und die verantwortlichen Ministerien den Behörden vor Ort keinerlei konkreten Hilfen an die Hand gaben. Die Folge waren haarsträubende Fehlinterpretationen, die wiederum anderen Behörden Anlaß gaben, auf die Barrikaden zu gehen, wenn ihnen Informationen zu Unrecht verweigert wurden, auf die sie Anspruch hatten. Nicht nur das: manche Behörden benutzten den Datenschutz sogar bewußt als Killerargument, um berechtigte Informationswünsche abzublocken, obwohl sie dafür in Wirklichkeit ganz andere Motive hatten. Vor allem scheuten sie in diesen Fällen den für sie mit der Auskunft verbundenen Aufwand.

Für all den daraus entstandenen Unmut wurden dann der Datenschutz und die ihn gewissermaßen verkörpernde unabhängige Datenschutzkontrolle verantwortlich gemacht. Das Schlagwort vom „recht verstandenen Datenschutz" im Gegensatz zum „überzogenen Datenschutz" machte die Runde. Der damalige Innenminister warf mir ein „teilweise überanstrengtes Datenschutzverständnis" vor. Die Reaktion ließ nicht lange auf sich warten. Im Jahr 1982 kam es zur ersten Änderung des Landesdatenschutzgesetzes, mit der die Übermittlungsbefugnis der Behörden erweitert und meine Kontrollbefugnis eingeschränkt wurden. Damit noch nicht genug: nachdem ich in meinem 2. Tätigkeitsbericht aufgedeckt hatte, daß Forschungseinrichtungen im Lande unter Verletzung der ärztlichen Schweigepflicht eine Reihe von Krankheitsdatenregistern führten – z. B. das Kumulative Psychiatrische Fallregister am Zentralinstitut für seelische Gesundheit in Mannheim, das Knochentumorregister beim Deutschen Krebsforschungszentrum in Heidelberg, die Basisdokumentation der psychiatrischen Landeskrankenhäuser an der Universitätsnervenklinik Freiburg –, sollte das Landesdatenschutzgesetz ein weiteres Mal geändert werden. Diesmal wollte man alle besonderen Berufs- und Amtsgeheimnisse und damit auch alle in § 203 Abs. 1 und 3 StGB mit Strafe bewehrten Geheimhaltungspflichten zugunsten der Forschung lockern – angefangen von der ärztlichen Schweigepflicht bis hin zur Geheimhaltungspflicht der Psychologen, Angehörigen der Beratungsstellen nach § 218 b StGB oder der sonstigen in § 203 Abs. 1 StGB genannten Beratungsstellen. Diese Regelungsabsichten, die nun wirklich in das Persönlichkeitsrecht der Betroffenen in bis dahin nicht gekanntem Maße eingegriffen hätten, konnte ich gerade noch abwehren. Doch ansonsten war Datenschutz zu dieser Zeit kein Thema, das Zukunft zu haben schien, obwohl die Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnik und ihr ständig steigender Einsatz auch in der Verwaltung allen Anlaß gegeben hätten, den Datenschutz auszubauen statt einzuschränken.

3. Die Wende?

Ein Ereignis, das für die weitere Zukunft des Datenschutzes von kaum zu unterschätzender Bedeutung werden sollte, setzte dann zunächst einmal dem massiv in Gang gekommenen roll back im Datenschutz ein Ende: ich meine die unter starker Beteiligung der Bürger erfolgten Auseinandersetzungen über die Volkszählung 1983 und das sich anschließende Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983. Mit diesem Urteil wurde der Datenschutz, den viele zuvor als Marotte einiger Datenschützer betrachtet hatten, gewissermaßen hoffähig. Wem immer auch noch schwerfallen mag, sich mit dem Datenschutz anzufreunden, bleibt seitdem nicht erspart, sich mit diesem Thema zu befassen, sobald es um Fragen der Informationsverarbeitung geht.

All dies wirkte sich natürlich auch auf die Arbeit der unabhängigen Datenschutzkontrolle aus. In der Verwaltung ist die Einsicht in die Notwendigkeit des Datenschutzes insgesamt gestiegen, das Verständnis für seine Anforderungen gewachsen. Allerdings: wer erhofft hatte, die große Wende werde sich auch in einer anderen Einstellung der Verantwortlichen für den Datenschutz im Land zeigen, wurde enttäuscht. Baden-Württemberg wurde auch nach dem Volkszählungsurteil nicht das Land, von dem irgendwelche besonderen Impulse zur Fortentwicklung des Datenschutzrechts ausgegangen wären. Ganz im Gegenteil: von Anfang an hieß die Devise abwarten, ja keine Vorreiterrolle übernehmen und Neuland betreten, sondern allenfalls nachvollziehen, was anderswo bereits gemacht wurde und politisch unumgänglich schien. Gewiß, an verbalen Bekenntnissen zur Bedeutung und zur Schutzbedürftigkeit des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung fehlt es inzwischen nicht. Grundsätze des Datenschutzes wie Vorrang der Datenerhebung beim Betroffenen, Zweckbindung und Transparenz sind Begriffe, die auch in Baden-Württemberg allenorts gern und oft verwendet werden. Denn das alles hört und liest sich gut. Doch das Entscheidende sind dann immer die Ausnahmen und da bleibt man sich treu. Und noch eines: schon unmittelbar nach dem Volkszählungsurteil warnte ich vor der Gefahr, in diesem Urteil lediglich eine Aufforderung zu sehen, die bisherige Praxis formal durch Gesetze abzusichern. Das Bundesverfassungsgericht wollte mit seiner Feststellung, Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht bedürften einer gesetzlichen Grundlage, dem Gesetzgeber nicht etwa nur eine Beschäftigungstherapie verschreiben. Vielmehr erteilte es ihm damit auch den Auftrag, die bisherige Praxis zu überprüfen und kritisch zu hinterfragen. Genau dies aber scheint im Lande immer mehr in Vergessenheit zu geraten, wie z. B. die bisher bekanntgewordenen Pläne zur Novellierung des Polizeigesetzes zeigen. Ohne jeden Abstrich will das Innenministerium hierin die bisherige Speicherpraxis der Polizei praktisch in Gesetzesform gießen.

4. Die Kontrollbefugnis

Mit keiner anderen Frage mußte ich mich zu meinem Leidwesen seit meiner Amtsübernahme so ständig und intensiv beschäftigen wie mit der nach dem Umfang meiner Kontrollbefugnisse. Schon beim ersten offiziellen Kontakt mit dem Innenministerium im Mai 1980 ging es los: sein Bemühen, die Verwaltung so weit wie irgend möglich von Kontrollmaßnahmen freizustellen, drückte bereits dieser Besprechung den Stempel auf. Sollte die unabhängige Datenschutzkontrolle die Einhaltung der besonderen Vorschriften über den Datenschutz auch dann überwachen können, wenn die Daten nicht in einer Datei – also in einer Kartei und im Computer – gespeichert sind? Das war die damals strittige Frage. Das Ergebnis ist bekannt. Das Innenministerium setzte sich mit seiner restriktiven, auf Abwehr der unabhängigen Datenschutzkontrolle bedachten Auffassung durch. Der Landtag schrieb sie im Gesetz zur Änderung des Landesdatenschutzgesetzes vom 30. Juni 1982 (GBl. S. 265) fest. Von da an war mir die Überprüfung der Datenverarbeitung, die nicht in oder aus Dateien stattfand, verwehrt. Aber damit hatten die Bemühungen um möglichst viel kontrollfreien Raum noch kein Ende. Ansatzpunkte dafür bot die gesetzliche Regelung genügend. Der Kampf um die Datei entbrannte und manche Behörden scheuten keinen Aufwand um nachzuweisen, daß eine Kartei ausschließlich für behördeninterne Zwecke bestimmt ist. Denn dann darf ich bis jetzt nur die sorgfältige Aufbewahrung, nicht aber auch den Inhalt der Kartei überprüfen. Fast noch unerquicklicher waren die Auseinandersetzungen mit dem Innenministerium

und dem Landeskriminalamt darüber, inwieweit ich bei der Überprüfung von Datenspeicherungen Einblick in damit in Zusammenhang stehende Akten nehmen darf. Ein anschauliches Beispiel für diese Art der Auseinandersetzungen ist in meinem 9. Tätigkeitsbericht nachzulesen (LT-Drs. 10/950, S. 18–22). Mit einer neuen Variante wartete heuer das Landesamt für Verfassungsschutz auf. Es blockte mit tatkräftiger Unterstützung des Innenministeriums monatelang eine Kontrolle seiner Datenverarbeitung bei Sicherheitsüberprüfungen durch mein Amt ab. Als beiden Ende November dann die Argumente ausgegangen waren, war es für diese Kontrolle zu spät: der Tätigkeitsbericht stand ins Haus.

Weil das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil ausdrücklich auf die Bedeutung der unabhängigen Datenschutzkontrolle für den Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung hinwies, konnte man eigentlich erwarten, dies werde in den neuen Landesdatenschutzgesetzen und dem neuen Bundesdatenschutzgesetz seinen Niederschlag finden. Nichts lag seitdem näher, als umfassende Befugnisse zur Kontrolle der Informationsverarbeitung festzuschreiben. So taten es denn auch alle Länder, die bislang neue Datenschutzgesetze erlassen haben. Die Landesregierung von Baden-Württemberg will sich dagegen diesem Vorbild nicht anschließen, sondern die Kontrollbefugnisse noch restriktiver regeln, als es im neuen Bundesdatenschutzgesetz geschehen ist. Im Lande soll die unabhängige Datenschutzkontrolle grundsätzlich nur wie bislang die Datenverarbeitung in Dateien überprüfen können. Was sich außerhalb von Dateien abspielt, soll ihrer Kontrolle nur dann unterliegen, wenn sie hinreichende Anhaltspunkte hat, daß ein Bürger in seinen Rechten verletzt wurde. Dieser geringfügigen Erweiterung der gegenwärtigen Kontrollbefugnisse steht auf der anderen Seite eine gravierende Einschränkung gegenüber: Um die Betroffenen vor der in ihrem Interesse tätigen unabhängigen Datenschutzkontrolle zu schützen (!), sollen sie in Zukunft einer Kontrolle widersprechen können, bei der es um Daten aus Sicherheitsüberprüfungen oder um solche geht, die der ärztlichen Schweigepflicht oder dem Personalaktengeheimnis unterliegen. Da man ja bekanntlich vorher nie genau sagen kann, welche Daten die unabhängige Datenschutzkontrolle bei Überprüfungen zu Gesicht bekommt, werden damit in Zukunft insoweit systematische Überprüfungen praktisch nicht mehr möglich sein. Schon ein einzelner Widerspruch könnte unter Umständen eine solche Prüfung selbst dann unmöglich machen, wenn sie andere Beschäftigte ausdrücklich wünschen. Zu alledem kommt hinzu: Kontrollen sollen erst möglich sein, wenn die Betroffenen zuvor – sei es im Einzelfall oder in allgemeiner Form – auf ihr Widerspruchsrecht hingewiesen wurden. Dabei will es die Landesregierung auch noch der einzelnen Behörde überlassen, ob sie die eine oder die andere Form des Hinweises wählt. Damit haben die Behörden genügend Spielraum, unerwünschte Kontrollen abzublokken. Alles in allem: Diese Regelungsabsicht bleibt weit hinter dem zurück, was sogar hier im Land seit 1980 geltendes Recht ist und anstandslos praktiziert wurde. Das alles hindert freilich den Herrn Innenminister nicht, immer wieder öffentlich zu erklären, durch das neue Landesdatenschutzgesetz würden die Kontrollbefugnisse der Datenschutzbeauftragten insgesamt erheblich erweitert. Wird sein Regelungsvorschlag Gesetz, dann verschwindet mit Sicherheit, so bedauerlich dies auch wäre, das Thema Kontrollbefugnis nicht von der Tagesordnung – ja, weitere Konflikte wären wegen der Neigung mancher Behörden, sich möglichst einer Kontrolle zu entziehen, geradezu vorprogrammiert.

5. Die Dienststelle

Nach § 16 Abs. 1 des LDSG hat die unabhängige Datenschutzkontrolle die Aufgabe, die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen in der gesamten Verwaltung des Landes Baden-Württemberg zu überwachen und diese Stellen zu beraten. Zählt man Gemeinden, Landkreise, Zweckverbände und sonstige kommunale Körperschaften zusammen, alle staatlichen Behörden des Landes, Schulen, Hochschulen und sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des Öffentlichen Rechts noch hinzu, so sind dies alles in allem weit über 8 000 Stellen. Dabei ist noch gar nicht mitgerechnet, daß unter datenschutzrechtlichem Aspekt z. B. die Verwaltung einer Großstadt mit ihren sonstigen Einrichtungen oder die Universitäten mit ihren Kliniken in zahlreiche einzelne der Kontrolle unterliegende Stellen aufgeteilt sind. Ferner ist zu berücksichtigen, in welch starkem Maße gerade in Baden-Württemberg der Einsatz moderne Informations- und Kommunikationstechnik forciert wurde und wie häufig sich inzwischen selbst kleinste Behörden der Hilfe des Computers bedienen. Nur wer dies alles zusammen sieht, kann sich ein ungefähres Bild von dem Betätigungsfeld machen, das der unabhängigen Datenschutzkontrolle zugewiesen ist. Bedenkt man dies und betrachtet man daneben die Personalausstattung meines Amtes, so kann man wahrlich nicht von einer großen Kontrollbürokratie reden, die die Verwaltung bei der Erledigung ihrer Aufgaben über Gebühr behindert und deren Verwaltungsaufwand erhöht. Gerade aber dies Schreckgespenst wird gelegentlich an die Wand gemalt. Als ich mein Amt im Jahr 1980 übernahm, waren es ganze acht Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die mich bei dieser Arbeit unterstützten. Da sich schon nach kurzer Zeit zeigte, daß sich damit die Aufgaben des Amtes nun wirklich nicht erledigen lassen, erhielt ich 1981 drei weitere Mitarbeiter. Daran änderte sich dann bis Anfang 1985 nichts mehr. Wegen der intensiven Bemühungen der Landesregierung um eine Realisierung ihres Landessystemkonzepts war es damals nicht mehr länger vertretbar, die unabhängige Datenschutzkontrolle, die ja diese Realisierung kritisch zu begleiten hat, beim Personalstand der Gründungszeit zu belassen. So kamen dann schließlich zwei weitere Mitarbeiter hinzu. Bis auf eine Halbtagsstelle für eine Schreibkraft ist seither der Personalstand unverändert. Dreizehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und eine Halbtagskraft einschließlich der Kräfte für Registratur, Schreibdienst und Geschäftsstelle helfen mir jetzt, die schwierige und spannungsreiche, aber auch vielseitige und interessante Aufgabe der unabhängigen Datenschutzkontrolle wahrzunehmen. Allerdings sei offen gesagt: auch der Belastbarkeit meiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind Grenzen gesetzt. Nicht ohne Grund sind im Interesse einer sachgerechten effektiven Erledigung der vielfältigen Aufgaben die Mitarbeiterzahlen meiner Kollegen in vergleichbaren anderen Bundesländern fast durchweg höher. So haben z. B. meine Kollegen in Bayern, Berlin, Hessen und Nordrhein-Westfalen zwischen 29 und 15 Mitarbeiter. Auch an der Personalausstattung ist abzulesen, welche Bedeutung ein Land der unabhängigen Datenschutzkontrolle zumißt.

6. Das Fazit

Datenschutz war und ist immer noch längst keine Selbstverständlichkeit. Mein Amt stieß bei seinem Bemühen, ihn in der Praxis durchzusetzen, gar nicht so selten auf Unverständnis oder sogar offene Ablehnung. Wegen solcher Reaktionen war die Arbeit der vergangenen zehn Jahre oft mühsamer als nötig; Rückschläge blieben nicht aus. Doch gelang es, trotz aller Schwierigkeiten sehr Vieles zu bewirken. Hervorzuheben sind zum einen die vielen Einzelfälle, in

denen wir erreichen konnten, daß Fragebogen verkürzt, unzulässige Weitergabepraktiken eingestellt und Bürgern nachteilige Datenspeicherungen gelöscht wurden. Viele Bürger sind auch froh, in meinem Amt einen Ansprechpartner zu haben, von dem sie Auskunft und Rat erhalten konnten. Manchen guten Tip konnte ich geben, manche Besorgnis zerstreuen, für manches notwendige Vorgehen Verständnis wecken und manches gestörte Verhältnis zwischen Bürgern und Verwaltungen wieder einigermaßen in Ordnung bringen. Aber nicht nur das. Durch zahlreiche Aktivitäten in Grundsatzfragen stellte ich die Ministerien und die Verwaltungen immer wieder vor die Notwendigkeit, altgediente Vorgehensweisen ganz abzustellen oder zumindest zu überdenken und zu modifizieren. Ich erinnere nur an meine durchaus nicht erfolglosen Bemühungen, bei der Realisierung des Landessystemkonzepts dem Datenschutz die notwendige Beachtung zu schenken oder die exzessive Speicherungspraxis der Polizei einzuschränken. Auch die Kontrollpraxis bei den Behörden vor Ort trug ihre Früchte. Ihre Bereitschaft, dem Datenschutz Rechnung zu tragen, ist deutlich gestiegen. Das Datenschutzbewußtsein ist nicht nur bei den Bürgern, die seit jeher meine besten Helfer sind, sondern auch in der Verwaltung gewachsen. Jede Behörde und sonstige öffentliche Stelle muß mit der Existenz der unabhängigen Datenschutzkontrolle und mit der Möglichkeit rechnen, daß auch ihre Datenverarbeitung einer Überprüfung unterzogen wird. Schon das wirkt sich, wie ich aus vielen Kontakten mit der Basis weiß, positiv für den Datenschutz aus. Mancher datenschutzbewußte Mitarbeiter kann sich vor Ort gegenüber seinen Kollegen auf die unabhängige Datenschutzkontrolle berufen und auf diese Weise erreichen, daß seine Dienststelle dem Datenschutz mehr Rechnung trägt. Welche erhebliche Bedeutung mein Amt für die Sicherung des Datenschutzes in der Praxis erlangt hat, zeigen auch die zahlreichen Anfragen und Bitten um Beratung gerade auch aus der Verwaltung selbst. Bedauerlicherweise kann ich diesen Wünschen wegen der starken Arbeitsbelastung meines Amtes und seiner geringen Personalausstattung längst nicht immer so nachgehen, wie ich mir dies wünsche. Alles in allem: die unabhängige Datenschutzkontrolle konnte trotz mancher Anfeindungen und Widerstände in den vergangenen zehn Jahren einen wesentlichen Beitrag für die Durchsetzung des Datenschutzes und damit für die Sicherung des Grundrechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit leisten. Dies verpflichtet zugleich für die Zukunft.

2. Teil: Die Gesetzgebung des Landes

Das Datenschutzrecht ist in Bewegung geraten. Nach jahrelangem Zaudern kamen 1990 in Baden-Württemberg zahlreiche Gesetzesvorhaben in Gang. Die Stellungnahmen zu den verschiedenen Entwürfen nahmen die Arbeitskapazität meines Amts erheblich in Anspruch. Eine ärgerliche Begleiterscheinung war der Zeitdruck. Er entstand, weil insbesondere das Innenministerium sich mit dem Ausarbeiten und Überarbeiten seiner Gesetzentwürfe reichlich Zeit ließ, aber dann immer wieder von mir erwartete, daß ihm die Stellungnahmen meines Amtes in relativ kurzer Zeit vorliegen. Inzwischen hat die Gesetzeswelle auch den Landtag erreicht.

1. Das Landesdatenschutzgesetz

Das Landesdatenschutzgesetz ist und bleibt auch in Zukunft das wichtigste Gesetz für den Datenschutz im Land. Es bildet das Fundament, auf dem letztlich alle anderen, in Einzelgesetzen enthalte-

nen Regelungen über das Erheben und den Umgang mit persönlichen Daten aufbauen. Gerade deshalb schaltete ich mich mehr, als dem Innenministerium vielleicht lieb war, in die Vorbereitung dieser Novelle ein und drängte nachhaltig darauf, daß auch Baden-Württemberg ein Landesdatenschutzgesetz erhält, das diesen Namen verdient. Diese Mühen blieben erfreulicherweise nicht ganz ohne Erfolg. Wenigstens in ein paar Punkten konnte mein Amt die ursprünglichen Vorstellungen des Innenministeriums verbessern und zwischenzeitlich von ihm in Aussicht genommene Verschlechterungen verhindern:

- So soll eine Behörde in Karteien oder im Computer gespeicherte Daten grundsätzlich dann löschen müssen, wenn sie diese Daten nicht mehr zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Ursprünglich wollte das Innenministerium diese Löschungspflicht erst entstehen lassen, wenn die Behörde ausdrücklich festgestellt hat, daß sie diese Daten nicht mehr kennen muß. Damit wäre es der Behörde möglich gewesen, die Löschung zu Lasten der Bürger beliebig hinauszuzögern.
- Finanzämter können sich nicht mehr unter Berufung auf das Steuergeheimnis Kontrollen durch mein Amt entziehen.
- Entgegen der ursprünglichen Absicht soll mein Amt die Ministerien nicht mehr über jede Beratung von Behörden und jede Beanstandung unterrichten müssen. Ein Gängelungsversuch entfiel damit.

Diese bescheidenen Verbesserungen können freilich nicht über die erheblichen Mängel hinwegtäuschen, die der Gesetzentwurf nach wie vor hat. Er bleibt in einigen Punkten selbst hinter dem neuen Bundesdatenschutzgesetz zurück, obwohl das Innenministerium in der Vergangenheit immer wieder die Leitbildfunktion des Bundes betont hatte und das neue Bundesdatenschutzgesetz ganz sicher nicht dem entspricht, was man sich im Interesse der Bürger erhoffen durfte. Beispielhaft seien nur einige Mängel des Gesetzentwurfs dargestellt, den die Landesregierung inzwischen in den Landtag eingebracht hat (LT-Drs. 10/4429):

- Automatisierte Direktabrufverfahren

  Hierunter versteht man, daß eine Behörde jederzeit auf bestimmte Daten einer anderen Behörde zugreifen kann, ohne daß diese etwas davon bemerkt. Behörden sollen sie schon einrichten dürfen, soweit dies „unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen der Betroffenen und der Aufgaben der beteiligten Stellen angemessen ist". Mit einer solchen wachsweichen Generalklausel ist einem unkontrollierten Datenaustausch Tür und Tor geöffnet. Erschwerend kommt hinzu, daß die unabhängige Datenschutzkontrolle künftig nicht mehr wegen unbefugter Einzelabfragen Strafantrag stellen und so eine Bestrafung der Verantwortlichen erwirken kann. Denn der Gesetzentwurf stuft sie, anders als das geltende Recht, in der Regel nur noch als Ordnungswidrigkeit ein. Da insoweit das Opportunitätsprinzip gilt, steht es den Bußgeldbehörden frei, ob sie einschreiten wollen oder nicht. Nur wenn der unbefugte Abruf gegen Entgelt begangen wurde oder in der Absicht, sich oder einen anderen zu bereichern oder einen anderen zu schädigen, soll es bei der Straftat bleiben.
- Textverarbeitung

  Die Anforderungen an die Datensicherheit beim Einsatz von Textverarbeitungssystemen schränkt der Gesetzentwurf anders als das geltende Recht ein. Hierdurch beschwört er die Gefahr herauf, daß Behörden die „10 Gebote des Datenschutzes" bei der Textverarbeitung weitgehend vernachlässigen und damit unvertretbare Risiken für das Persönlichkeitsrecht einhergehen. Kommt die Regelung, braucht z. B. ein Krankenhaus eine in einem Textverarbeitungssystem abgespeicherte Sammlung von

Arztbriefen weniger absichern als eine in demselben Arbeitsplatzcomputer abgespeicherte Patientendatei desselben Inhalts, obwohl sich mit einem geeigneten Suchprogramm die abgespeicherte Sammlung der Arztbriefe genau so schnell wie die Patientendatei durchforsten und auswerten läßt.

- Wissenschaftliche Forschung

  Der Gesetzentwurf privilegiert die Forschung gegenüber dem Grundrecht des Bürgers, selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner Daten zu bestimmen, in entschieden zu weitgehender Weise: Während überall sonst der Bürger seine Einwilligung, daß seine Daten gespeichert und weitergegeben werden dürfen, schriftlich erklären muß, verzichtet der Gesetzentwurf auf die Schriftform, wenn der Forschungszweck durch sie „erheblich beeinträchtigt würde". Gerade darauf werden sich in Zukunft Forscher immer berufen. Denn der Sinn der Schriftform für die Abgabe von Einwilligungserklärungen liegt ja gerade darin, dem Betreffenden deutlich zu machen, er solle sich die Sache wegen ihrer Konsequenzen genau überlegen. Weil der Schriftform also per se Warnfunktion zukommt, wird sie in aller Regel die Bereitschaft einzelner, ihre Daten für Forschungszwecke zur Verfügung zu stellen, und damit natürlich auch den Forschungszweck beeinträchtigen. Im Klartext heißt dies: in Zukunft genügt schon eine mündliche Äußerung des Beforschten. – Sind Daten dann einmal in der Hochschule, geht es nach dem Motto „einmal Forschung, immer Forschung". Von da an kann man sie nämlich praktisch unbegrenzt für Forschungszwecke verwenden und auch an andere Forschungseinrichtungen weitergeben. Selbst wenn der betroffene Bürger einst nur damit einverstanden war, daß eine bestimmte Forschungsstelle seine Daten für ein ganz bestimmtes Forschungsprojekt verwendet, muß er deshalb damit rechnen, daß auch ganz andere Forschungseinrichtungen diese Daten für unbestimmte Zeit vorhalten und für ganz andere Forschungsvorhaben verwenden. Mit dieser Regelung erfüllt der Gesetzentwurf einen alten Wunschtraum der Forschung. Es könnte freilich sein, daß sie zum Danaer-Geschenk wird. Denn wer kann noch guten Gewissens bei solcher Rechtslage jemand raten, seine Daten zur Durchführung von Forschungsvorhaben zur Verfügung zu stellen?

- Keine Zweckbindung in der Steuerverwaltung

  Die amtliche Begründung streicht dick heraus, daß der Gesetzentwurf dem Grundsatz der Zweckbindung Rechnung trägt, daß also die Behörden für einen bestimmten Zweck erhobene Daten grundsätzlich nur für diesen Zweck nutzen dürfen. Weil das Finanzministerium darob befürchtete, in der Steuerverwaltung werde künftig der bisher praktizierte freie Datenfluß für die unterschiedlichsten steuerlichen Zwecke nicht mehr möglich sein, sah ein Vorentwurf zunächst vor, daß für die Finanzbehörden der Grundsatz der Zweckbindung nicht gilt. Eine solche Sonderregelung zugunsten der Steuerverwaltung gibt es jetzt nicht mehr. Nur, bessere Einsicht hat dies nicht bewirkt, wie ein Blick in die Gesetzesbegründung zeigt. Dort wird jetzt schlicht und einfach die Steuererhebung als Zweck der Datenerhebung der Finanzämter bezeichnet. Damit hat man, bloß auf einem viel eleganteren Weg, das von Anfang an gewünschte Ergebnis. Bleibt es dabei, kann in Zukunft die Steuerverwaltung immer auf diesen in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck gekommenen Willen des Gesetzgebers verweisen. Mit dem Trick, darin den Verwendungszweck viel weiter als vertretbar zu umschreiben, wird der Zweckbindungsgrundsatz praktisch ad absurdum geführt. Außerdem verspricht der Gesetzeswortlaut, Daten dürften nur „für Zwecke ..., für die sie ... erhoben worden sind", verwendet werden, viel mehr als er tatsächlich hält. Kurzum: die

verfassungsrechtlich gebotene Zweckbindung bleibt auf der Strecke.

- Keine Sperrklausel

  Es gibt Datenbestände, die man bloß deshalb nicht löschen kann, weil Rechts- oder Fachaufsichtsbehörden, Gerichte oder Rechnungshof auf sie noch eine bestimmte Zeit zu Kontrollzwecken zugreifen können müssen. Das geltende Recht verpflichtet die Behörden, solche Daten bis zum Ablauf der Aufbewahrungsfrist zu sperren und untersagt ihnen, sie für etwas anderes als den Kontrollzweck zu verwenden. Genau das schreibt auch das neue Bundesdatenschutzgesetz vor, nicht dagegen der Gesetzentwurf. Weil der Verwaltung in Baden-Württemberg offenbar das Sperren von Daten ein Dorn im Auge ist, behauptet die amtliche Begründung einfach, bei solcher Sachlage sei die Aufbewahrung zur Erfüllung der Aufgaben der speichernden Stelle erforderlich, und schon erübrigt sich eine Sperrvorschrift. Denn Daten, die die speichernde Stelle zur Erfüllung ihrer Aufgaben noch benötigt, braucht sie selbstverständlich nicht zu sperren. Die Konsequenzen dieses Manövers sind in jeder Beziehung unbefriedigend: Behörden können die an sich nicht mehr benötigten Daten uneingeschränkt weiter so nutzen und an andere Behörden weitergeben, wie es das Datenschutzrecht für tatsächlich benötigte Daten erlaubt.

- Kontrollkompetenz

  Wie hältst du es mit der unabhängigen Datenschutzkontrolle? Nach den Erfahrungen der letzten zehn Jahre war kaum anderes zu erwarten, als daß der Gesetzentwurf für diese Gretchenfrage eine ganz und gar unbefriedigende Antwort gibt. Anders als die neuen Datenschutzgesetze der anderen Länder erstreckt er die Kontrollbefugnis nicht generell auf die Datenverarbeitung in Akten. Dafür, heißt es, bestünde kein Bedürfnis, obwohl sich in der Vergangenheit nun wirklich deutlich gezeigt hat, daß die herkömmlichen Kontrollmechanismen nicht ausreichen. Nichts anderes als eine Chimäre ist auch die Datenschutzbürokratie, die der Herr Innenminister in der ersten Lesung des Gesetzentwurfs im Landtag zur Begründung dieser restriktiven Regelung beschwor. Die Erfahrungen anderer Länder, in denen die Datenschutzbeauftragten schon seit längerem umfassende Kontrollkompetenz besitzen, sprechen dazu ihre klare Sprache. Trotzdem soll im Lande die unabhängige Datenschutzkontrolle in Zukunft die Datenverarbeitung in Akten nur überprüfen können, wenn sie hinreichende Anhaltspunkte hat, daß ein Betroffener in seinen Rechten verletzt wurde.

  Während sich der Gesetzentwurf in dieser Frage wenigstens noch am neuen Bundesdatenschutzgesetz orientiert, geht selbst dieses dem Herrn Innenminister in der Frage der Kontrolle von Personaldaten und Daten, die bei Sicherheitsüberprüfungen anfallen oder dem Arztgeheimnis unterliegen, noch zu weit. Ursprünglich wollte das Innenministerium hier eine Kontrolle nur noch zulassen, wenn der Betroffene zuvor darin ausdrücklich eingewilligt hat. Ganz so offensichtlich wollte man dann aber schließlich doch nicht von der Bundesregelung abweichen. Man begnügte sich deshalb wie dort mit einem Widerspruchsrecht – aber mit einem ganz wesentlichen Unterschied: anders als beim Bund soll künftig im Land die Überprüfung durch die unabhängige Datenschutzkontrolle davon abhängen, daß die Betroffenen im Einzelfall oder in allgemeiner Form über ihr Widerspruchsrecht informiert wurden. Damit schränkt der Gesetzentwurf die Kontrollbefugnis gegenüber dem seit 1980 geltenden und ohne Anstände praktizierten Recht in einer Art und Weise ein, die der Notwendigkeit und Bedeutung der unabhängigen Datenschutzkontrolle nicht gerecht wird. Ihre Aufgabe besteht nicht nur dar-

in, den Anliegen einzelner nachzugehen und deren Rechte wahrzunehmen. Sie hat ebenso die Aufgabe, Datenverarbeitungssysteme umfassend und intensiv auf mögliche Risiken zu überprüfen und erkannte Mängel abzustellen. Daran besteht schon deshalb ein ganz erhebliches Allgemeininteresse, weil die Zahl der aktuell und potentiell Betroffenen unter Umständen sehr hoch sein kann. Deshalb ist die Darstellung des Herrn Innenministers, der Bürger müsse zur Wahrung seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung selber entscheiden können, ob seine Daten in eine Kontrolle einbezogen werden oder nicht, schlichtweg falsch. Der Gesetzgeber kann aus überwiegendem Allgemeininteresse sehr wohl – wie gerade das Innenministerium bei anderen Gelegenheiten immer wieder betont – andere Regelungen treffen. Ein solches Allgemeininteresse liegt hier eindeutig vor – ist doch die Aufgabe der unabhängigen Datenschutzkontrolle insoweit vergleichbar mit der des Rechnungshofs, der Gemeindeprüfungsanstalt und der Aufsichtsbehörden. Noch nie hat die Landesregierung ernsthaft erwogen, Kontrollen dieser Institutionen davon abhängig zu machen, ob ein Betroffener ihnen widerspricht oder nicht. Sie haben zu Recht stets Einblick in alles, was sie für ihre Kontrollzwecke benötigen. Warum das bei der Datenschutzkontrolle nicht gelten soll, ist und bleibt nicht nachvollziehbar. Vollends inakzeptabel macht der Gesetzentwurf die Sache dadurch, daß die Prüfungsbefugnis in Zukunft auch noch davon abhängen soll, daß die Betroffenen über ihre Widerspruchsmöglichkeit im Einzelfall oder in allgemeiner Form tatsächlich auch unterrichtet wurden. Damit gibt er der datenverarbeitenden Behörde die Möglichkeit, unerwünschte Kontrollen abzublocken. Sie brauchen sich nur für die Unterrichtung im Einzelfall entscheiden und schon sind unangemeldete oder kurzfristig angesetzte Kontrollen nicht mehr möglich. Darüber hinaus haben sie so ausreichend Zeit dafür zu sorgen, daß die Datenschutzkontrolle Verstöße nicht mehr entdecken kann.

Alles in allem: ein Gesetzentwurf, den es noch in erheblichem Maße zu verbessern gilt.

2. Sicherheitsbereich

Wieder einmal steht zu befürchten, daß der Datenschutz im Sicherheitsbereich als zweiter Sieger hervorgeht.

2.1 Das Polizeigesetz

Wenn es auch viele noch immer nicht wahrhaben wollen: die altehrwürdige polizeiliche Generalklausel taugt nicht als Rechtsgrundlage für die polizeiliche Datenverarbeitung heutiger Prägung. Zu offenkundig ist der Widerspruch zwischen der Unbestimmtheit dieser dafür gar nicht konzipierten Regelung und der Forderung unserer Verfassung, daß jeder Bürger aus dem Gesetz exakt herauslesen können muß, unter welchen Voraussetzungen die Polizei in sein Grundrecht auf Datenschutz eingreifen darf. Deshalb ist nur zu begrüßen, daß jetzt endlich auch Baden-Württemberg darangeht, dies im Polizeigesetz näher zu regeln. Doch die Regelungsabsicht ist noch kein Wert an sich; entscheidend ist der Regelungsinhalt. Vieles, was da geplant ist, befriedigt absolut nicht:

- Die Polizei soll künftig bereits zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten, also im Vorfeld, Rasterfahndungen und Observationen durchführen, mit Wanzen, Peil- oder Mikrosendern, versteckten Videokameras und ähnlichen technischen Mitteln heimlich fotografieren und filmen oder Ge-

spräche abhören und aufzeichnen, ja sogar Verdeckte Ermittler einsetzen dürfen. Die Frage ist, ob solche Mittel der heimlichen Datenerhebung tatsächlich heutzutage schon in einem so frühen Stadium notwendig sind. Wenn ja, dann ist aber wenigstens für die Zukunft ein unkoordiniertes Nebeneinander von Aktivitäten des Verfassungsschutzes und der Polizei von vornherein auszuschließen. Denn bekanntlich setzt der Verfassungsschutz schon bislang solche besonderen Mittel zur heimlichen Datenerhebung ein. Würde auch der Polizei der Einsatz dieser Mittel bei der vorbeugenden Bekämpfung von Staatsschutzdelikten erlaubt, wären Überschneidungen vorprogrammiert. Weil unsere Verfassung dem Verfassungsschutz mit guten Gründen keine Exekutivbefugnisse einräumt, kann nicht angehen, daß sich auf diesem Tätigkeitsfeld neben dem Verfassungsschutz auch die Polizei mit ihren weitgehenden Exekutivbefugnissen betätigen kann. Gerade solches läßt aber der Gesetzentwurf zu. Hinzu kommt: Da die Strafprozeßordnung jedenfalls bis jetzt den Einsatz technischer Mittel zur heimlichen Aufzeichnung von Wort oder Bild und Observationen nicht erlaubt, kann nicht angehen, der Polizei bei Vorfeldermittlungen mehr Befugnisse einzuräumen, als sie im sich eventuell anschließenden Ermittlungsverfahren hat. Sonst könnte die groteske Situation eintreten, daß die Polizei im Rahmen von Vorfeldermittlungen Verdeckte Ermittler, Wanzen und Videokameras einsetzen dürfte, damit aber sofort aufhören muß, wenn sie auf diese Weise Anhaltspunkte für eine Straftat erhält und deshalb ein Ermittlungsverfahren einleiten muß.

- Unbefriedigend sind auch die Regelungen, wie die Polizei mit von ihr erhobenen Informationen umgehen darf. Anstatt die Praxis kritisch zu hinterfragen und im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum informationellen Selbstbestimmungsrecht einzugrenzen, beschränken sie sich im wesentlichen darauf, die derzeitige Praxis in Gesetzesform zu gießen und damit formal abzusichern. Das Ergebnis dessen ist beispielsweise:
  - Die Polizei soll jeden, der einmal einer Straftat verdächtig war, nach Abschluß dieses Verfahrens bereits dann weiterspeichern dürfen, wenn nur „Anhaltspunkte bestehen", daß er künftig eine Straftat begehen wird. Dies geht entschieden zu weit: denn selbst bei einem Freispruch wegen der angeblichen Tat dürfte es dann die Polizei bei ihrer Speicherung belassen, sofern nach ihrer Meinung ein Restverdacht geblieben ist. Ich meine: grundsätzlich sollte die Polizei keine Bagatelldelikte weiterspeichern dürfen und andere Delikte nur, wenn wenigstens ein dringender Tatverdacht vorlag und die weitere Speicherung geeignet ist, künftige Ermittlungen zu fördern.
  - Die Polizei soll in ihre Informationssysteme ohne Differenzierung jedermann aufnehmen können, also auch Kinder oder alte Menschen.
  - Die Polizei soll Straftaten auch dann noch speichern können, wenn diese im Bundeszentralregister in Berlin schon längst getilgt sind. Damit konterkariert der Gesetzentwurf die vom Bundesgesetzgeber im Bundeszentralregistergesetz getroffene Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Kenntnis der Vorstrafe, dem gegenteiligen Interesse des Betroffenen und dem Resozialisierungsgedanken.
  - Diesen mißlichen Zustand fördert der Gesetzentwurf zu allem Überfluß noch durch eine andere Regelung: die Regellöschfristen für gespeicherte Straftaten sollen sich automatisch und schematisch verlängern, wenn ein neues,

nach Meinung der Polizei speicherungsbedürftiges Ereignis eintritt. Damit hätte die Polizei das Placet des Gesetzgebers dafür, daß sie Bagatellen – etwa eine Schwarzfahrt in der Straßenbahn – nicht nur 3 Jahre, sondern bis zu 13 Jahren speichern kann, wenn eine weitere Bagatelle kurz vor Ablauf der Frist hinzukommt, der Schwarzfahrer z. B. einem anderen den Vogel gezeigt und ihn dadurch beleidigt haben soll – ein absolut unverhältnismäßiges und damit verfassungswidriges Ergebnis.

2.2 Das Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität

Wer eine wirksame Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels fordert, stößt auf breite Zustimmung. Viel Verständnis hat die Öffentlichkeit auch für Vorschläge, den Strafverfolgungsorganen, insbesondere Staatsanwaltschaft und Polizei, zur Bekämpfung dieser Herausfordung von Staat und Gesellschaft weitergehende Befugnisse zu geben, als sie bisher haben. Nicht passieren darf aber, daß im Schlepptau solcher Vorstöße zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität Polizei und Staatsanwaltschaft zugleich für andere, viel weniger schwerwiegende Delikte solche weitreichenden Ermittlungsbefugnisse erhalten sollen. Genau dies sieht der von den Landesregierungen Baden-Württemberg und Bayern initiierte Gesetzentwurf des Bundesrats zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität (BT-Drs. 11/7663) vor. Wenn dann noch, wie in diesem Gesetzentwurf, die neuen Befugnisse der Strafverfolgungsbehörden statt klar und präzis denkbar vage und äußerst weitgehend formuliert sind, ist es hohe Zeit, dies offen auszusprechen und Remedur zu fordern:

- Der Gesetzentwurf versucht nicht einmal, den Begriff der Organisierten Kriminalität zu umschreiben und die Eingriffsermächtigungen daran auszurichten. Er läßt Rasterfahndungen, ja selbst den Einsatz Verdeckter Ermittler und die Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung generell zu, wenn der Verdacht besteht, daß eine Straftat von erheblicher Bedeutung begangen wurde. Was darunter zu verstehen ist, zählt er nur beispielhaft, nicht abschließend auf. Er erlaubt also der Polizei, selbst zur Verfolgung jedes Delikts der mittleren Kriminalität Verdeckte Ermittler einzusetzen. Das sind Polizeibeamte, die unter Legende auftreten und damit über ihre wahre Identität und Aufgabe täuschen. Das geht zu weit. Ich will gar nicht in Abrede stellen, daß der Einsatz dieser besonderen Ermittlungsmethoden unter Umständen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität beitragen kann und deshalb soweit als notwendig zugelassen werden muß. Nur sollte man dann diese schweren Eingriffe, die ja nicht nur Verdächtige, sondern meist gleichzeitig auch Unverdächtige treffen, tatsächlich auf die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität beschränken. Ohne eine klare Abgrenzung gegenüber anderen Deliktsformen ist der Bürger nicht in der Lage, in etwa abzusehen, wann er mit solchen Maßnahmen konfrontiert sein kann.
- Der Gesetzentwurf erlaubt der Polizei ganz gleich, wegen welchen Delikts sie ermittelt, mit Infrarotgeräten u. ä. nachts in Wohnungen zu spicken.
- Während bislang die richterliche Anordnung in der Strafprozeßordnung – etwa bei Durchsuchungen oder Beschlagnahmen – eine gute Tradition hat, will der Gesetzentwurf bei Rasterfahndungen immer ohne Richter auskommen, ob-

wohl sie ja bekanntlich stets viele Unverdächtige treffen. Sogar für den Einsatz von Verdeckten Ermittlern verlangt er nicht generell eine richterliche Anordnung.

- Der Gesetzentwurf sagt nichts, wann die Polizei Daten löschen und Unterlagen vernichten muß, die ein Verdeckter Ermittler beigebracht hat oder die durch andere besondere Ermittlungsmethoden gewonnen wurden. Selbst völlig Unbeteiligte können deshalb nicht sicher sein, daß die Polizei über sie erlangte Informationen sofort löscht.

Besonders bemerkenswert war, wie der Herr Innenminister von Baden-Württemberg, der den Gesetzentwurf seit jeher mit besonderem Engagement unterstützt, auf die Kritik der unabhängigen Datenschutzkontrolle reagierte. Kaum hatte der Konferenzvorsitzende öffentlich die Einwände der Datenschutzbeauftragten des Bundes und nahezu aller Länder gegen das Gesetzesvorhaben vorgestellt, warf uns der Herr Innenminister in einer Pressemitteilung vor, wir würden „das Elend der Drogensucht und das mörderische Treiben der Drogendealer" nicht wahrnehmen und hätten den Ernst der Situation nicht begriffen. Mit dieser Polemik hatte es sich dann aber schon; einer sachlichen Auseinandersetzung mit den geltend gemachten Bedenken ging er aus dem Weg. Auch auf mein Schreiben vom 24. Juli 1990, in dem ich ihm und dem Justizministerium im einzelnen meine Einwände gegen den Gesetzentwurf darlegte, steht eine Antwort bis heute aus. Reagiert hat er dann allerdings auf eine von mir im Anschluß an eine Fernsehsendung zu diesem Thema herausgegebene Pressemitteilung, in der ich meine Kritik am Gesetzentwurf zusammengefaßt und auf einige Überwachungsmöglichkeiten hingewiesen hatte, die der Text des Gesetzentwurfs zuläßt. Dabei wiederholte er gegenüber den Medien nicht nur seinen Vorwurf, ich würde das Elend der Drogensucht und das mörderische Tun der Drogendealer nicht ernst nehmen, sondern bedachte mich zudem mit einer wahren Flut von Komplimenten wie „bösartig und abwegig zugleich", „schlimm und gleichzeitig dumm" sowie „maßlos und unqualifiziert". Die Beispiele seien aus der Luft gegriffen, der von der Polizei zu beachtende Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stehe dem entgegen. Kein Wort war dagegen von ihm zu hören, warum die Gesetzesverfasser wegen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nicht von vornherein den Gesetzestext so eingrenzten, daß er nicht noch mehr zuläßt als was sie ohnehin wollten. Inzwischen hat auch die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf, die sie nach Art. 76 Abs. 2 des Grundgesetzes abzugeben hatte, die vielen Schwachstellen und Mängel des Gesetzentwurfs teils verfassungsrechtlicher Natur aufgezeigt. Zu einer eingehenden parlamentarischen Beratung der Gesetzesinitiative kam es nicht mehr. Allein schon das Ende der Legislaturperiode des Deutschen Bundestags verhinderte eine Verabschiedung.

Das Problem ist freilich damit nicht aus der Welt. Es bietet sich an, es im Rahmen der anstehenden Novellierung der Strafprozeßordnung zu lösen. Die Arbeiten hierzu sind schon seit langem im Gang; die Datenschutzbeauftragten haben detaillierte Vorschläge dazu gemacht. Es ist an der Zeit, daß die Novelle der Strafprozeßordnung endlich voran und zügig zum Abschluß kommt.

2.3 Der Diskussionsentwurf einer gesetzlichen Regelung zum genetischen Fingerabdruck

Unter welchen Bedingungen und mit welchem Ziel darf im Strafverfahren der genetische Fingerabdruck, eine besondere Variante der Genomanalyse, eingesetzt werden? Erneuter An-

laß, mich mit dieser schon im letzten Tätigkeitsbericht angesprochenen Frage auseinanderzusetzen (LT-Drs. 10/2730, S. 113), war ein Diskussionsentwurf des Bundesministers der Justiz für eine gesetzliche Regelung zum genetischen Fingerabdruck. Obwohl inzwischen auch der Bundesgerichtshof den Einsatz dieser neuartigen Ermittlungsmethode als Mittel der Identitätsfeststellung im Strafverfahren für zulässig hält, meine ich nach wie vor, daß der Gesetzgeber gefordert ist. Denn die Genomanalyse greift - anders als alle bisherigen Ermittlungsmethoden - in einer neuartigen und in ihren Auswirkungen noch gar nicht überschaubaren Weise in die Grundlagen der menschlichen Existenz ein. Hier sollte der Gesetzgeber von vornherein klare Grenzen setzen, statt diese Aufgabe dem Richter zu überlassen, und von folgenden Grundsätzen ausgehen:

- Der genetische Fingerabdruck wird nur zur Identitätsfeststellung zugelassen und auf die Untersuchung der sog. nichtcodierenden Bereiche des menschlichen Genomens beschränkt.
- Nur der Richter darf ihn anordnen - nicht also auch Staatsanwaltschaft - und zudem nur dann, wenn andere Möglichkeiten zur Überführung oder Entlastung eines Verdächtigen nicht ausreichen.
- Nur speziell für diese Aufgabe ausdrücklich zugelassene, öffentlich-rechtlich organisierte, von den Strafverfolgungsbehörden unabhängige Institute sollten die Untersuchung vornehmen dürfen.
- Das Untersuchungsmaterial und die erhobenen Befunde sollten nur für das konkrete Strafverfahren, nicht auch für die vorbeugende Straftatenbekämpfung der Polizei verwendet werden.

Auch wenn es scheint, daß der Bund seinen Diskussionsentwurf nicht weiterverfolgt, muß das Thema auf der Tagesordnung bleiben. Spätestens in der anstehenden Novelle zur Strafprozeßordnung ist der Gesetzgeber gefordert.

2.4 Das Landesverfassungsschutzgesetz

Wird über die Notwendigkeit und Grenzen des Datenschutzes diskutiert, fällt oft auch das Stichwort Verfassungsschutz. Dies kann nicht verwundern, rufen doch bei vielen dessen Aufgaben und der Umstand, daß er sich auch heimlich mit sog. nachrichtendienstlichen Mitteln Informationen beschaffen darf, Unbehagen und Beklemmungen hervor. In der Tat stellt die Vorgehensweise des Verfassungsschutzes das in unserer Verfassung verankerte Recht des einzelnen zu wissen, wer was wann bei welcher Gelegenheit über ihn weiß, ganz erheblich in Frage. Befürchtungen, daß irgendwelche Verhaltensweisen aufgezeichnet und bei irgendeiner Gelegenheit gegen die Betroffenen verwandt werden, sind, wie mir laufend Kontakte mit Bürgern zeigen, weit verbreitet. Ihr Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit des Vorgehens des Verfassungsschutzes ist in erheblichem Maße auf die Probe gestellt. Aus diesen Gründen ist es besonders wichtig, daß der Gesetzgeber dem Verfassungsschutz möglichst klare Vorgaben für seine Aufgaben macht und seine Befugnisse, Informationen über Bürger zu sammeln, zu speichern und auszuwerten, auf das unumgänglich Notwendige begrenzt. Diesen Anforderungen wird das geltende Landesverfassungsschutzgesetz nicht gerecht: es umschreibt vor allem die Aufgaben des Landesamtes für Verfassungsschutz zu allgemein und regelt dessen Befugnisse nicht exakt genug. Deshalb ist es an der Zeit, daß auch Baden-Württemberg ein neues Landesverfassungsschutzgesetz erhält. Doch in dem Gesetzent-

wurf des Innenministeriums, den ich zur Stellungnahme erhielt, sehe ich noch keineswegs die Lösung, die eigentlich notwendig wäre. Insbesondere befriedigt folgendes daran nicht:

- Der Gesetzentwurf bemüht sich zwar, die Aufgaben des Verfassungsschutzes präziser als bisher zu beschreiben. Er geht aber dabei nicht weit genug. Er schließt z. B. nicht aus, daß zum Gegenstand der Beobachtungen des Verfassungsschutzes die Sitzblockade eines Einzelgängers werden kann, sofern sie in verfassungsfeindlicher Absicht erfolgt. Für Aktivitäten von Einzelgängern sollte sich der Verfassungsschutz allenfalls interessieren dürfen, wenn sie eine echte Gefahr für die freiheitlich demokratische Grundordnung, den Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes sind. Im übrigen sollte sich der Verfassungsschutz darauf beschränken, verfassungsfeindliche Aktivitäten von Organisationen, sonstigen Personenzusammenschlüssen und der Personen zu beobachten, die in und für diese Zusammenschlüsse mit besonderem Nachdruck tätig sind.
- Zu den Aufgaben des Verfassungsschutzes gehört u. a., an der Sicherheitsüberprüfung von Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes mitzuwirken. Im Rahmen einer solchen Überprüfung durchleuchtet der Verfassungsschutz deren Lebensverhältnisse und unter bestimmten Voraussetzungen auch die ihrer Ehegatten, Verlobten und Lebensgefährten. Dies sollte er nur tun dürfen, wenn die Betroffenen sich damit ausdrücklich einverstanden erklären. Demgegenüber will sich der Gesetzentwurf in solchen Fällen mit der Unterrichtung über die Mitwirkung des Verfassungsschutzes begnügen. Bedauerlich ist zudem, daß nur ein Teilaspekt, nämlich die Mitwirkung des Landesamtes für Verfassungsschutz, und nicht die Sicherheitsüberprüfung insgesamt geregelt wird. Eine solche Regelung ist dringlich; darauf habe ich schon in meinem 7. Tätigkeitsbericht hingewiesen (LT-Drs. 9/4015, S. 43 ff.). Für das Land Baden-Württemberg böte sich hier die Gelegenheit, einmal selbst eine Leitbildfunktion zu übernehmen und nicht immer nur, wie z. B. bei der Novellierung des Landesdatenschutzgesetzes, des Polizeigesetzes, des Landesverfassungsschutzgesetzes, des Krankenhausgesetzes und des Landesstatistikgesetzes, im Bund und anderen Bundesländern bereits vollzogenen Entwicklungen hinterherzuhinken.
- Das Gesetz zu Artikel 10 des Grundgesetzes (G 10-Gesetz) erlaubt den Verfassungsschutzbehörden, unter eng umschriebenen Voraussetzungen, Briefe zu öffnen und Telefongespräche abzuhören. Geschieht dies, sind die Betroffenen hierüber zu unterrichten, sobald der Zweck der Maßnahme nicht mehr gefährdet werden kann. Um zu Informationen zu gelangen, kann der Verfassungsschutz aber auch nachrichtendienstliche Mittel einsetzen, die in ihrer Art und Schwere den Maßnahmen nach dem G 10-Gesetz vergleichbar sind; man denke z. B. an das heimliche Aufzeichnen von Unterhaltungen oder heimliche Videoaufnahmen. Zu Recht sind nach dem Gesetzentwurf die Betroffenen über solche Maßnahmen unter den gleichen Voraussetzungen zu informieren wie bei Abhörmaßnahmen nach dem G 10-Gesetz. Doch mit dieser Gleichbehandlung hat es dann auch schon sein Bewenden, obwohl es auch ansonsten bloß konsequent wäre, mit der Gleichstellung ernst zu machen. So schreibt der Gesetzentwurf nicht vor, daß auf solche Weise erhobene Daten nur so verwendet werden dürfen, wie dies bei Maßnahmen nach dem G 10-Gesetz vorgesehen ist. Das neue Bundesverfassungsschutzgesetz tut dies dagegen.

- Wer sich einer Sicherheitsüberprüfung unterzieht oder in eine solche einbezogen wird, macht seine Angaben in der Erwartung, diese Angaben würden nur für die Sicherheitsüberprüfung verwendet. Von derselben Vorstellung gehen auch die Auskunftspersonen aus, die der Verfassungsschutz im Rahmen eines solchen Überprüfungsverfahrens befragt. Gegenüber diesem Personenkreis wäre es ein großer Vertrauensbruch, dürfte der Verfassungsschutz ihre Angaben gleichwohl auch für andere seiner Aufgaben, z. B. für die Beobachtung extremistischer Bestrebungen, verwenden. Genau dies aber will das Innenministerium. Auch insoweit ist daher eine Korrektur seines Gesetzentwurfs geboten.
- Keine Frage: der Verfassungsschutz ist darauf angewiesen, daß ihm auch andere Behörden und Gerichte Informationen geben. Zu weit geht es aber, wenn das Innenministerium Bürgermeisterämter, Schulen, Hochschulen, Kammern – kurzum alle Behörden der Verwaltung des Landes und die Gerichte – ermächtigen will, dem Landesamt für Verfassungsschutz von sich aus, also unaufgefordert, Informationen zukommen zu lassen, wenn sie „tatsächliche Anhaltspunkte dafür" haben, „daß die Übermittlung für die Erfüllung der Aufgaben" des Landesamtes für Verfassungsschutz erforderlich ist. Denn die Behörden und Gerichte sind gar nicht in der Lage, von dieser Ermächtigung korrekt Gebrauch zu machen, da sie überhaupt nicht wissen können, wann beispielsweise von Bestrebungen auszugehen ist, „die gegen den Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind." Die geplante Regelung ist eher geeignet, dem Denunziantentum Tür und Tor zu öffnen, als dem Verfassungsschutz zuverlässige, für seine Arbeit wichtige Informationen zu verschaffen.
- Schon gar nicht ist ein solches Vorgehen vertretbar, weil der Gesetzentwurf den Verfassungsschutz nicht einmal verpflichtet, die ihm auf diesem Weg zugegangenen Informationen sofort zu überprüfen und sie unverzüglich zu löschen, wenn er sie nicht benötigt. Freilich nicht bloß da, sondern ganz generell muß gelten: dem Verfassungsschutz muß eine Prüf- und Löschungspflicht für alle Fälle auferlegt werden, in denen er Daten erhebt oder Informationen und Unterlagen von Dritten zugeschickt erhält. Denn der Verfassungsschutz gewinnt, z. B. beim Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel, vielfach nicht nur Informationen über „Verdächtige", sondern auch über Personen, die mit vom Verfassungsschutz zu beobachtenden „Bestrebungen" überhaupt nichts zu tun haben. Auch in solchen Fällen muß er unverzüglich die Spreu vom Weizen trennen und darf nur die Unterlagen aufbewahren und Informationen speichern, die er tatsächlich benötigt. Läßt sich eine solche Trennung nicht durchführen, weil z. B. auf einem Videoband „Freund und Feind" abgebildet oder auf einem Flugblatt auch die Namen völlig integrer Personen aufgedruckt sind, dann muß wenigstens ein absolutes Verwertungsverbot gelten. Obwohl solche Prinzipien für die politische Kultur in unserem Land wichtig sind, schweigt der Gesetzentwurf des Innenministeriums bislang dazu.
- Hat der Verfassungsschutz Informationen über mich gesammelt? Wo und wie kann ich das erfahren? Diese Fragen bewegen vor allem politisch aktive Bürger stark. Sie hatten nach dem Inkrafttreten des Landesdatenschutzgesetzes im Jahr 1980 zunächst nur äußerst geringe Chancen herauszubekommen, wie es sich exakt verhält. Denn Innenministerium und Landesamt für Verfassungsschutz legten § 12

Abs. 2 Satz 1 LDSG so aus, als ob möglichst keine Auskunft zu geben sei. Das hat sich im Laufe der Zeit ein wenig gebessert. Dabei spielte sicherlich eine Rolle, daß andernorts der Verfassungsschutz nicht ganz so restriktiv verfuhr. Vor allem aber scheinen die Verantwortlichen im Lande erkannt zu haben, daß eine restriktive Auskunftspraxis nicht gerade die Akzeptanz des Verfassungsschutzes bei den Bürgern – ein wahrlich nicht unwichtiger Aspekt – fördert. Wie soll es nun künftig der Verfassungsschutz mit der Auskunft an die Bürger halten? Soviel Auskunft wie möglich sollte dabei die Devise sein. Die Auskunftsregelung im Gesetzentwurf ist sicher besser als die bisherige: sie verpflichtet den Verfassungsschutz, Auskunft zu erteilen, allerdings durchlöchert sie diesen Grundsatz sofort wieder ganz erheblich durch vielerlei Ausnahmen. So soll der Bürger, der Auskunft wünscht, nicht nur darlegen müssen, warum er ein besonderes Interesse an einer Auskunft hat, sondern auch noch auf den konkreten Sachverhalt hinweisen müssen, dessentwegen er die Auskunft begehrt. Diese Forderung läuft im Ergebnis darauf hinaus, daß die Bürger den Verfassungsschutz zunächst einmal über für ihn möglicherweise relevante Sachverhalte informieren müssen, ehe sie die Chance haben, Auskunft zu bekommen. Das geht sicher zu weit. Eine solche Aufforderung zur Selbstbezichtigung sollte der Gesetzgeber nicht festschreiben.

3. Gesundheitswesen

Sehr kooperativ zeigte sich das Sozialministerium bei seinen Gesetzgebungsaktivitäten.

3.1 Das Landeskrankenhausgesetz

Im Computerzeitalter kann sich der Umgang von Krankenhäusern mit Patientendaten nicht nach Regeln richten, die vielleicht für eine Naturschutzbehörde oder eine kleine Firma angemessen sind. Klare Vorgaben sind vonnöten, die zum einen dem Schutzbedürfnis der Patienten und zum anderen den Aufgaben und der Organisationsstruktur der Krankenhäuser gerecht werden. Diese Erkenntnis setzte sich nach jahrelangen Bemühungen meines Amtes nunmehr auch in Baden-Württemberg durch. Das Sozialministerium erarbeitete einen Gesetzentwurf, wie Krankenhäuser mit Patientendaten umzugehen haben. Dabei beteiligte es mein Amt frühzeitig und war zudem sichtlich bestrebt, die Interessen der Patienten in angemessener Weise wahrzunehmen. Klärungsbedürftig sind jetzt noch vor allem folgende Punkte:

- Abzusichern gilt, daß Patientendaten nicht frei zwischen den einzelnen Kliniken, Abteilungen oder Instituten eines Krankenhauses oder eines Klinikums fließen dürfen, sondern nur unter den Voraussetzungen, unter denen sie ein Krankenhaus einem anderen Krankenhaus mitteilen darf.
- Die Krankenhausverwaltung sollte nur auf solche Patientendaten zugreifen können, die sie zur verwaltungsmäßigen Abwicklung des Behandlungsverhältnisses, also insbesondere zur Abrechnung benötigt.
- Das künftige Krankenhausgesetz sollte generell automatische Abrufverfahren, mit denen Stellen außerhalb des Krankenhauses unmittelbar auf Patientendaten zugreifen können, verbieten. Eine solche Regelung fehlt bisher im Gesetzentwurf.
- Auskunft über Patienten sollten Kostenträger, die nicht unmittelbar mit dem Krankenhaus abrechnen – beispielsweise

Beihilfestellen und private Krankenversicherungen – für Zwecke der Abrechnung vom Krankenhaus nur erhalten, wenn der Patient ausdrücklich damit einverstanden ist.
- Der Gesetzentwurf erlaubt die Verarbeitung von Patientendaten, soweit sie nicht zu Abrechnungszwecken benötigt werden, nur, wenn dies im Krankenhaus selbst oder in seinem Auftrag in einem anderen Krankenhaus geschieht. Dabei sollte es sein Bewenden haben. Denn nur so ist sicherzustellen, daß die Daten durch die ärztliche Schweigepflicht geschützt bleiben.

3.2 Der Diskussionsentwurf eines Landeskrebsregistergesetzes

Das Krebsregister – eine unendliche Geschichte? Fast muß man diesen Eindruck gewinnen, wenn man die jahrelangen Bemühungen, gesetzliche Grundlagen für ein epidemiologisches Krebsregister zu schaffen, Revue passieren läßt. Nachdem die Universität Tübingen schließlich Anfang 1989 ihren Abschlußbericht über das Forschungsprojekt zur Erprobung des dezentralen Verschlüsselungsmodells vorgelegt hatte, ereignete sich lange Zeit nichts Spektakuläres. Dann legte das Sozialministerium im Frühjahr 1990 einen ersten Diskussionsentwurf eines Krebsregistergesetzes vor, der aber leider die Mängel aufwies, vor denen ich in meinem letzten Tätigkeitsbericht gewarnt hatte (LT-Drs. 10/2730, S. 114/115). Im Oktober befaßte sich die Landesregierung mit der Konzeption des Sozialministeriums, stimmte ihr zu und beauftragte das Ministerium, alsbald einen Gesetzentwurf zur Anhörung der Verbände und Organisationen vorzulegen. Wer meint, damit seien nun in Baden-Württemberg die Weichen für die alsbaldige Einrichtung eines funktionsfähigen Krebsregisters endgültig gestellt, irrt. Inzwischen ergab sich nämlich eine neue Situation: Im Mai 1990 meldete sich der Bundesgesundheitsminister zu Wort und teilte kurz und bündig mit, der Bund werde nunmehr die Sache in die Hand nehmen und ein Bundeskrebsregistergesetz schaffen. Inzwischen fanden dort schon mehrere Besprechungen statt. Hierbei wiederholten sich die Diskussionen über die Vor- und Nachteile der verschiedenen Krebsregistermodelle, die wir in Baden-Württemberg schon vor Jahren führten. Eines scheint inzwischen schon festzustehen: Der Bund will tatsächlich ein Bundeskrebsregistergesetz erlassen und den einzelnen Ländern nicht erlauben, davon abweichende eigene Wege zu gehen. Realisiert er diese Absicht, dann wäre dies nicht nur das Ende aller Bemühungen, landesrechtliche Grundlagen für ein epidemiologisches Krebsregister zu schaffen. Vor allem würde sich ein weiteres Mal die Einrichtung eines epidemiologischen Krebsregisters in Baden-Württemberg verzögern. Noch hat sich der Bundesgesundheitsminister nicht festgelegt, welches Krebsregistermodell er vorschlagen will. Allerdings ist nicht zu verkennen – worauf ich bereits in meinem letzten Tätigkeitsbericht hinwies (LT-Dr. 10/2730, S. 114/115) –, daß das in Baden-Württemberg zu Recht in Aussicht genommene Modell eines anonymen epidemiologischen Krebsregisters mit dezentraler Verschlüsselung bei manchen Personen und Stellen im Bereich der Krebsforschung auf Vorbehalte stößt. Sie favorisieren und fordern statt dessen das sog. Melderechtsmodell. Es sieht so aus: alle Ärzte, Krankenhäuser, Pathologischen Institute und Gesundheitsämter sollen berechtigt werden, dem Register Krebskranke ohne deren Wissen mit Namen und Anschrift zu melden. Die Krebskranken würden dann ohne ihre Einwilligung zentral in dem Register so gespeichert, daß die Stelle, welche dieses Register führt, jederzeit feststellen kann, welche Personen an Krebs erkrankt sind. Demgegenüber hat die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Län-

der diesem Melderechtsmodell einstimmig eine klare Absage erteilt und betont, das Krebsregister könne nur mit Einwilligung der Patienten geführt werden oder auf der Grundlage anonymer Meldungen, wie es das Modell der dezentralen Verschlüsselung vorsieht. Ich meine nach wie vor: Mit einem Krebsregister auf der Basis dezentraler Verschlüsselung belastet man nicht nur die betroffenen Krebskranken am wenigsten. Man erreicht so auch am ehesten, daß sich die Ärzte zahlreich am Meldedienst beteiligen. Das wiederum ist wichtig, weil sich ohne diese Bereitschaft kein aussagekräftiges Register führen läßt. Deshalb sollte der Bund, wenn er schon unbedingt ein Bundeskrebsregistergesetz erlassen und landesrechtliche Regelungen ausschließen will, wenigstens das Krebsregistermodell wählen, das Baden-Württemberg vorsieht.

4. Umweltschutz

Umweltschutz und Datenschutz lassen sich durchaus miteinander in Einklang bringen, wenn Bereitschaft dazu besteht.

4.1 Das Bodenschutzgesetz

Einer der geheiligten Grundsätze unserer Verwaltung ist die Amtsverschwiegenheit. Deshalb darf der Bürger in der Regel die Unterlagen von Behörden nur einsehen oder Auskünfte daraus verlangen, wenn es um die Wahrnehmung seiner individuellen Rechte in einem anhängigen Verwaltungsverfahren geht. Eine Information der Öffentlichkeit, beispielsweise im Rahmen von Planfeststellungsverfahren für Großprojekte, war bisher stets die Ausnahme. Doch seit einiger Zeit ist einiges in Bewegung geraten: Immer mehr fordern eine stärkere Transparenz des Verwaltungshandelns und damit mehr Einwirkungsmöglichkeit der Öffentlichkeit auf die Entscheidungsfindung der Behörden, wie es in anderen Staaten längst üblich ist. Die Verwaltung bedenkt diese Bestrebungen mit erheblichem Argwohn; häufig führt sie den Datenschutz als Gegenargument ins Feld. Darunter sind auch solche, die sonst schnell bereit sind, von überzogenem Datenschutz zu reden. Gespannt war ich daher zu sehen, wie das Umweltministerium in seinem Gesetzentwurf eines Bodenschutzgesetzes das Auskunftsrecht regelt.

Nach diesem Gesetzentwurf soll die Landesanstalt für Umwelt eine Bodendatenbank einrichten. Darin sollen grundstücksbezogene Daten über die Bodenbeschaffenheit und Bodenbelastung gespeichert und den für den Bodenschutz zuständigen Behörden zur Verfügung gestellt werden. Auf der Hand liegt: nicht nur diese Behörden und die betroffenen Grundstückseigentümer, sondern auch viele andere Personen und Stellen sind an diesen Informationen interessiert – seien es Nachbarn, Grundstücksinteressenten oder speziell im Umweltschutz engagierte Personen und Verbände. Sollen auch sie und, falls ja, unter welchen Voraussetzungen Auskünfte aus der Bodendatenbank erhalten? Klar ist, daß es sich bei diesen Auskünften um personenbezogene Daten handeln kann, denn die Angaben über die Bodenbeschaffenheit lassen sich jederzeit ohne große Schwierigkeiten dem jeweiligen Grundstückseigentümer zuordnen. Auskünfte hierüber greifen deshalb regelmäßig in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Eigentümer ein. Dieses Recht ist bekanntlich nicht absolut; der Gesetzgeber kann Eingriffe im überwiegenden Allgemeininteresse zulassen. Das Allgemeininteresse wiederum wird, auch wenn es manche Behördenäußerungen anders scheinen läßt, nicht nur von Behörden wahrgenommen. Auch legitime Informationsinteressen

der Bürger können ein solch überwiegendes Allgemeininteresse darstellen und Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht erlauben. Ein gutes Beispiel dafür sind gerade die Bodendaten. An ihrer Kenntnis hat die Allgemeinheit ein vitales Interesse, da die Beschaffenheit des Bodens auf viele Menschen erhebliche Auswirkungen haben kann. Sie müssen die Möglichkeit haben, diese Informationen zu erhalten. Denn nur so können sie sich ein eigenes Urteil bilden, ob und welche Maßnahmen oder Unterlassungen zur Sicherstellung der Bodenqualität notwendig sind und ob die Verwaltung ihre Aufgaben sachgerecht wahrnimmt. Deshalb schlug ich dem Umweltministerium vor, jedermann ein generelles Auskunftsrecht über die Daten der Bodenbeschaffenheit einzuräumen. Zugleich riet ich ab, entgegen der dortigen Absicht dieses Auskunftsrecht daran zu knüpfen, ob der einzelne Interessent ein berechtigtes Interesse glaubhaft machen kann und schutzwürdige Belange nicht entgegenstehen. Mit einer solchen Abwägungsklausel wäre auch der Verwaltung nicht gedient gewesen, da sie sie ständig vor schwierige Entscheidungen stellen würde. Zudem verlangt auch der Rat der Europäischen Gemeinschaften in seiner Umwelt-Informationsrichtlinie vom 7. Juni 1990 den freien Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt. Das Umweltministerium hat inzwischen meinem Vorschlag entsprochen: der jetzt dem Landtag zugeleitete Gesetzentwurf (LT-Drs. 10/4437) sieht ein allgemeines Auskunftsrecht vor.

4.2 Das Landesabfallabgabengesetz

Ob man mit der Erhebung von Abgaben die Produktion von Sonderabfall wirksam begrenzen kann, ist sicherlich keine Frage des Datenschutzes. Wenn aber die Entscheidung zugunsten einer solchen Abfallabgabe fällt, dann sollte man das Erhebungsverfahren so ausgestalten, daß der Abgabepflichtige nicht mehr Informationen liefern muß, als zum korrekten Einzug der Abgabe notwendig sind. Zu klären ist daher, welche Angaben der Abgabepflichtige machen und wann er welche Nachweise vorlegen muß, welche Konsequenzen eine Verletzung dieser Mitwirkungspflicht hat, ob und wann die Behörde im Rahmen der Erhebung der Abgaben auf von ihr für andere Zwecke erhobene Daten zugreifen und ob und wann sie auch Informationen bei anderen Personen und Stellen einholen darf. Kurzum: die Befugnisse und Pflichten der einzelnen an der Abgabenerhebung Beteiligten müssen klar und eindeutig bestimmt werden. Leider fehlt es beim Gesetzentwurf des Umweltministeriums, der inzwischen im Landtag eingebracht wurde (LT-Drs. 10/4434), daran. Vielleicht läßt sich noch eine bessere Regelung während des Gesetzgebungsverfahrens finden. Denn nur, wenn insoweit Klarheit besteht, läßt sich überhaupt sagen, ob sich die Datenerhebung auf das beschränkt, was zur Einziehung der Abgabe erforderlich ist. Eine klare Regelung würde im übrigen der Verwaltung die Arbeit erleichtern und unnötige Auseinandersetzungen zwischen Bürger und Verwaltung vermeiden.

4.3 Der Gesetzentwurf zur Ausführung des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes

Zur Begutachtung legte mir das Umweltministerium auch den Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes vor. Hier stellte sich ebenfalls die Frage, inwieweit das Informationsinteresse der Allgemeinheit Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht und das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb

von Erzeugern, Produzenten und Händlern von Lebensmitteln rechtfertigen. Bisher ließ der Gesetzgeber in dieser Frage Verwaltung und Rechtsprechung weitgehend allein. Auch der Birkel-Prozeß hat dies gezeigt. Die Absicht, für die Zukunft klare Vorschriften der Praxis an die Hand zu geben, ist deshalb zu begrüßen. Weitgehend unstrittig dürfte sein, daß eine öffentliche Warnung vor dem Verzehr oder Gebrauch eines Produkts oder die öffentliche Bekanntgabe eines Verkaufsverbots jedenfalls dann zulässig ist, wenn der Verdacht einer konkreten Gefährdung der Gesundheit der Verbraucher besteht und der Weg in die Öffentlichkeit zur Abwehr dieser Gefahren notwendig ist. Doch damit will sich der Gesetzentwurf nicht begnügen: er will die Öffentlichkeit auch über Verstöße gegen Bestimmungen des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständerechts informieren, wenn hieran ein besonderes Interesse der Öffentlichkeit oder Dritter besteht. Zugleich will er im einzelnen vorschreiben, wann hiervon auszugehen ist. Alles in allem ist die geplante Vorschrift akzeptabel. Freilich: eine einfache, leicht zu handhabende Patentlösung ist es nicht. Sie kann es wegen der zu unterschiedlichen Interessenlagen wohl auch nicht geben. Und noch ein Problem kann der Gesetzentwurf nicht aus der Welt schaffen: Die Verwaltung darf nur in die Öffentlichkeit gehen, wenn sie zuvor den Sachverhalt exakt und zuverlässig ermittelt hat. Von dieser Verpflichtung kann sie der Gesetzgeber nicht entbinden.

5. Statistik

Altbekannte Probleme im Verhältnis von Datenschutz und Statistik kamen erneut 1990 zur Sprache.

5.1 Das Landesstatistikgesetz

Wer die Rechtsgrundlagen der amtlichen Statistik in Erfahrung bringen will, muß sich fast schon wie ein Rechtshistoriker vorkommen. Er stößt dabei nämlich auf Rechtsvorschriften, die aus längst vergangener Zeit stammen. Ich meine die altehrwürdige landesherrliche Verordnung, die Organisation der Landesstatistik betreffend, vom 8. Juli 1897 (!) und die Verordnung des Württembergischen Finanzministers über die Dienstordnung des Statistischen Landesamts vom 18. September 1928. Mit diesem Blick in die Vergangenheit soll es nun allerdings bald ein Ende haben – freilich nicht etwa wegen des Alters dieser Regelungen, sondern weil sie längst nicht mehr den Anforderungen entsprechen, die unsere Verfassung für die amtliche Statistik vorgibt. Baden-Württemberg soll nun nach dem Vorbild anderer Bundesländer ein modernes Landesstatistikgesetz erhalten, das insbesondere die Durchführung von Landesstatistiken, Kommunalstatistiken und Geschäftsstatistiken regelt. Der Gesetzentwurf der Landesregierung ist zwar durchaus vom Bestreben gekennzeichnet, dem verfassungsrechtlich gebotenen Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts gerecht zu werden. Indes läßt er so, wie er jetzt dem Landtag zugeleitet wurde (vgl. LT-Drs. 10/4430), nach wie vor einige Wünsche offen. Insbesondere löst er folgende Fragen nicht befriedigend:

- Vor allem Städte und Gemeinden, aber auch andere Behörden führen immer wieder Umfragen bei ihren Bürgern durch, um auf diese Weise Informationen über die Verhältnisse, Interessen und Verhaltensweisen ihrer Bürger zu erhalten und sich möglichst zuverlässige Grundlagen für ihre Planungen und Entscheidungen zu beschaffen. Solche Umfragen dienen z. B. der Erstellung eines Mietspiegels, der

Entwicklung von Verkehrs- und Energieversorgungskonzepten, der Gewinnung von Grundlagen für die Stadtentwicklungsplanung oder sollen die Senioren- und Jugendarbeit unterstützen. Dabei werden sehr oft teils sehr sensible Daten erfragt, z. B. über Einkommen, gesundheitliche Verhältnisse, persönliche Interessen und Neigungen und über Wohnverhältnisse. Eines haben all diese Umfragen gemeinsam: den Stellen, die sie durchführen, geht es nicht um die einzelnen Antworten. Sie sind nur an deren Zusammenfassung interessiert, also an den zahlenmäßigen und damit statistischen Angaben. Man sollte deshalb meinen, daß auch solche Umfragen wie andere statistische Erhebungen nur unter Beachtung der Schutzvorkehrungen des künftigen Landesstatistikgesetzes durchgeführt werden dürfen. Dies ist jedoch leider nicht der Fall. Das für den Gesetzentwurf federführende Finanzministerium sieht in solchen Umfragen keine statistischen Erhebungen; deshalb soll das künftige Landesstatistikgesetz hierauf keine Anwendung finden. Wäre dem so, dann hätte dies für die Bürger höchst nachteilige Folgen: ihre Antworten würden nicht dem strengen Statistikgeheimnis unterliegen; sie müßten auch nicht sofort anonymisiert, sondern könnten unter ihrem vollen Namen aufbewahrt werden. Die Stellen, die die Umfragen veranstalten, könnten die Antworten dann sogar auch für andere Zwecke nutzen und sie sogar an andere Stellen weitergeben – etwa zur Überprüfung der Angaben der Bürger in Sozialhilfe- oder Wohngeldverfahren –, weil das insoweit sehr viel weniger strenge Landesdatenschutzgesetz dies erlaubt. Das kann, meine ich, auch nicht im Interesse der umfragenden Stellen liegen. Die Bereitschaft der Bürger wird nämlich nicht sehr groß sein, sich an solchen Umfragen zu beteiligen, wenn sie nicht sicher sein können, daß ihre Antworten ausschließlich für den Anlaß der Umfrage verwendet werden. Deshalb sollte das Landesstatistikgesetz grundsätzlich auch bei solchen Umfragen zu beachten sein.

- Zu Recht geht der Gesetzentwurf vom Grundsatz aus, daß Landesstatistiken nur durch ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung und kommunale Statistiken nur durch Satzung angeordnet werden können. Die Ausnahmen von diesem Grundsatz gehen jedoch zu weit: Landesstatistiken ohne Auskunftspflicht sollen die Ministerien jederzeit anordnen können; dafür soll der Erlaß einer Verwaltungsvorschrift genügen. Kommunalstatistiken ohne Auskunftspflicht sollen allein der Bürgermeister oder der Landrat veranlassen können. Selbst den gesetzlich festgelegten Fragenkatalog für Bundes- oder Landesstatistiken sollen die Ministerien durch Fragen ohne Auskunftspflicht erweitern und so die vom Bundes- oder Landesgesetzgeber sicher aus guten Gründen vorgenommene Beschränkung gewissermaßen „korrigieren" dürfen. Diese großzügigen Ausnahmen werden der Bedeutung der statistischen Erhebungen und ihrer Auswirkungen auf die Bürger nicht gerecht. Ihre Folge wäre, daß diese Bürger mit einer Flut von statistischen Erhebungen überschwemmt werden können. Zwar soll in all diesen Fällen keine Auskunftspflicht bestehen. Doch sollte man bedenken, daß sich viele Bürger gleichwohl gedrängt sehen werden, sich an solchen Befragungen zu beteiligen. Deshalb schreiben das Bundesstatistikgesetz und auch die meisten anderen Landesstatistikgesetze und -entwürfe vor, daß statistische Erhebungen ohne Auskunftspflicht grundsätzlich nur durch eine Rechtsvorschrift angeordnet werden können. Ausnahmen lassen sie nur in eng begrenztem Umfang zu, z. B. wenn zur Vorbereitung einer Entscheidung kurzfristig ein Infor-

mationsbedarf besteht. Baden-Württemberg sollte es nicht anders machen.

- Wie viele und welche Anträge hat der Bürger A im vergangenen Jahr beim Bürgermeisteramt X-Stadt gestellt? Welche Genehmigungen hat er erhalten? Wie oft hat er sich über was beschwert? Bewohnt er eine Sozialwohnung oder ist er beim Wohnungsamt als Wohnungssuchender erfaßt? Antworten auf solche Fragen wären dem Statistischen Amt von X-Stadt durchaus möglich, wenn die Regelung des Gesetzentwurfs über die kommunalen Statistikstellen ihren Weg ins Gesetzblatt findet. Danach sollen nämlich alle Verwaltungsstellen einer Gemeinde befugt sein, der kommunalen Statistikstelle die bei ihnen angefallenen Daten zur Verfügung zu stellen, soweit solche Auswertungen der Wahrnehmung der Aufgaben der Gemeinden dienen und gesetzliche Übermittlungsverbote nicht entgegenstehen. Zwar soll die Statistikstelle diese Angaben ausschließlich nur für statistische Zwecke nutzen dürfen, aber immerhin: zunächst einmal kann sie die Daten jeweils bezogen auf bestimmte Bürger erhalten und sie mit Daten aus anderen Ämtern der Gemeinde verknüpfen und damit eine Art Persönlichkeitsprofil über die einzelnen Bürger entwickeln. Das sich daraus ergebende Risiko für den einzelnen ist zu groß. Die kommunalen Statistikstellen sollten zur Erstellung von Geschäftsstatistiken u. ä. grundsätzlich nur anonymisierte Daten erhalten. Zudem sollte man ihnen grundsätzlich nicht erlauben, Daten aus verschiedenen Ämtern einer Gemeindeverwaltung personenbezogen zusammenzuführen. Soweit hiervon Ausnahmen zur Erstellung für die Aufgaben der Gemeinde wichtiger Statistiken erforderlich sind, sollte darüber der Gemeinderat befinden und dies in einer Satzung regeln. Auch insoweit geht der Gesetzentwurf über das hinaus, was die meisten anderen Landesstatistikgesetze und -entwürfe vorsehen.

5.2 Die Verordnung zur Durchführung des Agrarstatistikgesetzes

Wer Angaben für statistische Erhebungen machen muß, muß absolut sicher sein können, daß seine Auskünfte nur für diesen Zweck verwendet werden und nicht in irgendwelche, ihn betreffenden Verwaltungsentscheidungen Eingang finden. Das ist eine der zentralen Aussagen des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1983. Läßt sich das realisieren, wenn selbst kleine und kleinste Gemeinden damit beauftragt werden, die ausgefüllten Erhebungsbogen entgegenzunehmen und auf ihre Vollständigkeit zu überprüfen? Die Kardinalfrage stellt sich beim Erlaß der Verordnung zur Durchführung des Agrarstatistikgesetzes. Gewiß, formal läßt sich alles absichern. Man kann die räumliche, organisatorische und personelle Abschottung der Erhebungsstelle von anderen Verwaltungsstellen für die Dauer der Erhebung festlegen und die Verwertung und Weitergabe der Auskünfte für andere Zwecke untersagen. Wie das dann aber alles in der Praxis aussieht, ist eine ganz andere Frage. Nach wie vor tut sich unsere Verwaltung nämlich mit Verwertungsverboten schwer. Etwas zu wissen und doch nicht verwerten zu dürfen, widerspricht immer noch der traditionellen Vorstellungswelt des öffentlichen Dienstes. Deshalb sollte man Lösungen, die die verfassungsrechtlich gebotene Trennung von Statistik und Verwaltung im wesentlichen nur durch ein Verwertungsverbot absichern, wenn irgend möglich vermeiden. Genau darauf läuft aber die Absicht des Landwirtschaftsministeriums hinaus, bei Agrarstatistiken alle Gemeinden zu örtlichen Erhebungsstellen zu machen. Wegen dieser Problematik habe ich das Ministerium ge-

beten, nach einer anderen Lösung zu suchen. Es sollte zumindest kleinen Gemeinden solche Aufgaben nicht übertragen. Und noch eines sollte geschehen: jeder Auskunftspflichtige muß die Möglichkeit haben, seinen Erhebungsbogen im verschlossenen Umschlag entweder über die Erhebungsstelle oder direkt dem Statistischen Landesamt zukommen zu lassen.

3. Teil: Die Polizei

1. Die PAD und der § 218

Seit Jahren ist eine lebhafte Diskussion über die hohe Zahl legaler Schwangerschaftsabbrüche im Gang; das Statistische Bundesamt spricht von ca. 75 000, die Krankenkassen von ca. 200 000 im Jahr 1989. Nicht um dieses Problem geht es hier, sondern um die Frage, wie die Polizei mit den Daten von Personen umgeht, die einer Straftat nach § 218 StGB verdächtig sind oder eine solche begangen haben. Dazu muß man wissen, daß sich nach § 218 StGB strafbar macht, wer eine Schwangerschaft abbricht, ohne daß eine medizinische, eugenische, kriminologische oder soziale Indikation vorliegt. Dabei macht das Strafrecht einen großen Unterschied zwischen der Schwangeren und anderen Tatbeteiligten. Nach der polizeilichen Kriminalstatistik und auch der Strafverfolgungsstatistik ging die Zahl tatverdächtiger Frauen von 1976 bis 1986 bundesweit von 271 auf 21 und der verurteilten Frauen von 60 auf 3 zurück. Aus dem Rahmen fallen die Jahre 1987 und 1988; hier schlug sich in den Statistiken das in der Öffentlichkeit stark diskutierte Memminger Großverfahren mit 343 tatverdächtigen bzw. 143 verurteilten Frauen nieder. Seit ich in der Presse las, daß im Zusammenhang damit auch gegen Frauen aus Baden-Württemberg ermittelt wurde, beschäftigt mich die Frage, wie die Polizei mutmaßliche oder tatsächliche Delikte nach § 218 StGB in der Personenauskunftsdatei (PAD) erfaßt.

Deshalb führte mein Amt Kontrollbesuche bei der Landespolizeidirektion Stuttgart II, den Polizeidirektionen Waiblingen, Esslingen, Lörrach, Freiburg, Ulm, Ravensburg und Aalen durch und zog Akten einiger weiterer Polizeidienststellen und von Staatsanwaltschaften bei. Zuvor stellte es anhand einer systematischen Auswertung der PAD im April 1990 fest: damals waren ca. 190 Frauen und ca. 170 Männer wegen eines Delikts nach § 218 StBG erfaßt. Die eingespeicherten Tatvorwürfe lagen überwiegend schon viele Jahre zurück. Bei ca. 190 der Gespeicherten datierten sie vor 1980, bei ca. 90 zwischen 1980 und 1985 und bei den übrigen ca. 70 ab 1985. Mit 65 der Gespeicherten befaßten wir uns näher. Dabei lag der Schwerpunkt auf 49 Fällen, in denen es um die Schwangere selbst ging. Teils hatten sie die Ermittlungen selbst ausgelöst – z. B. sagte eine nach einem Suizidversuch der herbeigerufenen Polizei, sie sei mit einem Schwangerschaftsabbruch nicht fertig geworden. Teils erstatteten verlassene Ehemänner oder Lebensgefährten Anzeige. Vereinzelt sagten Mütter bei einer Vermißtenanzeige der Polizei, ihre minderjährige Tochter sei vermutlich zum Schwangerschaftsabbruch nach Holland gefahren. Die Ermittlungsverfahren gegen sechs Frauen hingen mit dem Memminger Strafprozeß zusammen. Auffallend war, daß die meisten der 49 Schwangeren sich gegenüber der Polizei nicht auf ihr Aussageverweigerungsrecht beriefen, sondern ihre Situation bis ins Detail schilderten, zum Beispiel ging es darum: sie seien gerade in Ausbildung bzw. stünden kurz vor der Prüfung; sie seien für ein weiteres Kind zu alt oder könnten wegen ihrer schlechten sozialen und finanziellen Verhältnisse kein weiteres Kind großziehen.

Um das Ergebnis vorwegzunehmen: vieles war bei der Speicherung der Daten der Schwangeren nicht in Ordnung. So waren beispielsweise seit Jahren Frauen wegen § 218 gespeichert, obwohl die eine ausweislich der polizeilichen Akten gar nicht schwanger gewesen war, andere eine Fehlgeburt hatten. In anderen Fällen revidierte die Polizei ihre ohnehin viel zu langen Speicherfristen selbst nach der Mitteilung über die Einstellung des Ermittlungsverfahrens mangels hinreichendem Tatverdachts nicht. So kam es, daß eine 15jährige Schülerin seit 1986 gespeichert ist, obwohl ihr die Staatsanwaltschaft bereits in ihrer Einstellungsverfügung vom April 1987 ausdrücklich Straflosigkeit bescheinigt hatte. Eine 17jährige Schülerin wiederum ist noch im Polizeicomputer, obwohl ihr ein Landgericht schon vor gut einem Jahr attestiert hatte, daß sie wegen besonderer Bedrängnis straffrei bleibt. Ab und zu war der Polizei selbst eine 10jährige Speicherdauer, die der Polizeicomputer automatisch vergibt, wegen angeblicher „Wiederholungsgefahr" zu kurz. So kam es, daß z. B. die Speicherung einer Mutter von 5 Kindern nach 10 Jahren um weitere drei verlängert wurde, obwohl sie bereits damals 54 Jahre alt war. Noch rigider verfuhr die Polizei mit Schwangeren, die später einmal einen Suizidversuch unternahmen: bei Zuspeicherung des Suizidversuchs, die ohnehin schon problematisch ist, verlängerte sie sogleich auch noch die Speicherfrist wegen des § 218-Delikts um Jahre. Anderen Schwangeren verwehrten fehlerhaft arbeitende PAD-Programme den Abschied aus dem Polizeicomputer selbst nach Ablauf von 10 Jahren: so ging es z. B. einer Schwangeren allein deshalb, weil sie kurz vor Ablauf der 10jährigen Speicherfrist einem anderen Autofahrer wegen der Art und Weise, wie er sie überholte, den Vogel gezeigt haben soll. Diese Beispiele sind keineswegs nur einzelne Ausreißer, sondern meist die Folgen systematischer PAD-Fehler. Was ich bei den Kontrollen alles festgestellt habe, teilte ich im November dem Innenministerium im einzelnen mit. Seine Antwort dazu erwarte ich im Januar 1991. Doch jetzt die Fehler der Reihe nach:

1.1 Kein Schwangerschaftsabbruch

Weil die Polizei in der Regel Personen bereits einspeichert, ehe sie ihre Ermittlungen abgeschlossen und der Staatsanwaltschaft vorgelegt hat, kommt es immer wieder vor, daß sich der eingespeicherte Sachverhalt später anders darstellt. Wohin so frühe Einspeicherungen führen können, zeigen folgende Fälle exemplarisch:

- Nicht schwanger

  Die Polizeidirektion Heidelberg speicherte eine Frau Anfang 1987 wegen eines Delikts nach § 218 StGB ein, obwohl alles dafür sprach, daß sie gar nicht schwanger war. Ein Arbeitskollege hatte die Frau angezeigt, kurz nachdem sie die ohnehin nur sporadische Beziehung endgültig abgebrochen hatte. Konkretes über eine Schwangerschaft oder einen Schwangerschaftsabbruch wußte er nicht; die Polizei fragte ihn auch nicht danach. Er gab lediglich an, er meine aus Beschimpfungen der Frau herausgehört zu haben, daß sie von ihm schwanger sei. Ein anderes mal habe er, als er sie besuchen wollte, noch im Treppenhaus vor ihrer Wohnungstür stehend mitbekommen, wie sie gerade mit jemand – seiner Meinung nach mit einer Arztpraxis – wegen eines Termins telefoniert habe. Bei der anschließenden Unterhaltung habe sie plötzlich einen Schüttelfrostanfall bekommen, was seiner Meinung nach von einer Abtreibung herrühre. Die Frau dagegen konnte bei ihrer polizeilichen Vernehmung schlüssig darlegen, daß sie aus anderen Gründen ihre Frauenärztin aufsuchte. Sie entband diese für eventuelle polizeiliche Ermittlungen von ihrer ärztlichen Schweigepflicht und war

auch sofort bereit, sich auf einen Schwangerschaftsabbruch hin untersuchen zu lassen. Die Polizei legte weder Wert auf eine solche Untersuchung noch fragte sie bei der Frauenärztin nach. Bei ihren weiteren Ermittlungen stieß sie auf zwei Briefe des Anzeigeerstatters an die Frau. Nach der Lektüre stand für die Polizei ausweislich ihrer Akten fest, daß er „die Frau unter Druck setzen wollte, um zu erreichen, daß sie sich seinen Forderungen beugt". Kein Wunder, daß die Staatsanwaltschaft Mannheim unverzüglich das Ermittlungsverfahren wegen § 218 gegen die Frau mangels hinreichendem Tatverdacht eingestellt hat. Da die Sache von Anfang an mehr als dubios war, hätte die Polizeidirektion Heidelberg die Frau wegen dieses Vorfalls gar nicht erst in der PAD erfassen, geschweige denn über 4 Jahre speichern dürfen. Erst im Zuge unserer Kontrolle löschte sie die Daten der Frau.

- Straflose Vorbereitungshandlung

  Die Polizeidirektion Pforzheim speicherte Ende 1987 ein Ehepaar wegen versuchten Schwangerschaftsabbruchs und Urkundenfälschung für bis Anfang 1998 ein. Passiert war folgendes: Die Frau wurde ein Jahr nach Geburt ihres ersten Kindes wieder schwanger. Weil sich das Ehepaar ohne den Verdienst der Frau außerstande sah, mit dem Restgehalt des Ehemanns nach Abzug der Unterhaltsleistungen für dessen Frau und drei Kinder aus erster Ehe über die Runden zu kommen, entschloß es sich zum Abbruch der Schwangerschaft. Die Ehefrau schrieb auf ein Rezeptformular ein Medikament, das zum Abbruch der Schwangerschaft führen kann. Ihr Mann bat den Apotheker, es zu besorgen. Dieser schöpfte Verdacht. Als der Mann später das Medikament abholen wollte, verhaftete ihn die Polizei. Nichts dagegen, daß die Polizeidirektion Pforzheim das Ehepaar deshalb wegen Urkundenfälschung einspeicherte; unzulässig war dagegen die gleichzeitige Erfassung wegen eines Versuchs nach § 218 StBG. Denn ein solcher setzt voraus, daß der Täter unmittelbar zum Abbruch der Schwangerschaft angesetzt hat und die Leibesfrucht bereits unmittelbar gefährdet ist. Dem ist aber noch nicht so, wenn sich jemand bemüht, in der Apotheke ein bestimmtes Medikament zu erhalten. Denn solange es die Schwangere nicht einmal in Händen hat, fehlt es an einer solchen Gefahrenlage. Deshalb stellte die Staatsanwaltschaft Pforzheim gleich Anfang 1988 das Ermittlungsverfahren gegen die Eheleute ein, weil „kein Vergehen des § 218 StGB, sondern nur eine straflose Vorbereitungshandlung vorliegt". Das hätte eigentlich auch die Polizeidirektion Pforzheim erkennen müssen. Die Speicherung war deshalb von Anfang an rechtswidrig. Nicht nur der § 218-Vorwurf, sondern auch die Urkundenfälschung sind unverzüglich zu löschen, weil es in der Einstellungsverfügung der Staatsanwaltschaft Pforzheim ausdrücklich heißt, daß sich die Eheleute „in einer schwierigen Situation befanden und in ihrem Verhalten den einzigen Ausweg sahen". Damit gibt es aber keinen Grund mehr, der eine weitere Speicherung der Urkundenfälschung rechtfertigen könnte.

- Fehlgeburt

  • Eine 33jährige Ausländerin war im Dezember 1988 nachts nach einem Abort als Notfall in ein Krankenhaus gebracht worden. Tags darauf erstattete die behandelnde Frauenärztin Anzeige, weil ihr ein Kollege dazu geraten hatte, „um ähnlich gelagerten Fällen vorzubeugen". Der von der Frauenärztin wegen Unklarheiten über die Ursache des Aborts eingeschaltete Pathologe, Prof. Dr. . ., kam an-

hand untersuchter Gewebeproben schnell zu dem Schluß, es spreche infolge einer „unreif regressiv veränderten Placenta" alles für einen „spontanen Abort". Dieses Gutachten übergab die Frauenärztin mit Einverständnis der Ausländerin der Polizei. In einem ausführlichen Gutachten vom Okt. 1989, das die Polizei anschließend einholte, bestätigte der Pathologe Prof. Dr. ..., daß es sich bei der 33jährigen um „einen spontanen Abort infolge einer Placentarinsuffizienz" gehandelt hat. Trotz Kenntnis dieser beiden Gutachten speicherte die Polizeidirektion Konstanz Ende 1989 die Ausländerin wegen eines Delikts nach § 218 StBG ein. Kurz darauf informierte sie die Staatsanwaltschaft Konstanz über die Einstellung des Ermittlungsverfahrens mangels Tatverdachts. Trotzdem speicherte die Polizeidirektion Konstanz die Frau unverdrossen weiter.

Nicht besser ging es einer 28jährigen Ausländerin. Ihr Arbeitgeber, den sie wegen Körperverletzung angezeigt hatte, erstattete im Gegenzug gegen sie Anzeige wegen eines Delikts nach § 218 StGB. Er behauptete, sie habe, wie er von einer anderen Angestellten wisse, im Jan. 1976 versucht abzutreiben. Diese Angestellte wiederum sagte der Polizei, sie habe gehört, die Ausländerin habe möglicherweise mit einer Nadel den Abort ausgelöst. Die Ausländerin selbst sagte bei ihrer Beschuldigtenvernehmung, sie sei beim Treppenputzen ausgerutscht und rückwärts mehrere Stufen hinuntergestürzt und habe dann wegen Unterleibsblutungen ihren Frauenarzt Dr.... aufsuchen müssen. Dieser diagnostizierte, wie er später mit Einverständnis seiner Patientin der Polizei anhand seiner Krankenunterlagen sagte, bei der Ausländerin eine „inkomplette Fehlgeburt", die – so das Ergebnis der Gewebeuntersuchung durch den Pathologen Prof. Dr. ... – durch eine „Verzögerung der Endzottenausreifung" ausgelöst worden sei. Trotzdem befragte die Polizei 1¾ Jahre später auch noch den Pathologen telefonisch. Er meinte, für einen Stich mit einer Nadel spreche nichts, weil ein solcher üblicherweise eine Infektion nach sich ziehe, gerade eine solche habe er aber bei seinen Gewebeuntersuchungen nicht festgestellt. Daraufhin stellte die Staatsanwaltschaft Stuttgart das Ermittlungsverfahren mangels hinreichendem Tatverdacht ein. Daß ich 1990, 14 Jahre nach der Einspeicherung, noch auf dieses Delikt stieß, erklärt sich so: Die Ausländerin ließ im Aug. 1980 in einem Bekleidungshaus einen Damenrock im Wert von 98 DM ohne zu zahlen mitlaufen. Deshalb speicherte die Polizeidirektion Esslingen ihrem PAD-Datensatz diesen Ladendiebstahl mit der Folge zu, daß sein Löschtermin auf Ende 1990 hochrutschte. Später wird die Rede davon sein, was von diesem Automatismus zu halten ist.

Mit der Einspeicherung bzw. unterlassenen Löschung dieser § 218 StGB-Delikte verstießen die Polizeidienststellen gegen §§ 9, 10 LDSG. Dies beanstandete ich nach § 18 LDSG und forderte sie auf, die Daten der Frauen und des Ehemannes – soweit noch nicht geschehen – zu löschen.

1.2 Regelspeicherfristen passen nicht

Ein hehrer Grundsatz der Polizei ist: sie speichert wegen eines Delikts in der Regel Erwachsene 10, Minderjährige in der Regel 5 Jahre. Denn solange überwiege in der Regel das polizeiliche Interesse, diese Daten für ihre Aufgaben zu speichern, das Interesse des Betroffenen, solchen Datenspeicherungen nicht

ausgesetzt zu sein. Paßt diese Regel auch für die Speicherung Schwangerer wegen § 218 StGB? Ich meine, nein. Denn nichts spricht dafür, daß das polizeiliche Interesse solange nach dem Vorfall das Interesse der Schwangeren überwiegt. Entschließen sich doch Schwangere zum unerlaubten Abbruch aus einer einmaligen, ihnen unausweichlich erscheinenden Konfliktsituation. Aus diesem Grunde privilegiert sie auch das Strafrecht in mehrfacher Hinsicht gegenüber anderen an einem Delikt nach § 218 StGB beteiligten Personen: sie bleibt trotz fehlender Indikation genauso straffrei, wenn sie nach ärztlicher und sozialer Beratung ihre Schwangerschaft von einem Arzt in den ersten 22 Wochen abbrechen läßt (§ 218 Abs. 3 Satz 2 StGB), wie, wenn sie sich im Zeitpunkt des Schwangerschaftsabbruchs in einer besonderen Bedrängnis befand (§ 218 Abs. 3 Satz 3 StGB). Die Sondersituation der Schwangeren schlägt sich auch deutlich im Ausgang der Ermittlungsverfahren nieder. Sie enden in der Regel mit Einstellung; kommt es ausnahmsweise zum Prozeß, sprechen die Gerichte – abgesehen von Memmingen – allenfalls geringe Geldstrafen, meist zwischen 15 und 20 Tagessätzen, aus. Deshalb darf die Polizei Schwangere wegen eines Tatvorwurfs nach § 218 StGB nicht mit Tatverdächtigen schlechthin über einen Kamm scheren. Kurzum: wenn sie schon meint, eine Schwangere wegen § 218 überhaupt einspeichern zu müssen, dann sollte sie wenigstens von Anfang an eine kurze Speicherfrist vorsehen.

1.3 Wo bleiben die Konsequenzen aus dem Ausgang des Ermittlungsverfahrens?

Die Polizei ist verpflichtet, jeweils nach Abschluß des Ermittlungsverfahrens anhand der Entscheidung der Staatsanwaltschaft oder des Gerichts zu prüfen, ob sie den eingespeicherten Tatvorwurf löschen muß. Weiterspeichern darf sie die Daten nur, wenn das polizeiliche Interesse an einer weiteren Speicherung höher zu bewerten ist als das Interesse des einzelnen, im Hinblick auf sein Grundrecht auf Datenschutz einem solchen Eingriff nicht mehr ausgesetzt zu sein. Um der Polizei diese Prüfung zu erleichtern, vereinbarten 1981 Innen- und Justizministerium einen Mitteilungsdienst zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei. Nicht immer klappt es mit den Mitteilungen. Auch bei unseren Kontrollen wegen der § 218 StGB-Fälle stießen wir auf Fälle, in denen Staatsanwaltschaften nicht von sich aus die Polizei über den Ausgang des Ermittlungsverfahrens informiert hatten. Auch sonst begegnete mir solches immer wieder einmal. Da aber die Rechtmäßigkeit einer Datenspeicherung häufig vom Ausgang des Ermittlungsverfahrens abhängt, darf die Polizei nicht bloß auf eine Nachricht warten. Denn bei ihr liegt der schwarze Peter: sie betreibt die PAD; sie greift durch eine PAD-Speicherung in das Grundrecht auf Datenschutz ein. Deshalb ist sie für die Rechtmäßigkeit verantwortlich und nicht Staatsanwaltschaft oder Gericht. Kurzum: die Polizei muß sich um den Ausgang des Ermittlungsverfahrens kümmern, wenn eine Staatsanwaltschaft geraume Zeit nichts von sich hören ließ. Sie hat ihre Schuldigkeit noch nicht getan, wenn sie der Staatsanwaltschaft mit ihren Ermittlungsakten das Formular für die Mitteilung über den Ausgang des Verfahrens beilegt, sondern muß auch den Rücklauf der Mitteilungen überwachen. Dies verlangt § 8 Abs. 1 LDSG; ausdrücklich steht es auch so im Einzelfallöschungserlaß des Innenministeriums von 1981. Dies ist die Kehrseite der Medaille, daß die Polizei Tatverdächtige zuhauf in der PAD speichert. Wohin es führt, wenn sich die Polizei nicht um den Verfahrensausgang kümmert oder wenn sie aus diesem nicht die gebotenen Konsequenzen zieht, sei am Beispiel einiger Schwangerer illustriert:

- Die Polizeidirektion Esslingen beließ es bei der 10jährigen Einspeicherung einer Schwangeren bis 1. Mai 1990, obwohl sie die Staatsanwaltschaft Stuttgart Anfang 1981 über ihre Einstellung des Ermittlungsverfahrens informiert und die Schwangere bei ihrer polizeilichen Vernehmung ihre Motive für ihren Schwangerschaftsabbruch vom April 1980 so zusammengefaßt hatte:

  „... ich wollte die Schwangerschaft deshalb abbrechen, weil mein Mann und ich es finanziell einfach nicht mehr geschafft hätten, ein drittes Kind durchzubringen. Wir haben schon zwei kleine Kinder, die kurz hintereinander auf die Welt kamen. Wir wohnen in einer kleinen Zwei-Zimmer-Wohnung, in der es nicht einmal ein Bad gibt. Ein Kind schläft aus Platzmangel schon bei meiner Schwiegermutter. Das andere muß bei uns im Schlafzimmer schlafen. Mein Mann verdient nur 2 000 DM im Monat. Zudem haben wir noch Schulden von monatlich 500 DM. Weiterhin gehen 100 DM Miete ab. Außerdem Versicherungen, Strom und anderes. Das heißt, daß uns noch etwa 1 000 DM monatlich zum Leben bleiben ..."

- Die Polizeidirektion Ulm speicherte eine 17½jährige Auszubildende für 5 Jahre bis 1. Januar 1991 ein, die bei ihrer polizeilichen Vernehmung ihre Motive für ihren Schwangerschaftsabbruch vom Dezember 1985 so zusammengefaßt hatte:

  „... ich stand kurz vor meiner Prüfung als ... Außerdem wollte mein Freund in dieser Zeit nichts mehr von mir wissen. Er hat gesagt, er will das Kind auf gar keinen Fall ... Ich (konnte) es meinen Eltern gar nicht sagen... Ich hatte zu der Zeit überhaupt keine Möglichkeit gesehen, das Kind auf die Welt zu bringen."

  Weil der Mitteilungsdienst nicht funktionierte und die Ulmer Polizei nicht nachfragte, erfuhr sie nicht, daß die Staatsanwaltschaft Ravensburg das Ermittlungsverfahren bereits im Okt. 1988 eingestellt hatte.

- Die Polizeidirektion Reutlingen beließ es bei der 10jährigen Einspeicherung einer Schwangeren bis 1. September 1990, obwohl die Staatsanwaltschaft Tübingen sie von ihrer Einstellung des Ermittlungsverfahrens Anfang 1981 informiert und die Schwangere bei ihrer polizeilichen Vernehmung ihre Gründe für ihren Schwangerschaftsabbruch vom August 1980 so zusammengefaßt hatte:

  „... An erster Stelle steht für mich die Ungewißheit, ob mein Mann wieder ins Gefängnis muß. Die Anklageschrift haben wir bereits. Im übrigen ist die Anklageschrift kurz vor dem (Abteibungs-)Termin gekommen, worauf ich letztendlich voll entschlossen war, die Schwangerschaft nicht fortzusetzen. ... Mein Mann muß erneut mit einer Freiheitsstrafe rechnen. Die damit verbundenen finanziellen Schwierigkeiten waren mir bekannt und mit einem weiteren Kind wäre es uns noch schlechter gegangen. ... Es ist doch bekannt, daß in solchen Fällen die Frau und das Kind am meisten gestraft sind. ..."

- Die Polizeidirektion Heilbronn speicherte eine Mutter von zwei Kindern, die der Abbruch ihrer dritten Schwangerschaft so belastet hatte, daß sie sich das Leben nehmen wollte, für 10 Jahre bis Januar 1993 ein. Weil auch hier der Mitteilungsdienst nicht klappte und sich die Heilbronner Polizei um den Ausgang des Ermittlungsverfahrens nicht kümmerte, blieb es bei der Speicherung, obwohl die Staatsanwaltschaft Heilbronn das Ermittlungsverfahren schon längst mangels hinreichendem Tatverdacht eingestellt hatte.

- Auch einer 17jährigen Schülerin erging es ähnlich. Die Polizeidirektion Aalen hatte sich nach der Einspeicherung Mitte 1985 um nichts mehr gekümmert. Deshalb entging ihr, daß das Ermittlungsverfahren im Oktober 1989 mit folgender Begründung eingestellt worden war:

  „Bei der Angeschuldigten liegt jedenfalls ein Fall des § 218 Abs. 3 Satz 3 StGB vor. Die Angeschuldigte war im Zeitpunkt

des Geschehens 17 Jahre alt und befand sich in Schulausbildung, bzw. noch vor einer Berufsausbildung. Ein Kind hätte für sie die Aufgabe oder zumindest eine längerfristige Unterbrechung dieser Ausbildung bedeutet. Eine Entlastung z. B. durch die Eltern konnte sie nach dem Verhalten bzw. nach der Einstellung der Eltern, hauptsächlich des Vaters, nicht erwarten. Eher hätte sie mit einem Hinauswurf von zu Hause rechnen müssen, wovor sie in diesem Alter natürlich Angst hatte. Das bis zum Zeitpunkt des Bekanntwerdens der Schwangerschaft bestehende Verhältnis zu ihrem Freund wurde durch dessen ablehnende Reaktion dem ungeborenen Kind gegenüber zerstört. Auch von dieser Seite aus hatte die Angeschuldigte keine Unterstützung zu erwarten. (Sie) befand sich daher im Zeitpunkt des Eingriffs zumindest in besonderer Bedrängnis. Eine Ahndung ist im übrigen auch deshalb nicht notwendig, da die Schwangerschaftsunterbrechung bei ihr zu erheblichen psychischen Folgen geführt hat. (Sie) leide noch heute unter Angstzuständen und Alpträumen. Ihre Mutter muß daher auch heute noch nachts immer wieder zu ihrer Tochter ins Bett liegen, um diese zu beruhigen."

- Die Polizeidirektion Aalen beließ es bei der 5jährigen Einspeicherung einer 15jährigen Schülerin bis 1. Dezember 1991, obwohl ihr die Staatsanwaltschaft Ellwangen ihre Einstellungsverfügung im April 1987 übersandt hatte, in der es hieß:

  „Bevor sie die Abtreibung hat vornehmen lassen, hat sie sich beim Staatlichen Gesundheitsamt ... gemäß § 218 b Abs. 1 Nr. 1 StGB beraten lassen. Darüber hinaus war sie bei der Frauenärztin Dr. ..., welche ihr eine Schwangerschaftsbescheinigung ausstellte. ... Sie hatte die Frauenärztin Dr. ... nicht nur, weil sie die Feststellung der Schwangerschaft wünschte, sondern auch wegen einer Abtreibung aufgesucht. Es ist daher davon auszugehen, daß sie von Dr. ... auch im Sinne von § 218 b StGB über ärztliche bedeutsame Gesichtspunkte eines Schwangerschaftsabbruchs beraten wurde. Gegenteiliges kann jedenfalls nicht festgestellt werden. ... Insgesamt war dann festzustellen, daß (die Schülerin) zwar eine Schwangerschaft abgebrochen hat, daß sie aber deshalb nicht strafbar ist gemäß § 218 Abs. 3 Satz 2 StGB."

Die Datensätze dieser Frauen hätten die Polizeidienststellen nach Abschluß der Ermittlungsverfahren löschen müssen. Denn höher zu bewerten als das polizeiliche Interesse an weiterer Datenspeicherung ist sicherlich das Interesse

- der Mutter von zwei Kindern, die wegen schlechter finanzieller Verhältnisse und einer außerordentlich beengten Wohnung keine Möglichkeit sah, ein weiteres Kind großzuziehen,
- der 17½jährigen, die sich nur mit einem Schwangerschaftsabbruch zu helfen wußte, weil Freund und Eltern sie im Stich ließen und sie selbst in Ausbildung stand,
- der Ehefrau des wiederholt Straffälligen, die wegen einer ihrem Mann erneut ins Haus stehenden Strafhaft nicht wußte, wie sie mit einem weiteren Kind finanziell über die Runden kommen sollte,
- der Mutter von 2 Kindern, der der Abbruch ihrer Schwangerschaft psychisch so zusetzte, daß sie versuchte, sich das Leben zu nehmen,
- der 15jährigen Schülerin, die straffrei blieb, weil sie die vorgeschriebene Beratung aufgesucht hatte, und
- der 17jährigen Auszubildenden, die wegen der besonderen Bedrängnis, in die sie das Verhalten ihres Freundes und Vaters brachte, straffrei blieb,

nach der Einstellung der gegen sie geführten Ermittlungsverfahren nicht mehr gespeichert zu sein. Wegen dieser Verstöße gegen §§ 9, 10 LDSG und teils gegen § 8 LDSG, die ich nach § 18 LDSG beanstandet habe, forderte ich die Polizeidirektionen Esslingen, Ulm, Reutlingen, Heilbronn und Aalen auf, die Tatvorwürfe nach § 218 StGB unverzüglich zu löschen.

1.4 Nach 10 Jahren immer noch nicht genug

Selbst die 10jährige Speicherdauer war manchen Polizeidienststellen nicht genug. In drei Fällen meinte sie, daß weiterhin Wiederholungsgefahr bestünde und verlängerte kurz entschlossen die Speicherfrist um weitere 3 Jahre. Das ging so:

- Im Prozeß auf Feststellung der Vaterschaft und Unterhalt für ihre einjährige Tochter gab eine junge Mutter an, sie habe vor etwa 2 Jahren von ihrem Freund, gegen den sich die Klage richtete, schon einmal ein Kind erwartet, damals aber auf Betreiben seiner Mutter die Schwangerschaft abgebrochen. Prompt speicherte sie die Polizeidirektion Heidelberg für 10 Jahre bis 1. April 1987 in die PAD ein. Ohne sich um den Ausgang des Ermittlungsverfahrens zu kümmern, verlängerte sie im Frühjahr 1987 die Speicherung um weitere 3 Jahre bis 1. April 1990. Ihre Begründung lautete „Besondere Art der Ausführung/Wiederholungsgefahr/sonstige schwerwiegende Gründe". Doch davon konnte wirklich keine Rede sein. Denn die junge Frau hatte zwei Jahre nach dem Schwangerschaftsabbruch ein Kind gerade von dem Freund zur Welt gebracht, dessen Mutter sie damals gedrängt hatte, die Schwangerschaft abzubrechen. Selbst nach den weiteren 3 Jahren kam sie nicht aus der PAD, weil ihr Hund Ende 1989 angeblich eine Spaziergängerin biß: Prompt speicherte die Polizeidirektion Heilbronn deshalb eine fahrlässige Körperverletzung hinzu und siehe da, der Löschtermin rutschte automatisch auf Anfang 1993 hinauf. Erst im Zuge unserer Kontrolle löschte die Polizeidirektion Heidelberg den Tatvorwurf nach § 218 StGB. In Heilbronn genügte ein kurzer Anruf und auch der Hundebiß war gelöscht.
- Die Polizeidirektion Waiblingen speicherte eine 26jährige Frau für 10 Jahre ein, weil sie zusammen mit ihrem Freund 1973 absichtlich einen Abort herbeigeführt haben soll. Ohne sich nach dem Ausgang des Verfahrens zu erkundigen, verlängerte sie im Mai 1984 die Speicherung um 3½ Jahre bis Mai 1987 mit der Begründung: „Vorliegender Datensatz weist aus, daß die Person eine schwerwiegende Straftat gegen das Leben begangen hat." Da lag sie nun wirklich schief, denn die Staatsanwaltschaft Stuttgart hatte das Ermittlungsverfahren eingestellt. Selbst nach den weiteren 3 Jahren kam die Frau nicht aus der PAD, weil sie 1984 in einem Stuttgarter Kaufhaus Waren für 18,80 DM unbezahlt einsteckte und dies der Landespolizeidirektion Stuttgart II wert war, den Ladendiebstahl zuzuspeichern und siehe da: der Löschtermin rutschte automatisch auf Okt. 1994 hoch. Erst auf meine Kontrollen löschten die beiden Polizeidienststellen alle Daten über die Frau.
- Das Polizeipräsidium Mannheim speicherte eine 44jährige Ausländerin, Mutter von 5 Kindern, wegen eines Tatvorwurfs nach § 218 StGB ein; sie soll durch Schläge auf ihren Bauch 1977 im sechsten Schwangerschaftsmonat einen Abort herbeigeführt haben. Dem Polizeicomputer war die Frau bereits bekannt. Ein Ladendiebstahl war registriert, weil sie 1975 in einem Lebensmittelladen ein Päckchen Mandeln im Wert von 1,78 DM gestohlen hatte und zu 50 DM Geldstrafe verurteilt worden war. Ohne sich nach dem Ausgang des Ermittlungsverfahrens wegen des Delikts nach § 218 StGB zu erkundigen, verlängerte das Polizeipräsidium Mannheim im Frühjahr 1987 die Speicherung um weitere 3 Jahre mit der Begründung: „Mit weiterem Auftreten ist zu rechnen". Ganz gleich, wie das Ermittlungsverfahren wegen § 218 StGB auch endete, von einer Wiederholungsgefahr kann man bei einer 54jährigen Frau – so alt war die Auslän-

derin damals – nun wirklich keine Rede sein. Die Polizei hätte ihre Daten Jahre früher und nicht erst 1990 löschen müssen.

Mit diesen Verlängerungen der 10jährigen Speicherfristen um weitere 3 Jahre verstießen die Polizeidirektionen Heidelberg, Waiblingen und das Polizeipräsidium Mannheim gegen §§ 8, 9, 13 Abs. 3 LDSG. Dies beanstandete ich nach § 18 LDSG.

1.5 Länger gespeichert wegen Suizidversuchs

Wird die Polizei nach einem Suizidversuch gerufen, fertigt sie meist einen Bericht über den Vorfall und fragt die PAD danach ab, ob derjenige, der sich das Leben nehmen wollte, gespeichert ist. Falls ja, speichert sie oft in seinem Datensatz einen Hinweis auf den Selbsttötungsversuch zu; z. B. „Selbstmordversuch am ... 1984 in ..." oder „Selbstmordversuch durch Einnahme von Tabletten am ... 1986, sachbearbeitende Polizeidienststelle Polizeirevier ...". Häufig ist für sie dies zugleich Anlaß, den Löschtermin des Datensatzes auf 10 Jahre nach dem Suizidversuch hochzusetzen. Diese Praxis wirkte sich auch bei den § 218 StGB-Fällen aus:

- Eine Frau ist mittlerweile mehr als 13 Jahre wegen eines unerlaubten Schwangerschaftsabbruchs gespeichert, den sie im Juli 1977 als 16jährige Schülerin begangen haben soll. Weil sie im August 1981 nach Meinungsverschiedenheiten mit ihrem Verlobten einen Suizidversuch unternahm, speicherte die Polizeidirektion Waiblingen dies in den Datensatz ein und setzte den Löschtermin des Tatvorwurfs nach § 218 StGB um glatte 10 Jahre auf September 1991 herauf.
- Eine andere Frau war über 15 Jahre wegen eines unerlaubten Schwangerschaftsabbruchs gespeichert, den sie im Februar 1975 begangen haben soll. Weil sie Ende 1984 versuchte, sich das Leben zu nehmen, speicherte die Polizeidirektion Ravensburg einen Hinweis hierauf ein und setzte gleichzeitig den Löschtermin des eingespeicherten Tatvorwurfs nach § 218 StGB von Mitte 1985 auf Ende 1994 hoch. Auf unseren Vorhalt bei der Kontrolle löschte die Polizeidirektion Ravensburg die Daten der Frau.
- Ein Ehemann, der seiner Frau beim unerlaubten Schwangerschaftsabbruch im Juli 1975 geholfen haben soll, ist inzwischen mehr als 15 Jahre wegen dieses Tatvorwurfs nach § 218 StGB gespeichert. Denn die Polizeidirektion Tübingen speicherte, nachdem er Anfang 1986 wegen der Scheidungsabsicht seiner Frau einen Suizidversuch unternahm, einen Hinweis hierauf ein und setzte den Termin zur Löschung des § 218 StGB-Vorgangs auf Anfang 1996 hoch.

Mit so leichter Hand darf die Polizei Speicherfristen für mutmaßlich oder tatsächlich begangene Delikte nicht verlängern; solches ist nicht erforderlich i. S. von §§ 9, 10 LDSG i. V. mit Nr. 5.3 der KpS-Richtlinien. Ein Suizidversuch gibt nichts dafür her, daß jemand, der einmal in den Verdacht eines Delikts nach § 218 StGB geraten war, erneut dessen verdächtig werden könnte. Deshalb beanstandete ich diese Verstöße nach § 18 LDSG und forderte die Polizeidirektionen Waiblingen und Tübingen auf, die Tatvorwürfe nach § 218 StGB unverzüglich zu löschen. Das heißt freilich nicht, es gäbe keine prinzipiellen datenschutzrechtlichen Bedenken gegen die Einspeicherung von Suizidhinweisen. Sie bestehen sehr wohl, bloß kann ich dieses Problem jetzt und hier nicht auch noch vertiefen.

1.6 Die Vermißtenakte

Seit einigen Jahren dient die PAD auch dazu, den Polizidienststellen bei der termingerechten Aussonderung ihrer Akten zu helfen. Im letzten Tätigkeitsbericht schilderte ich, wie fehlerhaft das Programm des Landeskriminalamts zur Aussonderung sog. Zeitakten war (vgl. LT-Drs. 10/2730, S. 31 f). Nicht besser sieht es bei den Vermißtenakten aus. Im Zuge unserer § 218 StGB-Kontrollen zeigte sich, daß sich auch die Einspeicherung eines Hinweises auf eine Vermißtenakte auf die Speicherdauer von Delikten auswirkt. Was dabei alles schiefgehen kann, zeigt der Fall einer jungen Frau exemplarisch, die seit 1971 vermißt ist:

Sie hatte die Polizedirektion Lörrach wegen des Verdachts eines unerlaubten Schwangerschaftsabbruchs für 10 Jahre bis Dezember 1980 eingespeichert. Daß sie 1990 noch im Polizeicomputer ist, ist auf mehrere Fehler zurückzuführen. Aus heutiger Sicht hätte die Polizeidirektion Lörrach die Daten der Frau gleich nach Einstellung des Ermittlungsverfahrens durch die Staatsanwaltschaft Lörrach im Sommer 1976 löschen müssen. Doch seien wir großzügig, damals galt noch kein Landesdatenschutzgesetz. Das entschuldigt aber nicht mehr, daß es nach Ablauf der 10 Jahre nicht zur überfälligen Löschung kam. Wegen der damals noch fehlenden Löschprogramme machte das Landeskriminalamt die Polizeidirektion Lörrach erst am 11. April 1981 auf den zur Löschung anstehenden Vorgang aufmerksam. Weil diese aber inzwischen erfahren hatte, daß die Frau vermißt ist, verlängerte sie flugs die Speicherung des Tatvorwurfs nach § 218 StGB um 5 Jahre bis Mitte 1986 mit der Begründung: „Vermißtensache". Wer die KpS-Richtlinien gelesen hat, weiß, daß es so nicht geht. Nicht genug damit: selbst 1986 kam es nicht zur Löschung, weil inzwischen das Landeskriminalamt einen Hinweis auf seine Vermißtenakte zugespeichert hat; es wollte sie Anfang 1995 aussondern. Dadurch schnellte der Löschtermin für den § 218 StGB-Vorgang auf 1995 automatisch hoch, weil die PAD infolge Programmfehlern nicht zwischen dem Löschtermin für Delikte und dem Aussonderungsdatum für Akten unterscheiden kann. Bis heute wirft sie, obwohl ich seit geraumer Zeit von diesen Fehlern spreche, meist beides in einen Topf. Weil dies alles mit §§ 8, 9, 13 LDSG nicht vereinbar war, beanstandete ich den Vorgang nach § 18 LDSG und forderte die Polizeidirektion Lörrach auf, den Tatvorwurf nach § 218 StGB unverzüglich zu löschen.

Freilich ist es damit nicht getan. Am besten wäre, die Polizei überwacht die Aussonderung ihrer Akten durch eine spezielle Aktennachweisdatei. Tut sie dies nicht, muß sie endlich dafür sorgen, daß Aussonderungstermine für Vermißtenakten und andere Akten ohne jeden Einfluß auf die Löschtermine der PAD-Straftaten-/Straftäterdatei bleiben. Sicherstellen muß sie auch, daß einen eingespeicherten Aktenhinweis nur die Polizeidienststelle, der die Akte gehört, abrufen kann und nicht, wie bisher oft, alle 23 000 Polizeibeamten im Land.

1.7. Die Fristenspirale

Die PAD macht es sich einfach: sie setzt den Löschtermin für einen Datensatz, ganz gleich, wie viele Delikte darin gespeichert sind, automatisch auf denjenigen des zuletzt eingespeicherten Delikts fest. Mit daher rührt, daß die PAD über manchen Tatvorwurf noch lange Auskunft gibt, für den allein die übliche Speicherfrist schon längst verstrichen wäre. Problematisch werden kann dieser Automatismus vor allem, wenn kurz vor Ablauf der Speicherfrist für das erste Delikt ein weiteres hinzukommt oder wenn es nur oder u. a. um Bagatellen geht. Dies

bekamen gerade auch Frauen hart zu spüren, welche die Polizei einmal wegen § 218 StGB eingespeichert hat. Kleine Bagatelldelikte hatten große Wirkung:

- Der „Vogel"

  Eine Frau, die nach der Anzeige ihres ehemaligen Freundes im Oktober 1975 eine Schwangerschaft abgebrochen haben soll und deswegen seit 1975 gespeichert ist, zeigte im Juli 1984 einem Autofahrer, der sie rasant überholt hatte, den „Vogel". Flugs speicherte die Polizeidirektion Ulm in ihren Datensatz deshalb eine Beleidigung für 10 Jahre zu. Der Löschtermin für den angeblichen Schwangerschaftsabbruch rutschte dadurch auf August 1994 hoch. Erst im Hinblick auf unsere Kontrollen löschte die Polizeidirektion Ulm im Frühjahr 1990 die Daten der Frau.

- Lebensmittel und eine Badehose

  Die Mutter eines 1½jährigen Kindes, die sich wegen ihres unerlaubten Schwangerschaftsabbruchs vom August 1972 selbst bei der Polizei angezeigt hatte, holte dieser Automatismus so ein: die Polizeidirektion Freiburg hatte sie deswegen für 10 Jahre bis Sept. 1982 eingespeichert. 1979 ließ die Frau in einem Kaufhaus Lebensmittel für 51 DM mitgehen. Die Polizeidirektion Freiburg reagierte streng; sie speicherte diesen Ladendiebstahl für 10 Jahre zu. Damit war der 1. Mai 1989 der Löschtermin für den Schwangerschaftsabbruch. Im Jahre 1986 lastete man der Frau an, sie habe in einem Kaufhaus eine Badehose, die sich dann aber neben der Ladenkasse wiederfand, mitlaufen lassen. Trotz Einstellung durch die Staatsanwaltschaft Freiburg speicherte die Polizeidirektion Freiburg diesen Vorgang für 10 Jahre zu. Seitdem ist der Löschtermin für den unerlaubten Schwangerschaftsabbruch der 1. Mai 1996. Bliebe es dabei, wäre die Frau 24 Jahre wegen § 218 StGB gespeichert. Es ist allerhöchste Zeit, jetzt endlich diesen Vorgang im Polizeicomputer zu löschen.

- Schokoei, Wurst und Cognac

  Eine andere Frau hatte die Polizeidirektion Freiburg wegen des Tatvorwurfs eines Delikts nach § 218 StGB Ende 1973 für 10 Jahre eingespeichert. Nicht lang vor der ins Auge gefaßten Löschung steckte sie im März 1983 in einem Lebensmittelgeschäft ein Schokoei, eine Wurst und eine Flasche Cognac ohne zu zahlen ein. Wiederum speicherte die Polizeidirektion Freiburg deshalb einen Ladendiebstahl für 10 Jahre zu. Der Löschtermin des eingespeicherten angeblichen Schwangerschaftsabbruchs schnellte auf April 1993 hoch. Deshalb ist die Frau inzwischen 17 Jahre lang wegen § 218 StGB PAD-erfaßt.

- Die süßen Mandeln und anderes

  Eine andere Frau ist seit 1975 ebenfalls wegen § 218 StGB gespeichert, weil sie ihre schwangere Schwester zum Schwangerschaftsabbruch begleitet haben soll. Aus der für Mitte 1985 vorgesehenen Löschung wurde nichts, weil sie Ende 1981 in einem Einkaufscenter zwei Päckchen süße Mandeln und anderes für 23 DM mitlaufen ließ und die Polizeidirektion Schwäbisch Hall diesen Ladendiebstahl für 10 Jahre zuspeicherte. Was dabei passierte, ist jetzt schon klar: der Löschtermin für die gespeicherte angebliche Mittäterschaft am unerlaubten Schwangerschaftsabbruch ging automatisch auf Dez. 1991 hoch. Deshalb ist die Frau jetzt mehr als 15 Jahre in der PAD.

- Handgreiflichkeiten bei der Silversterfeier

  Ein Mann ist seit 1973 wegen § 218 StGB gespeichert; er soll einer Frau die Hälfte der Kosten für ihren Schwanger-

schaftsabbruch gezahlt haben. Weil er 7 Jahre später auf einer Silvesterfeier mit einem anderen Gast aneinandergeraten war und diesen am Kopf verletzt haben soll, speicherte die Polizeidirektion Heidelberg eine Körperverletzung für 10 Jahre zu. Alles andere lief wie gehabt: der Löschtermin für den eingespeicherten Tatvorwurf nach § 218 StGB rutschte auf Anfang 1991 herauf. Das erschien bei unserer Kontrolle auch der Polizeidirektion Heidelberg zu viel; sie löschte die Daten des Mannes.

Bereits diese wenigen Beispiele zeigen, zu welch unvertretbarem Ergebnis der Fristenautomatismus der PAD führen kann. Er läßt nicht selten außer Betracht, daß die Polizei nach §§ 9, 10 LDSG Daten nur solange speichern darf, als dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Nicht erforderlich, ja schlichtweg unverhältnismäßig ist, Tatvorwürfe nach § 218 StGB bloß deshalb viel länger zu speichern, weil Jahre später die Schwangere wegen eines Bagatelldelikts auffiel. Dies ist nun wahrlich kein Umstand, der etwas für die Annahme hergibt, deshalb überwiege das polizeiliche Interesse an einer weiteren Speicherung. Deshalb beanstandete ich in diesen Beispielsfällen die viel zu lange Speicherung nach § 18 LDSG und forderte, soweit es noch nicht geschehen war, die Löschung der Daten.

Damit allein ist es aber nicht getan. Das Landeskriminalamt muß das Problem an der Wurzel packen und seine PAD-Fristenberechnungsprogramme so ändern, daß es nicht mehr zu unverhältnismäßig langen Speicherungen kommt.

1.8 Tatgenossen

Nicht selten waren an einem unerlaubten Schwangerschaftsabbruch mehrere Personen beteiligt, sei es, daß z. B. der A die Adresse eines Arztes ausfindig machte und die B die Schwangere zum Abbruch begleitete, oder sei es, daß die Eltern XY und der Freund Z die Schwangere dazu drängten. Um solche Zusammenhänge auf einen Blick zu erkennen, speichert die Polizei im PAD-Datensatz des einen jeweils die anderen als Tatgenossen ein. Deshalb sind z. B. also A und B im Datensatz der Schwangeren, die Schwangere und B im Datensatz des A und die Schwangere und A im Datensatz der B als Tatgenossen erfaßt. Vergessen hat das Landeskriminalamt bei der Programmierung der PAD, daß jemand, dessen Datensatz gelöscht wird, nicht weiterhin im Datensatz anderer Personen als Tatgenosse stehen bleiben darf. Auch dieser Systemfehler schlug bei den gespeicherten § 218 StGB-Fällen zu Buche:

- Ein Ehepaar hat vermutlich im Frühjahr 1976 beim Schwangerschaftsabbruch zusammengeholfen. Die Frau ist – zu Recht – deshalb nicht mehr in der PAD mit einem eigenen Datensatz erfaßt. 1990 war sie aber immer noch als Tatgenossin im PAD-Datensatz ihres Ehemannes gespeichert, der sich auch noch anderes zuschulden kommen ließ und deshalb nach wie vor registriert war. Auf unseren Vorhalt löschte die Landespolizeidirektion Stuttgart II den Datensatz des Ehemannes komplett.
- Eine Frau fuhr 1975 ihre schwangere Schwester zum Schwangerschaftsabbruch. Die Schwangere ist – zu Recht – nicht mehr in der PAD mit einem eigenen Datensatz erfaßt, aber sie steht immer noch als Tatgenossin im PAD-Datensatz ihrer Schwester, bei der noch ein Ladendiebstahl hinzu kam und die deshalb nach wie vor gespeichert ist.
- Ein Mann fuhr 1975 seine Freundin zum Schwangerschaftsabbruch. In der PAD existiert zwar kein Datensatz mehr

über die Freundin. Doch war sie 1990 noch im Datensatz des Mannes als Tatgenossin. Diesen löschte die Polizeidirektion Heidelberg auf unsere Kontrolle komplett.

Diese wenigen Beispiele belegen: allein mit der Löschung eines PAD-Datensatzes ist es oft nicht getan. Die Polizei muß sich auch vergewissern, daß der Betreffende nicht im Datensatz anderer Personen als Tatgenosse stehen bleibt. Weil das PAD-Programm des Landeskriminalamts der Polizei die Möglichkeit bietet, jemand als Tatgenossen einzuspeichern, muß es umgekehrt auch sicherstellen, daß bei der Löschung seines Datensatzes gleichzeitig auch Hinweise auf ihn als Tatgenossen in Datensätzen anderer Personen gelöscht werden. Gerade aber dieses leistet das PAD-Programm des Landeskriminalamts nicht nur in den Beispielsfällen, sondern generell nicht. Damit genügt es den §§ 8, 9, 10 LDSG nicht. Deshalb war nicht nur in den Beispielsfällen die unterbliebene Löschung der Tatgenossen, sondern darüber hinaus nach § 18 LDSG zu beanstanden, daß in den PAD-Löschprogrammen die Löschkomponente für die Tatgenossen-Speicherung fehlt.

Als Fazit ist klar: sicherlich ist es nicht damit getan, daß die Polizei die einzelnen beanstandeten Fälle umgehend löscht. Jedenfalls sollte das Innenministerium auch unverzüglich eine Überprüfung aller sonstigen § 218 StGB-Speicherungen in die Wege leiten, weil die durchgeführten Kontrollen darauf schließen lassen, daß es dort nicht viel anders aussieht. Vor allem aber sollte sich die Polizei einmal überlegen, ob es überhaupt Sinn macht, in die PAD § 218 StGB-Fälle einzuspeichern – unterscheiden sie sich doch von Grund auf von allen anderen Delikten.

Freilich hat noch entschieden mehr zu geschehen. Vor allem die Fristenspirale ist ein Grundsatzproblem gewaltigen Ausmaßes. Sie wirkt sich auf etwa die Hälfte der zur Zeit ca. 850 000 gespeicherten Personen in der PAD aus. Sicher nicht von dieser Dimension, aber doch leider auch viel zu oft führt die Einspeicherung von Aktenhinweisen zu längeren Speicherfristen von Delikten. Sehr häufig stellt sich ferner das Problem der Tatgenossen, weil die Polizei diese Speichermöglichkeit weidlich ausnützt. Soll es in der PAD nicht weiterhin zu einer Fülle unzulässiger Speicherungen kommen, ist es hohe Zeit, daß sich das Innenministerium dieser Grundsatzprobleme annimmt und für eine datenschutzkonforme Gestaltung der PAD-Programme sorgt.

2. Bagatelldelikte in der PAD

Ein einfacher Ladendiebstahl ist kein Bankraub. Diesen Unterschied muß die Polizei bedenken, wenn sie festlegt, wie lange sie einen tatsächlichen oder mutmaßlichen Straftäter in der PAD speichert. Deshalb verpflichtete das Innenministerium die Polizei 1981 in den KpS-Richtlinien dazu, die 10jährige Regelspeicherfrist auf drei Jahre zu verkürzen, wenn es um Fälle von geringer Bedeutung geht. Dazu zählen nach den KpS-Richtlinien Beleidigung, üble Nachrede, Verleumdung, Hausfriedensbruch, fahrlässige Körperverletzung, vorsätzliche Körperverletzung mit geringen Folgen, Erschleichen von Leistungen sowie Sachbeschädigung, Diebstahl, Unterschlagung und Betrug, wenn der Schaden 200 DM nicht übersteigt, und andere Fälle von vergleichbar geringem Unrechtsgehalt. Bei Kontrollen im letzten Jahr zeigte sich, daß die Neigung der Polizi offenbar wenig ausgeprägt ist, von der 10jährigen Regelspeicherfrist abzugehen und die verkürzte Frist von drei Jahren festzusetzen (vgl. 10. Tätigkeitsbericht, LT-Drs. 10/2730, S. 15 ff. und 31 ff.). Für 10 Jahre hatte z. B. die Polizei einen Möbelpacker

eingespeichert, der während der Fahrt mit einem LKW einem anderen LKW-Fahrer „den Vogel" gezeigt haben soll; ebenso einen anderen Bürger, der im Verdacht stand, in einem Laden zwei Zeitschriften im Wert von 7,50 DM gestohlen zu haben. Für den Herrn Innenminister freilich war in der Landtagsdebatte über meinen 10. Tätigkeitsbericht klar: „Es gibt keine grundsätzlichen strukturellen Defizite im Datenschutz, sondern Fehler und unterschiedliche Bewertungen in Einzelfällen."

2.1 Die Realität 1990

Im Frühjahr 1990 bat ich das Landeskriminalamt, festzustellen, wie viele Personen in der PAD wegen eines Bagatelldelikts i. S. der KpS-Richtlinien oder wegen Nötigung länger als drei Jahre gespeichert sind. Außerdem sollte es aus jeder dieser Deliktsgruppen eine Stichprobe ziehen und deren Datensätze ausdrucken. Diese systematische Auswertung mit Hilfe des Computers des Landeskriminalamts gestaltete sich aufwendiger als das Landeskriminalamt es anfangs geschildert hatte. Hätte es mir damals gleich gesagt, daß es bereits im Januar 1990 eine ähnliche PAD-Auswertung gemacht hat, hätte es sich den Aufwand für die von mir erbetene Auswertung vermutlich ersparen können. Doch es schwieg und zog vor, seine Mitarbeiter und den Computer nochmals arbeiten zu lassen. Erst später erfuhren wir bei Kontrollbesuchen aus anderem Anlaß von Polizeidienststellen, das Landeskriminalamt habe ihnen bereits im Januar 1990 Hunderte, ja sogar in einigen Fällen mehr als Tausend PAD-Ausdrucke über Personen zugeschickt, die wegen fahrlässiger Körperverletzung, Schwarzfahrt, Hausfriedensbruch, Beleidigung, übler Nachrede, Verleumdung, Sachbeschädigung, Unterschlagung, Diebstahl oder Betrug mit einem geringeren Schaden als 200 DM bereits länger als drei Jahre gespeichert waren. In all diesen Fällen sollten die Polizeidienststellen laut der Order des Landeskriminalamts anhand der polizeilichen Akten die Speicherung überprüfen. Ende April/Anfang Mai 1990 stellte mir dann das Landeskriminalamt das Ergebnis der erbetenen PAD-Auswertung und die gewünschten Ausdrucke zur Verfügung. Aber nicht nur ich wollte diese Unterlagen haben: Das Innenministerium ließ sich im August 1990 ein Doppel geben, um – wie es in einem Vermerk des Landeskriminalamts heißt – „eine Analyse über die möglicherweise auf die Polizei zukommenden Beanstandungen von Seiten der Landesbeauftragten für den Datenschutz durchführen" zu können. Allerdings erlahmte dann sein Tatendurst sehr rasch: Nachdem es das Landeskriminalamt in vier von 14 und die Polizeidirektion Heidelberg in mindestens 13 von 21 Fällen zur Löschung aufgefordert hatte, stellte es seine Aktivitäten ein.

Bei meiner Analyse der PAD-Auswertung bestätigte sich sogleich meine bisherige Annahme: sie speichert viele Personen viel zu lange wegen Bagatellen. Der Computer des Landeskriminalamts hatte 56 100 Personen festgestellt, die wegen eines in den KpS-Richtlinien ausdrücklich genannten Bagatelldelikts oder einer Nötigung bereits länger als drei Jahre und zum Teil bis zu zehn Jahren gespeichert waren. Im einzelnen sah das Auswertungsergebnis so aus:

- 1 261 Personen waren gespeichert, weil sie einen Hausfriedensbruch begangen haben sollen. Beispielsweise hatte die Polizeidirektion Heidelberg eine Hausbesitzerin für zehn Jahre eingespeichert, weil sie im September 1980 zur Ausbesserung ihrer Gartenmauer das Nachbargrundstück betreten haben soll; diese Eintragung ist inzwischen gelöscht.
- 10 808 Personen hatte die Polizei wegen einer tatsächlichen

oder mutmaßlichen vorsätzlichen einfachen Körperverletzung gespeichert.

- 1 302 Personen waren gespeichert, weil sie eine fahrlässige Körperverletzung begangen haben sollen. Eine davon hatte z. B. die Polizeidirektion Heidelberg für zehn Jahre gespeichert, weil ihr Mischlingshund einen vorbeikommenden Schüler in den rechten Fuß gebissen hatte. Auch dieser Fall ist inzwischen gelöscht.
- 4 519 Personen hatte die Polizei gespeichert, weil sie eine Sachbeschädigung begangen haben sollen. Darunter war ein Hobby-Gärtner, den die Polizeidirektion Heidelberg für zehn Jahre erfaßt hatte, weil Wasserpflanzen und einige Fische im Teich auf dem Nachbargrundstück Schaden genommen haben sollen, nachdem er auf seinem Grundstück bei starkem Wind Unkrautvernichtungsmittel versprüht hatte. Der Hobby-Gärtner ist mittlerweile gelöscht.
- 2 308 Personen waren wegen einer Schwarzfahrt gespeichert. Einen 15jährigen Schüler hatte beispielsweise die Polizeidirektion Heidelberg mit einer 5jährigen Speicherfrist erfaßt, weil er 1985 einmal ohne gültigen Fahrausweis die Straßenbahn benutzte. Auch er ist inzwischen gelöscht.
- 5 642 Personen waren – wie unser Möbelpacker – erfaßt, weil sie einmal jemand beleidigt haben sollen.
- 365 bzw. 343 Personen waren wegen übler Nachrede bzw. Verleumdung gespeichert.
- 24 614 Personen hatte die Polizei wegen eines tatsächlichen oder mutmaßlichen Ladendiebstahls gespeichert.
- 4 126 Personen waren wegen einer Nötigung gespeichert. Darunter befanden sich 73 von der Polizeidirektion Reutlingen erfaßte Personen, die 1982 bzw. 1983 an einer Sitzblokkade vor dem Sondermunitionslager bzw. der Bundeswehrkaserne in Engstingen teilgenommen haben und 23 von der Polizeidirektion Aalen erfaßte Personen, die 1985 bzw. 1986 sitzend die Zufahrt zum US-Raketenstationierungsgelände in Mutlangen blockiert hatten.

Bei der weiteren Überprüfung der Speicherung von Bagatelldelikten mußten wir uns aus Zeitgründen auf die 73 Engstingen- und 23 Mutlangen-Blockierer konzentrieren. Bei Kontrollbesuchen bei den Polizeidirektionen Reutlingen und Aalen stellte sich eine Gemeinsamkeit heraus. Sowohl die Speicherung der 73 Engstingen- als auch der 23 Mutlangen-Blockierer war seit langem rechtswidrig. Besonders tat sich dabei die Polizeidirektion Aalen hervor: ihr gegenüber hatte ich 1989 die Speicherung einer Stuttgarterin beanstanden müssen, die 1985 in Mutlangen an einer Sitzblockade teilgenommen hatte (vgl. 10. Tätigkeitsbericht, LT-Drs. 10/2730, S. 41 ff.). Diesen Fall bereinigte sie damals zwar, mehr jedoch nicht. Obwohl sie bei den jetzt festgestellten Fällen weitgehend nach dem gleichen unzulässigen Strickmuster vorgegangen war, machte sie sich erst Mitte 1990 an die Korrektur dieser Fälle. Dabei unterliefen ihr dann aber noch weitere Fehler. Doch nun der Reihe nach:

2.1.1 Wie die Polizeidirektion Reutlingen verfuhr

Die Polizeidirektion Reutlingen nahm in Engstingen zwischen 1979 und 1987 ca. 500 Bürger wegen Nötigung kurzfristig fest. Anlaß dafür war meist der gleiche Sachverhalt: Um gegen den Nato-Doppelbeschluß und die Lagerung von Lance-Atomraketen zu demonstrieren, blockierten sie sitzend die Zufahrt zum Sondermunitionslager oder zur Bundeswehrkaserne in Engstingen und kamen einer Aufforderung der Polizei zur Räumung

nicht nach. Danach führte sie die Polizei einzeln weg und nahm eine Anzeige wegen Nötigung auf. Nach Abschluß der Ermittlungen speicherte die Polizeidirektion Reutlingen die Blockierer dann mit einer Speicherungsdauer von zehn Jahren unabhängig davon, ob sie Ersttäter oder Wiederholungstäter waren. Dies war unzulässig. Die Polizedirektion hätte die 73 Erst- und Einmalblockierer nicht mit einer 10jährigen, sondern nur mit einer 3jährigen Speicherdauer erfassen dürfen. Nötigungen durch Sitzblockaden, wie sie in Engstingen begangen wurden, sind jedenfalls dann Straftaten von geringer Bedeutung im Sinne der KpS-Richtlinien, wenn der Blockierer Ersttäter ist. In dieser Bewertung stimmte das Innenministerium schon im Jahr 1984 im Zusammenhang mit der Speicherung von Blockierern vor dem Raketenstationierungsgelände in Mutlangen mit mir überein. Nichts anderes kann für die Blockierer in Engstingen gelten. Von einer Beanstandung des Vorgehens der Polizeidirektion Reutlingen habe ich nur deshalb abgesehen, weil sie weder vom Innenministerium noch von einer anderen vorgesetzten Polizeidienststelle über die vom Innenministerium für die Mutlangen-Blockierer getroffene Regelung informiert worden war. Noch beim Kontrollbesuch sagte die Polizeidirektion die Löschung der 73 Personen zu; sie ist inzwischen geschehen. Außerdem hat sie bereits einige weitere Fälle von Erst- und Einmalblockierern bereinigt.

2.1.2 Die schwarze Serie der Polizeidirektion Aalen

Die Polizeidirektion Aalen hat die 23 Mutlangen-Blokkierer – 12 davon hatten 1985 und 11 im Jahr 1986 zum ersten und einzigen Mal blockiert – für drei Jahre in die PAD eingespeichert. Diese Speicherungen hätte sie deshalb 1988 bzw. 1989 löschen müssen. Dies geschah indes nicht; sie alle waren noch im Mai 1990 wegen Nötigung erfaßt. Das hatte folgende Ursachen:

- Bei den 12 Blockierern aus dem Jahr 1985 hatte das Landeskriminalamt mit seinem fehlerhaft arbeitenden PAD-Schnittstellenprogramm die 3jährige Speicherfrist am 22. Dezember 1987 automatisch auf fünf bzw. zehn Jahre hochgesetzt (vgl. 9. Tätigkeitsbericht, LT-Drs. 10/950, S. 24 ff.). Das war selbstverständlich unzulässig.
- Bei der Korrektur dieser unzulässigen Verlängerung der Speicherfristen unterlief der Polizeidirektion Aalen im Juli 1988 der erste Fehler. Anstatt darauf zu vertrauen, daß der Computer des Landeskriminalamts Ende 1988 die Löschung automatisch besorgt, hätte sie dieses selbst in die Hand nehmen müssen. Da der Computer des Landeskriminalamts bereits vor der Aalener Korrektur der Löschtermine die sog. Löschwarnungen für das 2. Halbjahr 1988 ausgedruckt hatte, überging er dabei die Datensätze der 12 Blockierer. Dies hätte die Polizeidirektion Aalen bedenken und die fällige Löschung selbst besorgen müssen.
- Anfang Januar 1989 erhielt sie dann vom Landeskriminalamt Löschwarnungen für alle 23 Blockierer. Anstatt wenigstens jetzt zu löschen, verlängerte sie im Mai 1989 die Speicherungen jeweils um zwei Jahre mit der Begründung: „Verfahren ist in der Berufung". Diese Verlängerungen waren ebenfalls rechtswidrig. Denn die Polizei darf bekanntlich eine Speicherung über eine mutmaßlich oder tatsächlich begangene Straftat nur

verlängern, wenn wegen Art und Ausführung des Delikts eine Wiederholungsgefahr besteht. Allein der Umstand, daß ein Strafverfahren in der Berufung ist, gibt für eine Wiederholungsgefahr nichts her.

- Selbst nachdem sich das Innenministerium aufgrund früherer Beanstandungen im Dezember 1989 zur Einsicht durchrang, daß drei Jahre Speicherdauer bei Sitzblockaden in jedem Fall ausreichen und in der PAD wegen eines anhängigen Rechtsmittelverfahrens allenfalls noch ein Hinweis auf die Existenz der Akte gespeichert werden darf, unternahm die Polizeidirektion Aalen nichts, um die rechtswidrige Speicherung der 23 Sitzblockierer von sich aus zu beenden. Erst als sie im Juli 1990 vom Landeskriminalamt erneut Löschwarnungen für die 12 Personen erhielt, die 1985 an einer Sitzblockade teilgenommen hatten, griff sie diese und die 11 anderen auf und löschte endlich die eingespeicherten Nötigungen.
- Doch brachte sie nicht übers Herz, die 23 Blockierer ganz aus der PAD zu verabschieden. Wenigstens ein Aktenhinweis sollte noch in der PAD sein. Doch dabei gab es wieder ein Malheur: viel zu viel konnte sich die Polizeidirektion Aalen nachher noch am Bildschirm über die 23 Blockierer anzeigen lassen: wegen des eingespeicherten Hinweises „Zeitakte Mutlangen" war klar, was hinter dieser Akte steht; auch speicherte sie Zusatzinformationen, statt zu löschen, weiter; deshalb konnten Mitarbeiter der Polizeidirektion Aalen nach wie vor Wohnadressen, Berufsangaben – z. B. Professor, Volkshochschulleiterin und Hausfrau, Richterin und Rentner, Hochschullehrer, Student oder Koch – am Bildschirm lesen. Bei 10 Personen hat sie außerdem die eingespeicherte Personenbeschreibung nicht gelöscht: darum wußte sie immer noch, daß einer der 23 Blockierer groß ist, dunkles glattes Haar hat, eine Brille trägt und hochdeutsch spricht; ein anderer Blokkierer war dem Bildschirm zufolge 1,90 m groß, hat dunkles glattes Haar, eine Narbe auf dem linken und rechten Handrücken und sieht von der äußeren Erscheinung her „nordländisch" aus; ein dritter soll schwäbisch sprechen, aber auch englische Sprachkenntnisse und zudem an den Zehen des rechten Fußes eine Narbe haben.

  Die Speicherung solcher Hinweise war von Anfang an rechtswidrig. Personenbeschreibungen darf nämlich die Polizei nach ihren eigenen Richtlinien nur speichern, wenn nach Art der Straftat oder den Umständen ihrer Begehung davon ausgegangen werden kann, daß die Personenbeschreibungsdaten in künftigen Fällen die Strafverfolgung oder die Gefahrenabwehr fördern. Diese Voraussetzungen waren ganz gewiß nicht gegeben, weil die Blockierer bei ihren Aktivitäten ihre Identität nicht verheimlicht hatten, sondern mit „offenem Visier" aufgetreten waren. Erst recht unzulässig ist, solche Personenbeschreibungsdaten für Zwecke der Aktenverwaltung zu speichern. Nach den PAD-Erfassungsrichtlinien genügt dafür daher die Erfassung des Aktenzeichens und der Personalien dessen, auf den sich die Akte bezieht. Als wir vor kurzem die Polizeidirektion Aalen bei einem Kontrollbesuch auf diese Fehler hinwiesen, sagte sie umgehende Korrektur zu.

Auch wenn jetzt die Polizeidirektionen Reutlingen und Aalen ihre Speicherungen über Sitzblockierer korrigiert haben, ist damit noch lange nicht sicher, daß alle die, die in der PAD aus dem gleichen Anlaß gespeichert sind, tatsächlich auch nur für die Dauer von drei Jahren gespeichert bleiben. Denn solche Sitzblockaden fanden auch an anderen Orten statt, sei es in Stuttgart, Ulm oder Assamstadt. Deshalb muß die Polizei jetzt endlich darangehen, ihre PAD einmal generell daraufhin zu überprüfen, ob Personen, die in Baden-Württemberg an einer Sitzblockade teilgenommen haben, um gegen die Nachrüstung zu demonstrieren, länger als erlaubt gespeichert sind. Besser wäre freilich gewesen, das Innenministerium hätte schon im Jahr 1984 nach meinen Hinweisen zu den Mutlanger Ereignissen für eine landeseinheitliche Praxis gesorgt.

2.2 Das Ergebnis im Dezember 1990

Als wir das Landeskriminalamt Ende 1990 auf seine PAD-Auswertung vom Januar 1990 und seine anschließende Überprüfungsaktion ansprachen, konnte es nur sagen, es habe die Polizeidienststellen gebeten, die Datensätze von insgesamt 53 815 Personen zu überprüfen, die wegen in den KpS-Richtlinien ausdrücklich genannten Bagatelldelikten wie fahrlässige Körperverletzung, Schwarzfahrt, Hausfriedensbruch, Beleidigung, übler Nachrede, Verleumdung, Sachbeschädigung, Unterschlagung, Diebstahl oder Betrug länger als drei Jahre erfaßt waren. Das Ergebnis ließ es sich nicht berichten, obgleich ansonsten bei der Polizei Erfolgskontrolle nicht gerade klein geschrieben wird. Sicher ist jedenfalls: Das Statistikprogramm des Landeskriminalamts, das jede einzelne Löschung zählt, mußte arbeiten wie schon lange nicht mehr. Während es 1988 auf ca. 13 500 und 1989 auf ca. 15 500 Löschungen kam, waren es 1990 insgesamt 61 000 Einzelfallöschungen. Ich meine, diese Zahl sollte der Polizei du denken geben.

3. Die Polizei und ihre Personal Computer

Seit Mitte 1986 treibt das Innenministerium die Ausstattung der Polizei mit Personal Computern und den Ausbau des polizeilichen Datennetzes mit Nachdruck voran. Am Ende sollen alle Polizeidienststellen mit untereinander vernetzten Personal Computern ausgerüstet sein. Dann können die Polizeibeamten direkt von ihrem Arbeitsplatz aus, also nicht mehr auf dem Umweg über die Datenstationen, Informationen aus den polizeilichen Informationssystemen abrufen. Nicht nur die PAD und INPOL, sondern auch das Ausländerzentralregister des Bundesverwaltungsamts (AZR) und das Zentrale Verkehrsinformationssystem des Kraftfahrtbundesamts (ZEVIS) steht ihnen dann per Knopfdruck offen. Dann können sie auch ihren Schriftverkehr untereinander elektronisch abwickeln. Bis Ende April 1990 hatte das Innenministerium bereits ca. 460 Personal Computer an Polizeidienststellen verteilt; weitere ca. 500 kamen bis Ende 1990 hinzu. Es ließ diese Personal Computer bei ihrer Auslieferung mit einer Textverarbeitungs-Software ausrüsten. Nicht installiert wurde wegen technischer Schwierigkeiten dagegen eine Sicherheitstechnik. Deshalb forderte das Innenministerium die Polizeidienststellen im April 1989 dazu auf, vorerst die Personal Computer nur zur Bearbeitung von Textdokumenten zu benutzen.

Um zu sehen, wie die Polizeidienststellen ihre neuen Personal Computer einsetzen, führte mein Amt bei der Landespolizeidirektion Stuttgart II und den Polizeidirektionen Waiblingen, Esslingen, Lörrach, Freiburg, Aalen, Ulm und Ravensburg Kontrollbe-

suche durch. Dort waren damals ca. 150 Personal Computer im unvernetzten (stand alone) Betrieb im Einsatz. Dabei zeigten sich folgende Mängel:

3.1 Keine strikte Beschränkung auf Textverarbeitung

Die Polizeidienststellen hätten sich nicht mit dem Hinweis an ihre Mitarbeiter begnügen dürfen, die Personal Computer sollten nur zur Bearbeitung von Textdokumenten benutzt werden. Sie hätten ihnen auch präzise sagen müssen, was dies im einzelnen bedeutet. Insbesondere hätten sie klarstellen müssen, daß sie die Personal Computer einstweilen nur zur rationellen Erledigung von Schreibarbeiten benutzen dürfen und deshalb auf dem Personal Computer nur zur Erstellung eines konkreten Textes aus einem konkreten Anlaß personenbezogene Daten eingeben dürfen. Weil solche Vorgaben fehlten, mißbrauchte die Landespolizeidirektion Stuttgart II das Textverarbeitungssystem für eine Spurendokumentationsdatei in einem Mordfall: sie speicherte darin Hunderte von Hinweisgebern und Tatverdächtigen jederzeit abrufbar jeweils mit Name, Vorname, Geburtsdatum/-ort, Wohnanschrift, Telefonnummer und Angaben darüber, ob der Gespeicherte Hinweisgeber oder Verdächtiger ist; bei letzteren speicherte sie zugleich, ob der gegen sie gerichtete Verdacht ausgeräumt werden konnte oder nicht. Das war schon deshalb nicht in Ordnung, weil Polizeidienststellen Spurendokumentationsdateien nur auf besondere Anordnung des Landeskriminalamts auf dessen Rechner einrichten dürfen.

3.2 Löschungsregelungen fehlen

Wer personenbezogene Daten speichert, muß auch bestimmen, wann die Daten wieder zu löschen sind und darf mit der Löschung nicht warten bis die Speicherkapazität erschöpft ist. Das hatten die Polizeidienststellen nicht beachtet. Sie hätten festlegen müssen, daß ein für einen konkreten Einzelfall computerunterstützt erfaßter Text dann vollständig zu löschen ist, wenn er in seiner endgültigen Fassung hergestellt und ausgedruckt ist. Bei Musterbriefen oder mit Textbausteinen erstellten Schreiben genügt es selbstverständlich auch, nur die im Schreiben enthaltenen personenbezogenen Daten zu löschen. Weil die Polizeidienststellen solche Löschungsregelungen nicht getroffen hatten, entstanden dort im Laufe der Zeit Informationssammlungen mit höchst sensiblen Daten. So speicherte beispielsweise das Polizeirevier Esslingen im Mai 1990 noch alle Disziplinarmaßnahmen, die seit Juni 1989 gegen einzelne seiner Polizeibeamten ergangen waren, z. B. Rügen, Belehrungen, Ermahnungen, Zurechtweisungen, Warnungen und sogar eine vorläufige Suspendierung vom Dienst.

3.3 Zulassung der Benutzer nicht geregelt

Seit langem ist anerkannt, daß man im Computer Daten nur dann verarbeiten darf, wenn zuvor die Zugriffsrechte der Benutzer exakt schriftlich festgelegt wurden. Dies gilt es auch beim Einsatz von Personal Computern zu beachten. Deshalb hätten die Polizeidienststellen regeln müssen, wer in welcher Weise mit welchem Gerät arbeiten darf und welche Speicherbereiche und welche Programme ihm dafür jeweils zur Verfügung stehen. Auch hätten sie festlegen müssen, was beim Ausscheiden eines Polizeibeamten mit dessen Zugriffsrechten zu geschehen hat. Diesen Anforderungen trugen die Polizeidienststellen nicht im gebotenen Maß Rechnung. Sie räumten einfach jedem Polizeibeamten, der dies wünschte, eine Nutzungsberechtigung ein, sobald er an der Textverarbeitungs-Schulung

teilgenommen und u. a. schriftlich versichert hatte, er wolle den Personal Computer ausschließlich zur Textverarbeitung nutzen.

3.4 Paßwortänderung zu selten

Paßworte dürfen nicht für immer und ewig gelten, sondern sind des öfteren zu ändern. Jede Polizeidienststelle, die Personal Computer einsetzt, hat dafür zu sorgen, daß dies geschieht. Sie kann dies nicht ins Belieben der einzelnen Benutzer eines Computers stellen. Diese Grundvoraussetzung für einen sicheren Schutz vor unbefugten Zugriffen beachteten die kontrollierten Polizeidienststellen nicht immer. Die meisten ihrer Polizeibeamten benutzten für ihre Arbeit am Personal Computer noch das Paßwort, das ihnen am Anfang zugeteilt worden war.

3.5 Zugriffsschutz des Textverarbeitungssystems ungenügend

Textverarbeitungssysteme, mit denen personenbezogene Daten verarbeitet werden können, darf die Verwaltung nur dann auf Personal Computer einsetzen, wenn sie zuvor u. a. sichergestellt hat, daß Ungefugte auf die gespeicherten Daten nicht zugreifen können. Auch dieser Anforderung genügten die Polizeidienststellen nicht. Der eingebaute Paßwortschutz in ihrem Textverarbeitungssystem war leicht zu umgehen: allein durch das Drücken zweier Tasten konnte jeder, der Zugang zum Personal Computer hatte, auf bestimmte Daten zugreifen. Er konnte dann sogar einen Kopierbefehl eingeben und sich diese Daten unbemerkt in seinen Speicherbereich übertragen. Das Innenministerium hätte den Polizeidienststellen ein Textverarbeitungssystem, bei dem der Zugriffsschutz so leicht zu umgehen ist, nicht zur Verfügung stellen dürfen. Diesen Mangel kann auch nicht ausgleichen, daß die Polizeidienststellen ihre Mitarbeiter verpflichtet hatten, das Textverarbeitungssystem nur bestimmungsgemäß zu nutzen. Der Zugriffsschutz muß bei solch sensiblen Daten, wie sie die Polizei auf den Personal Computern speichert, durch technische Vorkehrungen sichergestellt sein.

3.6 Sicherheitshardware und -software fehlt

Auch Polizeidienststellen dürfen Personal Computer zur Verarbeitung personenbezogener Daten nur einsetzen, wenn die Daten ausreichend geschützt sind. Sie müssen deshalb insbesondere sicherstellen, daß Unbefugte die gespeicherten Daten nicht lesen, kopieren, ändern oder löschen können. Das hätte das Innenministerium schon bei der Freigabe der Personal Computer für die Textverarbeitung beachten müssen. Weil das Betriebssystem der angeschafften Personal Computer überhaupt keinen eigenen Zugriffsschutz-Mechanismus aufweist, hätte es ihre Nutzung zur Textverarbeitung erst zulassen dürfen, nachdem diese Personal Computer mit einer ausreichenden Sicherheitstechnik ausgestattet wurden. Seine Anordnung, die PC-Programme wegen dieses Mankos wenigstens wöchentlich zu überprüfen, konnte diesen grundlegenden Mangel nicht ausgleichen. Durch solche Überprüfungen läßt sich – ganz abgesehen davon, daß sie z. B. die Landespolizeidirektion Stuttgart II und die Polizeidirektion Ulm gar nicht oder nur in größeren Abständen vornahmen – nicht feststellen, ob sich jemand zwischen den einzelnen Prüfungsaktionen Zugang zu den Daten verschafft hat, ohne dabei Spuren zu hinterlassen.

Alle diese Mängel habe ich Ende August 1990 nach § 18 LDSG beanstandet und das Innenministerium aufgefordert, sie zu beheben. Wie das Innenministerium darüber denkt, weiß ich nicht. Es konnte sich bislang zu keiner Stellungnahme aufraffen, obwohl die von

mir nach § 18 Abs. 1 LDSG gesetzte Frist schon längst abgelaufen ist.

4. Unerlaubte PAD-Abfragen

Auch 1990 blieb es nicht aus, daß Polizeibeamte die PAD und INPOL für ihre privaten Zwecke abfragten:

4.1 Ein Wohnungsinteressent auf dem Prüfstand

Ein Polizeibeamter suchte Anfang 1990 per Zeitungsinserat einen Mieter für seine Einliegerwohnung. Einem Interessenten, der sich daraufhin bei ihm gemeldet hat, sagte er die Wohnung zu. Zum Einzug kam es jedoch nicht. Der Polizeibeamte fragte während seiner Nachtschicht über den On line-Anschluß einer benachbarten Polizeidirektion seinen künftigen Mieter in der PAD ab. Dabei erfuhr er, daß dieser wegen insgesmt 34 mutmaßlich oder tatsächlich begangenen Straftaten gespeichert ist. Als sein künftiger Mieter ihm kurz darauf anrief, erklärte ihm der Polizeibeamte, daß er mit ihm wegen seiner langen Liste im Polizeicomputer nicht unter einem Dach wohnen könne. Weil der Polizeibeamte seine Abfragen aus privaten Gründen machte, beanstandete ich seine Vorgehensweise nach § 18 LDSG und stellte gegen ihn Strafantrag. Die Staatsanwaltschaft stellte das Verfahren gegen Zahlung einer Geldbuße in Höhe von 700 DM ein.

4.2 Beratungsaufgabe falsch gelöst

Im Bereich des Polizeipräsidiums Mannheim ereignete sich anderes: Hauptakteur war ein Polizeikommissar, mit von der Partie waren der Inhaber eines Sportstudios und ein Sportstudiokunde. Letzterem hatte ein Mann mit einigen seiner Kumpanen wegen einer Abstandssumme für eine abgeworbene Prostituierte zugesetzt. Weil sich der Sportstudiokunde deswegen nicht an die Polizei oder die Staatsanwaltschaft wenden wollte, kam der Inhaber des Sportstudios, den er eingeweiht hatte, auf die Idee, er könne die Sache einmal mit seinem Bekannten, dem Polizeikommissar ..., außerhalb des Dienstes bereden; vielleicht wisse dieser Rat. Das Treffen fand dann ein paar Tage später im Sportstudio statt, als der Polizeikommissar gerade Urlaub hatte. In dessen Verlauf rief der Polizeikommissar bei der Datenstation des Polizeipräsidiums Mannheim an und ließ über dessen On line-Anschluß die PAD nach der Person abfragen, von der sich der Sportstudiokunde bedroht fühlte. So erfuhr dieser, wo sein Peiniger wohnt und daß dieser wegen 23 mutmaßlich oder tatsächlich begangener Straftaten und als gewalttätig gespeichert ist. Da der Polizeikommissar die PAD aus privaten Gründen abfragte, stellte ich gegen ihn Strafantrag. Die Staatsanwaltschaft erhob wegen dieser Verstöße Anklage. Das Amtsgericht verurteilte ihn zu einer Geldstrafe in Höhe von 4 500 DM, weil er unbefugt die PAD abfragte und die abgefragten Daten auch noch unbefugt weitergab.

4.3 Eine merkwürdige Verteidigungsstrategie

Ein Kriminaloberkommissar, der bei der Datenstation einer Landespolizeidirektion beschäftigt ist und gegen den ein Disziplinarverfahren lief, dachte sich folgende Verteidigungsstrategie aus: Als ein anderer Mitarbeiter der Landespolizeidirektion in seinem Disziplinarverfahren als Zeuge vernommen wurde, versuchte er dessen Glaubwürdigkeit dadurch zu erschüttern, daß er ihm Vorhaltungen über ein Ermittlungsverfahren wegen Körperverletzung machte, das gegen diesen fünf Jahre zuvor

gelaufen und von der Staatsanwaltschaft Tübingen mangels hinreichendem Tatverdacht (§ 170 Abs. 2 StPO) eingestellt worden war. Rasch war offenkundig, daß sich der Kriminaloberkommissar diese Informationen unbefugt aus der PAD beschafft hat. Deshalb erstattete der Mitarbeiter der Landespolizeidirektion Strafanzeige; ich stellte Strafantrag, weil der Kriminaloberkommissar die Personenauskunftsdatei für seine Privatangelegenheiten abgefragt hatte. Die Staatsanwaltschaft hat gegen den Kriminaloberkommissar einen Strafbefehl mit einer Geldstrafe in Höhe von 2 400 DM beantragt.

4. Teil: Die Justiz

1. Computer in der Justiz

Auch vor Justitias Pforten macht der Siegeszug des Computers nicht halt. Etwa 1 000 Bildschirmarbeitsplätze hat inzwischen die Justiz im Lande: Die Geräte stehen bei einzelnen Richtern, Staatsanwälten, Rechtspflegern, in den Verwaltungsabteilungen, bei manchen Geschäftsstellen und im Schreibdienst. Dabei soll es freilich nicht bleiben: das Justizministerium will den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnik weiter vorantreiben. Es hat dazu ein IuK-Gesamtkonzept entwickelt und zu dessen Realisierung am 1. Jan. 1990 beim Oberlandesgericht Stuttgart die Gemeinsame DV-Stelle Justiz eingerichtet. Deren Aufgabe ist vor allem, Verfahren zur EDV-Unterstützung von Richtern, Staatsanwälten, Rechtspflegern und Notaren an ihrem Arbeitsplatz und für die Geschäftsstellen zu entwickeln; dabei setzt man ganz und gar auf dezentrale Systeme. Außerdem ist es vornehmlich deren Sache, das automatisierte Mahnverfahren fortzuschreiben, das seit jeher auf einem Großrechner abläuft. Um festzustellen, wie es bei alledem um den Datenschutz steht, führte mein Amt 1990 Kontrollen beim Amtsgericht Stuttgart und Landgericht Stuttgart, bei den Oberlandesgerichten Stuttgart und Karlsruhe sowie beim Justizministerium durch. Um das Fazit vorwegzunehmen: Auch die Justiz ist nicht gegen Mängel gefeit. Die Eigenschaft, zu viele Daten zu erheben, sie nicht immer ausreichend zu schützen und sich nicht rechtzeitig von ihnen trennen zu können, hat sie mit vielen anderen öffentlichen Stellen gemein.

2. Personen der Rechtspflege

Die Justiz ist kein Automat; Urteile spuckt nicht der Computer aus. Noch immer sind es Richter und Schöffen, Staatsanwälte und Rechtsanwälte, Rechtspfleger und Notare, Gerichtsvollzieher, Urkundsbeamte und Justizwachtmeister, Sekretärinnen und Schreibkräfte, die die Rechtspflege in Gang halten. Personaldaten fallen deshalb auch im Justizbereich zuhauf an.

2.1 Mitarbeiter des Gerichts

14 000 Mitarbeiter zählt allein die ordentliche Gerichtsbarkeit einschließlich der Staatsanwaltschaften, Notariate und Grundbuchämter. Die Personalverwaltung ist innerhalb der Hierarchie auf verschiedene Stellen verteilt. Für die Richter und Beamten des höheren und des gehobenen Dienstes hat das Justizministerium das letzte Wort, wenn es etwa um die Einstellung in den Justizdienst oder darum geht, wer an welchem Gericht Dienst zu tun hat. Es führt auch die Hauptpersonalakte. Für den „Unterbau" nehmen die Verwaltungsabteilungen der Oberlandesgerichte diese Funktion wahr. Aber natürlich müs-

sen auch die nachgeordneten Stellen, wie z. B. die Landgerichte und Amtsgerichte, Informationen über die bei ihnen tätigen Mitarbeiter besitzen, um sie sachgerecht einsetzen und für einen geordneten Geschäftsablauf sorgen zu können. Zur Verarbeitung dieser Informationen setzen Oberlandesgericht, Landgericht und Amtsgericht Stuttgart seit einiger Zeit Personal Computer ein. Sie speichern damit Daten ihrer Mitarbeiter – vom Präsidenten bis zur Reinemachefrau – und lassen sich bei Bedarf Ausdrucke, Auswertungen und Übersichten nach den unterschiedlichsten Kriterien erstellen, sei es um die Geschäftsverteilung oder die Zimmerbelegung festzulegen, den Urlaubsanspruch zu berechnen, die Parkplatzvergabe zu organisieren oder Geburtstagslisten auszudrucken. Die Daten, die sie für diesen Zweck speichern, gehen nicht über das hinaus, was dazu notwendig ist. Auch sonst waren die von den drei Gerichten je eigenständig entwickelten Verfahren soweit in Ordnung, sieht man einmal von den Mängeln bei der Datensicherung ab.

Als problematisch erwies sich etwas ganz anderes: bevor sich die drei Gerichte des Computers bedienten, war die Personalkartei das entscheidende Hilfsmittel für die Personalverwaltung. Schied ein Bediensteter aus – sei es, daß er den Justizdienst ganz verließ, an ein anderes Gericht wechselte, in den Ruhestand eintrat oder verstarb –, wanderte seine Karteikarte aus dem aktuellen Bestand in die Kartei der Ausgeschiedenen. Bei allen drei Gerichten schwollen diese Karteien der Ehemaligen im Laufe der Jahre und Jahrzehnte auf mehrere tausend Karteikarten an. Niemand konnte sich daran erinnern, wann letztmals daraus Karteikarten ausgeschieden wurden. Stichproben zufolge reichen die Karteien mindestens bis in die sechziger Jahre zurück. Jeder, der einmal in irgendeiner Funktion bei einem dieser Gerichte tätig war und inzwischen ausgeschieden ist, ist in der Kartei der „Ehemaligen" verewigt. Meine Forderung, sich von diesen Karteien endgültig zu trennen, wiesen die drei Gerichte einhellig zurück und fanden dabei leider Unterstützung durch das Justizministerium. Dieses hält es für nötig, daß die Gerichte die Karteikarten von „Ehemaligen" noch 50 Jahre lang nach ihrem Ausscheiden zur Aufgabenerfüllung aufbewahren. Welche konkreten Aufgaben die Gerichte damit erfüllen sollen, behielt es freilich für sich. Ich sehe die Dinge so: es ist durchaus sinnvoll, daß die Beschäftigungsstelle die Karteikarte eines ausgeschiedenen Mitarbeiters noch für eine Übergangszeit für etwaige Rückfragen, Nachsendungen u. ä. weiter aufbewahrt. Nach etwa einem Jahr werden die Nachwirkungen der Tätigkeit des Ausgeschiedenen bei der Beschäftigungsstelle jedoch abgeklungen sein. Kommt es jetzt noch zu sicher seltenen Rückfragen des Ausgeschiedenen oder seiner Hinterbliebenen, so können die erforderlichen Auskünfte, Bescheinigungen, Zeugnisse o. ä. aus der Hauptpersonalakte erteilt werden, also je nach Laufbahn vom Justizministerium oder der Verwaltungsabteilung des Oberlandesgerichts. Bei diesen beiden Stellen kann es auch noch Sinn machen, Ausgeschiedene in Karteien zu führen. Bei den Gerichten dagegen, die nicht die Hauptpersonalakten führen, ist die Fortführung der Karteikarte zur Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich.

Das Justizministerium fand sich bislang nur bereit, dafür zu sorgen, daß diese Karteien mit einem Sperrvermerk versehen werden – eine Maßnahme, die das bisherige Bundesdatenschutzgesetz dann fordert, wenn die Kenntnis der Daten für die Erfüllung der Aufgaben, für die sie gespeichert waren, nicht mehr erforderlich ist. Das neue, allerdings noch nicht in Kraft getretene Bundesdatenschutzgesetz geht weiter und schreibt für diesen Fall die Löschung vor.

2.2 Der verwaltete Referendar

Wer die Befähigung zum Richteramt erhalten will, muß nach dem Ersten juristischen Staatsexamen als Rechtsreferendar einen zweieinhalbjährigen Vorbereitungsdienst absolvieren. Über die Zulassung zu diesem Vorbereitungsdienst entscheiden in Baden-Württemberg die beiden Oberlandesgerichte Karlsruhe und Stuttgart. Sie haben auch die Ausbildung der Rechtsreferendare zu leiten. In der Vergangenheit führten sie zur Erledigung dieser Aufgaben Akten und Karteien. Weil die Zahl der Referendare kontinuierlich anstieg – 1964 wurden 391 zum Vorbereitungsdienst zugelassen, 1973 waren es 801 und seit 1987 sind es jährlich über 1 000 – und zudem Änderungen der Ausbildungsordnung einen erhöhten Verwaltungsaufwand mit sich brachten, setzen die beiden Oberlandesgerichte seit 1988 Personal Computer ein, mit denen sie den umfangreichen Schriftwechsel bewältigen und eine Referendardatei führen. Bei der Überprüfung des Umgangs der Oberlandesgerichte mit den Daten der Referendare zeigte sich neben Sicherheitsmängeln folgendes:

2.2.1 Schwachpunkt Aufnahmegesuch

Verlangt eine Behörde von einem Bürger, daß er ihr Informationen über sich zur Verfügung stellt, muß sie ihm zuvor insbesondere sagen, welche Angaben er machen muß und welche Fragen zu beantworten ihm freisteht, sowie, welche Konsequenzen es haben kann, wenn er Angaben nicht macht. Dem trug das Formular, das die Referendare für die Zulassung zum Vorbereitungsdienst ausfüllen müssen, nicht Rechnung. Es unterschied nämlich nicht zwischen den Angaben, die ein Referendar in jedem Fall machen muß, wenn er zum Vorbereitungsdienst zugelassen werden will, und solchen, die den Oberlandesgerichten eine Entscheidung darüber ermöglichen sollten, ob der Bewerber gleich oder zu einem späteren Einstellungstermin in den Vorbereitungsdienst aufgenommen werden kann und ob eine Zuweisung in dem von ihm gewünschten Landgerichtsbezirk möglich ist. Dabei geht es vor allem um Angaben über die Familienverhältnisse, die Berufstätigkeit des Ehegatten, den Schulbesuch, Studienort und -zeit, eine Schwerbehinderung, frühere Berufstätigkeit und Wehr- bzw. Zivildienstzeiten. Ob ein Bewerber zur Unterstützung seiner Einstellungswünsche solche Umstände geltend machen und Informationen darüber zur Verfügung stellen will, ist seine Angelegenheit. Er muß das nicht. Macht er keine Angaben, muß er allerdings in Kauf nehmen, daß ihm daraus Nachteile erwachsen können. Aufgrund meiner Hinweise sieht das Justizministerium dies inzwischen auch so und hat das Antragsformular entsprechend § 9 Abs. 2 LDSG gestaltet.

2.2.2 Besoldung und Examensnote

Hängt die Besoldung von der Examensnote ab? Diesen Eindruck konnte jedenfalls die Art und Weise erwecken, wie das OLG Stuttgart das Landesamt für Besoldung und Versorgung über die Einstellung von Rechtsreferendaren unterrichtete. In dieser Mitteilung war nämlich auch Ort, Zeitpunkt und Gesamtnote des Ersten Staatsexamens des neu eingestellten Referendars enthalten. Doch dieser Anschein trügt: die Examensnote erfuhr das Landesamt für Besoldung und Versorgung nur deshalb, weil das OLG Stuttgart ihm der Einfachheit halber eine Mehrfertigung des an den Referendar gerichteten Einstellungserlasses

zuleitete, in dem eben diese Angaben enthalten sind. Die Übermittlung dieser Examensdaten war selbstverständlich unzulässig. Auf Grund meiner Beanstandung nach § 18 LDSG stellte das Justizministerium diese Praxis inzwischen ab.

2.2.3 Der Giftschrank

Bei Kontrollen im OLG Stuttgart stießen wir auf einen dort so genannten „Giftschrank". Er trägt diesen Namen zu Recht. Denn dieser Schrank enthält fein säuberlich alphabetisch nach dem Anfangsbuchstaben der Namen sortierte Karteikarten über alle Referendare, die im Bereich des OLG Stuttgart nach 1945 den Vorbereitungsdienst durchlaufen haben. Die Karteikarten enthalten nicht nur die üblichen Personalien. Zu ersehen sind aus ihnen auch Ort, Datum und Note der Ersten juristischen Staatsprüfung, das Ergebnis der Vorlagearbeiten und Zeugnisse über die Leistungen in den Arbeitsgemeinschaften. Bis vor zwei Jahren hatte das OLG Stuttgart auch noch das Ergebnis der Zweiten juristischen Staatsprüfung auf der Karteikarte festgehalten. Auf den unmittelbar nach 1945 angelegten Karten ist sogar noch zu lesen, ob der Referendar Mitglied der NSDAP oder einer ihrer Hilfsorganisationen war und wie die Spruchkammer im Entnazifizierungsverfahren entschieden hatte. Das OLG Karlsruhe führt eine ähnliche Kartei über alle in seinem Bereich seit 1952 ausgebildeten Referendare. Dort ist allerdings der Zugriff erschwert. Es hat die Karteikarten nicht fortlaufend alphabetisch nach Namen, sondern nach Prüfungshalbjahren geordnet und sie überdies in seiner Altregistratur abgelegt.

Da die Referendare noch innerhalb von zwei Jahren nach ihrem Ausscheiden ein qualifiziertes Zeugnis verlangen können, ist nichts dagegen einzuwenden, daß die beiden Oberlandesgerichte die Karteikarten für diesen Zeitraum aufbewahren. Danach aber benötigen sie die Karteikarten nicht mehr zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Sie hätten deshalb die Karten aufgrund von § 27 BDSG jeweils zwei Jahre nach Ausscheiden des Referendars zumindest sperren, besser aber, da keine schutzwürdigen Belange entgegenstehen, vernichten müssen. Dem steht nicht entgegen, daß sich u. U. noch viel später ein solcher Referendar wegen einer Bescheinigung, z. B. in einer Rentensache, an das Gericht wendet. Da das Justizministerium die Pesonalakten aller ehemaligen Referendare 50 Jahre lang aufbewahrt, kann dieses jederzeit die gewünschte Bescheinigung ausstellen. Die Oberlandesgerichte brauchen die Anfragen bloß dorthin weiterleiten. Wegen alledem beanstandete ich nach § 18 LDSG die unterbliebene Sperrung bzw. Löschung gegenüber dem Justizministerium. Bislang zeigte es keine Neigung, dem zu entsprechen. Deshalb hakte ich nochmals nach.

2.2.4 Personalakten für den Prüfungsausschuß

Es ist ganz sicher kein einfaches Geschäft, Prüfer in einem juristischen Staatsexamen zu sein. Ich kann deshalb durchaus verstehen, daß sich die Prüfer vor Beginn der Prüfung ein möglichst umfassendes Bild über ihre Prüflinge verschaffen wollen. Dies dürfen und sollen sie anhand des ihnen vom Landesjustizprüfungsamt vorab zur Verfügung gestellten sog. Vorstellungsberichts auch tun. Dieser enthält Angaben über die absolvierten Ausbildungsstationen und die dabei erzielten Noten, die Ergeb-

nisse der Vorlagearbeiten, die Beurteilung durch die Arbeitsgemeinschaftsleiter und die Zahl der geschriebenen Aufsichts- und Übungsarbeiten. Darüber hinaus überläßt das Landesjustizprüfungsamt den Prüfern gleich auch noch die vollständigen Ausbildungspersonalakten der Kandidaten. Dagegen bestehen erhebliche Bedenken. Personalakten sind nämlich, das ist seit langem gefestigte Rechtsprechung, vertraulich zu behandeln. Sie dürften deshalb allenfalls dann ohne deren Einwilligung dem Prüfungsausschuß übergeben werden, wenn dieser sonst seinen Aufgaben nicht nachkommen könnte. Dies ist jedoch nicht der Fall. Der Prüfungsausschuß muß nur die Informationen haben, die er zur Bewertung der Leistungen der Prüflinge benötigt: also sicherlich den Vorstellungsbericht, dazu wohl auch die Beurteilungen, die die Ausbilder in den einzelnen Stationen abgaben. Doch damit sollte es sein Bewenden haben. Denn die gesamte Ausbildungspersonalakte enthält noch sehr viel mehr Informationen über die Prüflinge, die die Prüfer nun wirklich nicht kennen müssen, so z. B. besondere Einsatzwünsche, Urlaubsgesuche, Protokolle über Anhörungen im Rahmen des Verfahrens zur Überprüfung der Verfassungstreue, MiStra-Mitteilungen, ärztliche Gutachten und mißbilligende Äußerungen des Dienstvorgesetzten oder Disziplinarverfügungen über außerdienstliches, gleichwohl aber dienstlich relevantes Verhalten. Das alles nämlich sagt über die Leistungen des Prüflings nichts aus. Trotzdem will das Justizministerium auch weiterhin die ganze Ausbildungspersonalakte an den Prüfungsausschuß geben. Es meint, die Leistungsmessung und -bewertung müsse stets auch das „geistige und soziale Umfeld" des Kanditaten in Betracht ziehen. Es sei deshalb durchaus gerechtfertigt, daß der Prüfungsausschuß daraus z. B. ersehen könne, ob der Kanditat geschieden ist, Kinder zu betreuen oder promoviert oder ob er nur wenige Übungs- und Aufsichtsklausuren während seiner Ausbildung geschrieben hat, „weil er nachlässig war".

2.3 Der verwaltete Rechtsanwalt

Rechtsanwälte sind zwar, so sagt es die Bundesrechtsanwaltsordnung, Organe der Rechtspflege, üben gleichwohl aber einen freien Beruf aus. Grenzenlos ist ihre Freiheit freilich nicht, denn sie unterliegen einem relativ strengen berufs- und standesrechtlichen Reglement. Auch die Justizverwaltung hat sich um sie zu kümmern und erhebt und speichert Informationen über sie. Ob sie dabei dem Datenschutzrecht entsprechend vorgeht, war Gegenstand von Kontrollen beim Justizministerium und beim Landgericht Stuttgart.

2.3.1 Die Zulassung

Wer als Rechtsanwalt zugelassen werden will, muß dies beim Justizministerium beantragen. Dazu muß er einen vom Justizministerium ausgegebenen Antragsvordruck ausfüllen und diesem einen Personalbogen mit Lichtbild und Lebenslauf anschließen. Hinweise, aufgrund welcher Rechtsvorschriften er alle diese Angaben machen muß und welche Folgen die Nichtbeantwortung einzelner Fragen hat, enthalten die Formulare des Justizministeriums nicht. Hierzu wäre das Justizministerium aber gemäß § 9 Abs. 2 LDSG verpflichtet gewesen. Wäre es dieser Verpflichtung nachgekommen, dann hätte es möglicherweise festgestellt, daß jedenfalls für die weitaus größte Zahl der im Personalbogen enthaltenen Fragen eine Rechtsgrund-

lage nicht ersichtlich ist, weil sie für die beantragte Entscheidung über die Zulassung als Rechtsanwalt nicht relevant sind. Wer die Befähigung zum Richteramt erlangt hat, hat einen Rechtsanspruch auf Zulassung, sofern keiner der in der Bundesrechtsanwaltsordnung abschließend aufgeführten Versagungsgründe vorliegt. Gemäß § 36 a der Bundesrechtsanwaltsordnung sind die Antragsteller deshalb nur gehalten, die Angaben zu machen, die zur Feststellung der Zulassungsvoraussetzungen und von etwaigen Ausschlußgründen erforderlich sind. Der Personalbogen geht aber weit darüber hinaus. So ist nicht ersichtlich, weshalb die dort enthaltenen Fragen nach

- Name, Vorname, Beruf und Wohnort der Eltern,
- Familienstand, Tag der Eheschließung, der Ehescheidung oder des Todes des Ehegatten,
- Name, Vorname und Beruf des Ehegatten,
- Schulbildung und
- Berufslaufbahn

für die Entscheidung über den Zulassungsantrag von Bedeutung sein sollen. Ich habe das Fehlen des Hinweises nach § 9 Abs. 2 LDSG gemäß § 18 LDSG vor kurzem beanstandet und das Justizministerium aufgefordert, entweder auf den Personalbogen ganz zu verzichten oder ihn jedenfalls so zu überarbeiten, daß er keine Informationen enthält, die für die Entscheidung über den Zulassungsantrag nicht erforderlich sind.

2.3.2 Antragsunterlagen an das Landgericht

Ein Doppel der Antragsunterlagen, also des ausgefüllten Antragsvordrucks und des Personalbogens samt Lebenslauf und Lichtbild, übersandte das Justizministerium bislang jeweils dem Präsidenten des Landgerichts, für das der Antragsteller eine Zulassung erhalten hatte. Eine Rechtsgrundlage dafür gibt es nicht. Es ist auch nicht ersichtlich, wozu das Landgericht über alles informiert zu sein braucht, was in den Antragsunterlagen steht. Es muß nämlich den neu zugelassenen Rechtsanwalt lediglich vereidigen, ihn in die Rechtsanwaltsliste eintragen, gegebenenfalls für ihn einen Vertreter bestellen und dem Ministerium über etwaige Rücknahme- oder Widerrufsgründe berichten. Auf meinen Hinweis hin will das Justizministerium den Landgerichtspräsidenten nur noch Auszüge aus den Zulassungsunterlagen zuleiten, die sich im wesentlichen auf Name, Privatanschrift und Kanzleianschrift sowie auf die Zulassungsdaten beschränken.

2.3.3 Die Datei der Ausgeschiedenen

Vor zwei Jahren begann das Justizministerium damit, Rechtsanwaltsdaten auf einem Personal Computer zu speichern. Dabei ging es nach dem Motto „Probieren geht über Studieren" vor: es speichert seitdem ausgerechnet die Daten der ausgeschiedenen Rechtsanwälte ein. Dabei machte es folgendes: immer, wenn die Zulassung eines Rechtsanwalts erlischt – sei es, weil er seine Praxis in ein anderes Bundesland verlegt oder aus anderen Gründen auf die Zulassung verzichtet, sei es, weil ihm die Zulassung entzogen wird oder er verstirbt – füttert es den Computer mit dessen Namen und Vornamen, den Gerichten, bei denen er zugelassen war, sowie Datum und Grund des Erlöschens der Zulassung. Der Haken dabei ist: Das Justizministerium weiß noch gar nicht, ob sich diese Datenspeicherungen in die Konzeption einfügen, die es erst ausarbeiten läßt. Beim Kontrollbesuch

konnte niemand plausibel machen, warum ausgerechnet die Daten ausgeschiedener Rechtsanwälte – also der Personen, mit denen das Justizministerium eigentlich nichts mehr zu tun hat – registriert werden. Ich forderte deshalb vor kurzem das Justizministerium auf, die gespeicherten Daten zumindest zu sperren, bis das Konzept steht und damit klar ist, ob man diese überhaupt noch braucht.

2.4 PC-Einsatz bei den Gerichten

Alle vier kontrollierten Gerichte, also das Amtsgericht Stuttgart, das Landgericht Stuttgart, das Oberlandesgericht Stuttgart und das Oberlandesgericht Karlsruhe, setzen Personal Computer ein. Bei keinem Gericht waren die beim Einsatz solcher Geräte auftretenden Sicherheitsprobleme, auf die ich seit Jahren immer wieder hinweise, zufriedenstellend gelöst.

- Sicherheitssoftware fehlt

  Keines der Geräte war mit einer Sicherheitssoftware ausgestattet, die einigermaßen zuverlässig verhindert, daß Unbefugte auf ihm Daten verarbeiten. Die Gerichte hatten nur die Möglichkeit, für die einzelnen Personal Computer ein sog. Gerätepaßwort zu vergeben, das keine Differenzierung nach Benutzern, Programmen und Dateien erlaubt. Aber nicht einmal diese nun wirklich bescheidene Möglichkeit zur Verbesserung des Zugriffsschutzes nutzten sie voll aus. Auf den Personal Computern, die ausschließlich zur Textverarbeitung eingesetzt waren, hatten sie überhaupt keine Gerätepaßworte installiert. Infolgedessen konnte jeder, der sich Zugang zu einem solchen Gerät verschaffen konnte, ungehindert auf die gespeicherten Daten zugreifen und z. B. Urteilsentwürfe ändern oder löschen. Ferner hatte das Landgericht Stuttgart auf allen drei Personal Computern der Geschäftsleitung dasselbe Paßwort installiert. Im Zeitpunkt des Kontrollbesuchs kannten dieses mindestens sechs Mitarbeiter: sie alle konnten infolgedessen lesend und schreibend auch auf solche Daten zugreifen, die sie zur Wahrnehmung ihrer konkreten Aufgaben nicht kennen mußten. Kein Gericht hatte die gespeicherten Daten verschlüsselt; ebensowenig hatten sie automatisiert aufgezeichnet, wer welche Daten wann wie verarbeitete. Mit einem Wort: Die Daten waren absolut unzureichend geschützt und Unbefugten wäre es ein Leichtes gewesen, gespeicherte Daten zu lesen, auszudrukken, zu kopieren, zu verfälschen oder zu löschen. Da nichts protokolliert wurde, hätten sie auch kaum befürchten müssen, daß ein solcher Mißbrauch entdeckt wird. Das Justizministerium will meiner Beanstandung nach § 18 LDSG Rechnung tragen und den Zugriffsschutz verbessern.
- Alle Personal Computer sind bei den Stuttgarter Gerichten einheitlich mit einem Datenbanksystem mit freier Abfragesprache, beim Oberlandesgericht Karlsruhe mit einem integrierten Programmpaket zur Datenbankverwaltung, Tabellenkalkulation und Textverarbeitung ausgestattet. Solche Software-Produkte haben es in sich: sie gestatten jedem Benutzer des Personal Computers, auf bequeme Weise die gespeicherten Datenbestände nach beliebigen Fragestellungen zu durchsuchen, Listen und Übersichten aller Art zu erstellen, eigene Programme zur Auswertung der gespeicherten Daten zu schreiben, ja sogar ohne großen Aufwand neue Dateien anzulegen und Datensätze zu erweitern. Keiner der mit der Datenverarbeitung beauftragten Mitarbeiter der Gerichte benötigt aber so umfassende Verarbeitungsmöglichkeiten. Die Gerichte hätten deshalb die Programme so gestalten müssen, daß jeder Mitarbeiter die Personal Compu-

ter nur so einsetzen kann, wie er es zur Erfüllung seiner konkreten Aufgaben benötigt. Auf meine Beanstandung nach § 18 LDSG hin wollen die Stuttgarter Gerichte so verfahren. Wie das Oberlandesgericht Karlsruhe vorgehen will, ist noch offen.

- Kein Datenschutzkonzept

  Wo die Technik keine ausreichende Sicherheit bietet, sind organisatorische Schutzvorkehrungen um so wichtiger. An solchen mangelte es bei den Gerichten ebenfalls. Sie hatten nicht exakt festgelegt, welcher Mitarbeiter welche Daten zu welchem Zweck wie verarbeiten und auswerten darf und wer die diesen Befugnissen entsprechenden Zugriffsmöglichkeiten auf den Personal Computern zu installieren hat. Ebenso fehlten Regelungen beispielsweise über die Benutzung von Paßworten, die Verwaltung der Datenträger oder die Herstellung und Aufbewahrung von Sicherungskopien. Auf meine Beanstandung nach § 18 LDSG hin will das Justizministerium für Abhilfe sorgen.

3. Säumige Schuldner

Wer seine Schulden nicht bezahlt, muß damit rechnen, daß er in die Mühlen der Justiz gerät. Neben zivilrechtlichen und sozialen Schwierigkeiten kann es dann auch datenschutzrechtliche Probleme geben.

3.1 Das automatisierte Mahnverfahren

Unsere Rechtsordnung bietet einem Gläubiger, der wegen einer Geldforderung gerichtliche Hilfe in Anspruch nehmen will, neben dem normalen Klageverfahren einen vereinfachten Weg an, zu seinem Geld oder zumindest zu einem vollstreckbaren Titel zu kommen. Ich meine das gerichtliche Mahnverfahren: Ohne mündliche Verhandlung erläßt das Gericht auf Antrag des Gläubigers gegen den Schuldner einen Mahnbescheid und einen Vollstreckungsbescheid, sofern der Schuldner sich nicht rechtzeitig zur Wehr setzt. Damit ist der Gläubiger in der Lage, die Zwangsvollstreckung gegen den Schuldner zu betreiben. Seit 1982 bedient sich die Justiz zur Abwicklung der gerichtlichen Mahnverfahren der automatisierten Datenverarbeitung; seit 1987 ist das Amtsgericht Stuttgart zentral für alle Mahnverfahren in ganz Baden-Württemberg zuständig. Es setzt dazu ein von der Justiz des Landes selbst entwickeltes EDV-Verfahren ein, das auf dem Großrechner des Gemeinschafts-Rechenzentrums für das Justiz- und andere Ressorts (GRZ) läuft.

Das Gericht führt keine Akten mehr über die Mahnsache; an ihre Stelle ist das, was im Computer gespeichert ist, getreten. Bei jährlich rund 800 000 Mahnbescheiden kommt so im Laufe der Zeit ein ziemlicher Datenberg zusammen. Seine Höhe hängt letztlich davon ab, wie lange das Gericht die Daten eines Mahnverfahrens nach dessen Abschluß weiter speichert und wann es sie löscht. Da die Zivilprozeßordnung dazu nichts sagt, gilt § 13 LDSG. Danach müssen die Daten gelöscht, zumindest aber gesperrt werden, wenn die speichernde Stelle sie nicht mehr zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. So hat das Justizministerium dies auch im Jahr 1982 in einer Verwaltungsvorschrift klar und eindeutig geregelt. Kurzum: das Amtsgericht muß danach die Daten des Vollstreckungsbescheids 30 Jahre, die übrigen Daten nur zwei Jahre aufbewahren und nach Ablauf dieser Frist innerhalb eines Jahres löschen und nicht nur sperren. Die Aufbewahrungsfrist beginnt jeweils mit

dem Jahr, das dem Jahr folgt, in dem das Mahnverfahren – vereinfacht gesagt – zur Ruhe gekommen ist. Dies bedeutet: Das Amtsgericht Stuttgart hätte erstmals 1986 abgeschlossene Mahnfälle löschen und dann kontinuierlich Jahr für Jahr entsprechend fortfahren müssen.

Die Realität sah indes ganz anders aus. Das Amtsgericht hatte im Zeitpunkt meiner Kontrollen – im Februar 1990 – noch keine einzige Mahnsache gelöscht; infolgedessen waren auch noch alle Daten aller 1,7 Millionen von 1982 bis Ende 1986 eingespeicherten Mahnfälle erfaßt, obwohl die Mehrzahl der Fälle abgeschlossen und damit die Aufbewahrungsfrist für diese Daten ausgenommen die der Vollstreckungsbescheide abgelaufen war. Die vielen, an sich zu löschenden Daten waren nicht einmal gesperrt, so daß die Mitarbeiter des Amtsgerichts nach wie vor auf sie zugreifen konnten. Ja bis vor kurzem stand dem Amtsgericht nicht einmal ein Löschprogramm zur Verfügung. Die Begründung für dieses Vorgehen ist mehr als erstaunlich: Dem Justizministerium waren nämlich Zweifel an der Richtigkeit seiner eigenen Aufbewahrungs- und Löschungsanordnung gekommen, obwohl diese sich an den seit Jahrzehnten geltenden Regeln über die Aufbewahrung von in herkömmlicher Form geführten Mahnverfahren orientierte. Ich habe die Verletzung der Löschungspflicht nach § 18 LDSG beanstandet. Das Justizministerium will der Beanstandung nicht Rechnung tragen. Geht es nach seinen Vorstellungen, so soll das Amtsgericht nicht nur die Daten der Vollstreckungsbescheide 30 Jahre auf Mikrofilm aufbewahren, sondern auch die wichtigsten Daten der Mahnverfahren, in denen es nicht zu einem Vollstreckungsbescheid gekommen ist. Letztendlich soll also jedes Mahnverfahren 30 Jahre lang dokumentiert bleiben. Dies sei, so das Justizministerium, zum Schutz der Schuldner vor Manipulationsversuchen der Gläubiger erforderlich. Die Erörterung der Löschproblematik dauert noch an. Mal sehen. ob das Justizministerium bereit ist, doch noch zu dem zu stehen, was es selbst 1982 aus eigenem Antrieb angeordnet hat.

3.2 Das Schuldnerverzeichnis

Wer eine eidesstattliche Versicherung (früher Offenbarungseid) abgeben mußte oder gegen wen zur Erzwingung einer eidesstattlichen Versicherung Haft angeordnet wurde, wird vom Amtsgericht in das Schuldnerverzeichnis, die sog. Schwarze Liste, eingetragen. Das gleiche Schicksal ereilt, gegen wen das Konkursgericht nur deshalb kein Konkursverfahren eröffnet hat, weil die Konkursmasse zur Deckung der Kosten des Verfahrens nicht ausreichte. Das Schuldnerverzeichnis dient dem Gläubigerschutz. Jeder, der am Geschäftsverkehr teilnimmt, soll sich auf diese Weise über die Kreditwürdigkeit seiner Geschäftspartner vergewissern können. Dazu hat jeder das Recht, Einsicht in das Schuldnerverzeichnis zu nehmen und sich über Eintragungen Auskunft geben zu lassen. Daß solche Eintragungen deshalb den Schuldner geradezu brandmarken, liegt auf der Hand.

3.2.1 Immer noch: keine ausreichende Rechtsgrundlage

Die Weitergabe von Daten eines Schuldners aus dem Schuldnerverzeichnis stellt einen gravierenden Eingriff in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Ein solcher Eingriff bedarf einer normenklaren, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragenden Rechtsgrundlage. Daran fehlt es bis heute; denn was mit den Daten aus den Schuldnerverzeichnissen geschieht, ist bisher nur rudimentär in § 915 der Zivilprozeßordnung

und § 107 Abs. 2 der Konkursordnung geregelt. Die folgenreichste Maßnahme für den Schuldner – ich meine die Erteilung von Abschriften aus dem Schuldnerverzeichnis und deren Verbreitung im Geschäftsverkehr – kann sich nur auf die vom Bundesjustizminister im Jahr 1955 erlassenen „Allgemeinen Vorschriften über die Erteilung und Entnahme von Abschriften oder Auszügen aus den Schuldnerverzeichnissen" stützen. Die dringend notwendige und von meinen Kollegen und mir seit langem geforderte Schaffung ausreichender Rechtsgrundlagen läßt leider allzulang auf sich warten. Hoffnung kam auf, als die Bundesregierung im Mai 1990 einen Gesetzentwurf vorlegte, der zwar längst nicht alle Wünsche der Datenschutzbeauftragten erfüllte, jedoch wenigstens eine Reihe von Verbesserungen gegenüber dem bisherigen Zustand vorsah. Leider nahm das Gesetzgebungsverfahren die parlamentarischen Hürden in der letzten Legislaturperiode des Deutschen Bundestages nicht mehr. Ein neuer Anlauf sollte baldmöglichst gemacht werden.

3.2.2 Mitteilungsdienste und ihre Folgen

Die Neuregelung muß vor allem der Weitergabe von Daten aus den Schuldnerverzeichnissen deutliche Grenzen setzen. Die derzeitige Praxis geht weiter über das geradezu beschauliche Szenario hinaus, das einem bei der Lektüre der Zivilprozeßordnung und der Konkursordnung vor Augen tritt. Dort ist nur von einem „Verzeichnis" die Rede, das das Vollstreckungsgericht für seinen Bezirk führt, aus dem Einzelauskünfte erteilt und nach Maßgabe näherer Vorschriften des Bundesjustizministeriums auch schon einmal Abschriften ausgegeben werden dürfen. De facto stellen die Amtsgerichte schon längst den Industrie- und Handelskammern regelmäßig Abdrucke zur Verfügung. Diese erstellen daraus Schuldnerlisten, die sie an ihre Mitglieder weitergeben. Das sind zum einen Unternehmen, die die Listen unmittelbar zur Prüfung der Bonität von Geschäftspartnern verwenden; zum anderen aber auch private Auskunfteien, die die Angaben aus den einzelnen Amtsgerichtsbezirken zu zentralen, bundesweit geführten Dateien zusammenfassen, auf die speziell zugelassene Benutzer direkt zugreifen können. Während das Gesetz also von auf die Amtsgerichtsbezirke beschränkten öffentlichen Schuldnerverzeichnissen ausgeht, gibt es in der Praxis bereits darauf aufbauende bundesweite, private Schuldnerdateien.

Dieser Zustand ist problematisch. Für die Wirtschaft wird es damit immer leichter, sich Informationen über Eintragungen in die Schuldnerverzeichnisse – wo auch immer im Bundesgebiet – zu verschaffen. Immer schwerer wird es hingegen, die Wege, die die Daten aus den Schuldnerverzeichnissen nehmen, nachzuvollziehen und zu überprüfen. Schon heute ist kaum mehr kontrollierbar, ob die Daten nur an berechtigte Empfänger gelangen und ob sie bei diesen stets ordnungsgemäß aktualisiert werden. Insbesondere besteht die Gefahr, daß die Daten über die im Gesetz vorgesehene Speicherungsfrist von drei bzw. fünf Jahren hinaus in Umlauf bleiben. Ich habe daher das Justizministerium gebeten, sich dafür einzusetzen, daß privaten, bundesweiten Schuldnerverzeichnissen die Grundlage entzogen wird. Wenn der Gesetzgeber ein bundesweites Schuldnerverzeichnis will, so soll er es als öffentliches Register führen, aus dem nur einzelne Auskünfte

möglich sind. Darüber hinaus sollte auch die Verbreitung von Schuldnerlisten durch die Industrie- und Handelskammern unterbunden werden.

3.2.3 Schuldner oder Schuldige?

Im Schuldnerverzeichnis kann sich, so stellte ich anläßlich einer Bürgereingabe fest, auch wiederfinden, wer selbst gar keine Schulden hat. Denn wenn die Amtsgerichte z. B. eine GmbH ins Schuldnerverzeichnis eintragen, führen sie meist der Vollständigkeit halber auch deren Geschäftsführer an. Im Gesetz vorgesehen ist dies nicht. Es gibt zwar Stimmen, die eine entsprechende Gesetzesänderung fordern, um so auch die eigentlich für den wirtschaftlichen Zusammenbruch eines Unternehmens Verantwortlichen dingfest zu machen. Gegen diesen Vorschlag spricht aber, daß eine derartige Eintragung auch einmal den Falschen treffen kann, z. B. den Geschäftsführer, der während einer bereits ausgebrochenen Krise als Sanierer eingesprungen ist, dessen Rettungsversuch letzten Endes aber doch erfolglos war. Jedenfalls ist es nach der derzeitigen Rechtslage unzulässig, den Geschäftsführer einzutragen. Das Justizministerium, mit dem ich die Frage erörterte, war da meiner Meinung. Bloß sieht es keine Möglichkeit, den Rechtspflegern, die das Schuldnerverzeichnis führen, nahezulegen, dementsprechend zu verfahren.

4. Der Strafvollzug

Wer sich als Gefangener in einer Justizvollzugsanstalt befindet, wird in besonders intensiver Weise staatlich verwaltet. Das bringt eine Reihe von Datenschutzproblemen mit sich. Ihr Spektrum reichte in der Vergangenheit von der Formulargestaltung über die Kontrolle der Gefangenenpost bis hin zur Durchführung von AIDS-Tests und dem Umgang mit deren Ergebnissen. Angesichts der im Strafvollzug ohnehin auf ein Minimum reduzierten Privatsphäre der Gefangenen ist es besonders wichtig, darauf hinzuwirken, daß wenigstens dieses Minimum gewahrt bleibt. In diesem Jahr waren es nicht nur die Daten der Gefangenen, die mich beschäftigten, sondern auch die ihrer Betreuer in den Justizvollzugsanstalten.

4.1 Die Kontrolle der Betreuer

Datenschutz in die Praxis umzusetzen, ist – zumal im Bereich der Vollzugsanstalten – ein mühsames Geschäft. Das zeigte sich einmal mehr bei meinen Bemühungen, die Datenerfassung über Telefongespräche von Mitarbeitern der Vollzugsanstalten einzuschränken. Da war das Finanzministerium nach einigem Hin und Her bereit, die Konsequenzen daraus zu ziehen, daß die in § 203 Abs. 1 Nr. 1 des Strafgesetzbuches (StGB) genannten Personen also u. a. Ärzte, Psychologen und Sozialarbeiter gezwungen wären, ihre Geheimhaltungspflicht zu verletzen, wenn sie ihren Dienstvorgesetzten offenbaren müßten, mit wem sie in Ausübung ihres Berufs telefoniert haben. Es hatte deshalb in einer Verwaltungsvorschrift u. a. angeordnet, daß bei dienstlichen Gesprächen der in Vollzugsanstalten beschäftigten Ärzte und Zahnärzte, Geistlichen, Psychologen, Bewährungshelfer, Sozialarbeiter und Suchtkrankenhelfer die angerufene Telefonnummer nicht mehr vollständig gespeichert werden darf. Damit sollte verhindert werden, daß die Leitung der Vollzugsanstalt feststellen kann, mit wem dieser für die Betreuung der Gefangenen zuständige Personenkreis telefoniert hat. Doch

was geschah in der Praxis? Nichts, denn jetzt trat das Justizministerium auf den Plan. Es erklärte schlicht und einfach, es denke nicht daran, die Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums umzusetzen. Dem stünden erhebliche Sicherheitsbedenken entgegen, die es allerdings nicht näher begründete. Auch sei ein Verzicht auf die Telefondatenspeicherung rechtlich nicht geboten. Denn dabei erfahre die Vollzugsanstalt nichts, was sie nicht bereits zuvor wüßte. Auch seien alle im Vollzug tätigen Berufsgruppen verpflichtet zusammenzuarbeiten. Daraus ergebe sich auch die Verpflichtung, Informationen auszutauschen. Ich kann diese Haltung des Justizministeriums nicht teilen: So weiß die Vollzugsanstalt keineswegs immer, welcher Gefangene die Beratung oder Behandlung einer in § 203 StGB genannten Person tatsächlich in Anspruch genommen hat. Zum anderen erfährt die Vollzugsanstalt bei der Telefondatenspeicherung immer, daß entweder ein Angehöriger des Anschlußinhabers oder aber ein Angehöriger einer Person, die über den Anschlußinhaber erreichbar ist, vom Anrufenden beraten oder betreut wird und daß der Anrufende im Rahmen dieses Verhältnisses mit dem Angerufenen Kontakt aufgenommen hat. Diese Information ist jedoch für die Vollzugsanstalt stets neu. Schließlich begründet die in § 154 des Strafvollzugsgesetzes festgelegte allgemeine Verpflichtung zur Zusammenarbeit keine Befugnis zur Durchbrechung der in § 203 Abs. 1 StGB aufgeführten Berufsgeheimnisse. Eine solch vage Generalklausel stellt keine normenklare Regelung dar, die den in der Durchbrechung der Geheimhaltungspflicht liegenden schwerwiegenden Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen rechtfertigen würde. Das Justizministerium blieb, auch als ich erneut vorstellig wurde, hart: Es bekräftigte seine Haltung und attestierte mir darüber hinaus, daß mein Verständnis des Verhältnisses zwischen Verpflichtung zur Zusammenarbeit und der Verpflichtung zur Wahrung von Berufsgeheimnissen nach § 203 StGB das Ende des modernen Strafvollzugs, wie ihn das Strafvollzugsgesetz vorsehe, bedeuten würde. Wenn ich das recht verstehe, sollen also die Berufsgeheimnisse nach § 203 StGB innerhalb der Vollzugsanstalt keine Wirkung entfalten. Dies scheint mir wiederum nur schwer mit Art. 2 Abs. 1 i. V. mit Art. 1 des Grundgesetzes vereinbar zu sein.

4.2 Forschungsvorhaben – ein Sicherheitsrisiko?

Zu Recht wird die Sicherheit im Strafvollzug groß geschrieben. Doch man kann die Berufung auf Sicherheitsbedenken auch übertreiben. Das zeigt folgender Fall: Das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg wollte im Rahmen eines Forschungsprojekts über die Abschöpfung von Vermögensvorteilen aus Straftaten eine Reihe von Gefangenen, die wegen bestimmter Vermögens- und Fälschungsdelikte einsaßen, befragen. Diesen Gefangenen händigten die Vollzugsanstalten den für diesen Zweck vom Max-Planck-Institut entwickelten Fragebogen und ein Begleitschreiben aus, worin es sein Forschungsvorhaben kurz erläuterte. In dem 40seitigen Fragebogen wurden die Gefangenen außer den üblichen Fragen nach Ausbildung, Familienstand, früheren Wohnverhältnissen auch beispielsweise danach gefragt, wie sie bestimmte kleinkriminelle Verhaltensweisen beurteilen, ob sie den im Fragebogen dargestellten Aussagen zum Umgang mit Geld zustimmen oder nicht, welche kriminelle „Karriere" sie haben. Ankreuzen sollten sie beispielsweise auch, welche Partei sie wählen würden, wenn nächsten Sonntag Bundestagswahlen wären. Alles in allem: eine Fülle von Fragen, die den Gefangenen in einem Teilbereich seiner Persönlichkeit intensiv durch-

leuchten. Eine solche Befragung kann selbstverständlich nur auf freiwilliger Grundlage durchgeführt werden. Darüber bestand Einigkeit; nicht dagegen bei der Frage, wie die ausgefüllten Fragebogen an das Max-Planck-Institut zurückgehen sollen. Das Justizministerium bestand anfangs dezidiert darauf, daß die Gefangenen die ausgefüllten Fragebogen offen der Anstaltsleitung übergeben sollten, damit diese sie vor der Weiterleitung an das Max-Planck-Institut auf etwaige die Sicherheit und Ordnung in der Anstalt berührende Angaben und Vermerke durchsehen kann; dies sage man auch ausdrücklich so den Gefangenen. Für diese Verfahrensweise sah ich keinen Anlaß. Gewiß ist es normalerweise üblich und zulässig, daß Anstaltsleitungen den Schriftverkehr von Gefangenen aus Gründen der Sicherheit und Ordnung überwachen. Bei dieser Entscheidung gilt es jedoch, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten und folglich die möglichen Risiken abzuwägen gegenüber der Schwere des Eingriffs, den eine solche Postkontrolle darstellt. Nachdem das Justizministerium sowohl den Text des Fragebogens als auch den Empfänger der ausgefüllten Fragebogen, nämlich das Max-Planck-Institut, kennt, kann man bloß rätseln, worin konkret seine Sicherheitsbedenken lagen, wenn die ausgefüllten Fragebogen die Anstaltsleitung nicht zu Gesicht bekommt. Das vermochte auch das Justizministerium nicht so recht zu erklären; es ließ dies zumindest gegenüber meinem Amt im dunkeln. Am Ende zeigte es dann aber doch noch etwas Einsehen. Es bekräftigte zwar nochmals seinen Standpunkt, gestattete jedoch den befragten Gefangenen, ihre ausgefüllten Fragebogen in verschlossenem Umschlag zurückzugeben, „soweit dem im Einzelfall keine vollzuglichen Gründe entgegenstehen". Wie viele ausgefüllte Fragebogen die Anstaltsleitung daraufhin letztendlich zu Gesicht bekam, weiß ich nicht.

4.3 Zur Besichtigung freigegeben?

„Wie die Affen im Zoo" fühlen sich hin und wieder Gefangene in den Justizvollzugsanstalten, wie mir einer schrieb, wenn die Anstaltsleitung ohne vorherige Ankündigung Besuchergruppen durch die Arbeitsräume und vorbei an offenen Zellentüren führt. Insbesondere aus der Justizvollzugsanstalt Heilbronn erreichten mich solche Klagen. Den Gefangenen bleibt dann häufig weder Gelegenheit, sich zurückzuziehen, etwa wenn sie unter den Besuchern bekannte Gesichter entdecken, noch in ihrer Zelle persönliche Dinge wegzuräumen, die sie nicht jedem Fremden präsentieren wollen. Nicht wenige Gefangene stört auch, daß ihre Namen von den Schildern an ihren Zellen abzulesen sind. Sprach ich das Justizministerium und die Justizvollzugsanstalten auf diese Praxis an, so hieß es stets, es würden nur Besuchergruppen durch die Anstalten geführt, die ein konkretes berufliches Interesse am Strafvollzug haben, also z. B. Richter, Staatsanwälte, Schöffen und Rechtsreferendare. Diesen Personen müsse ein realistisches Bild des Gefangenenalltags vermittelt werden.

Gewiß wird durch die Begrenzung der Besucherzahlen die Problematik der Besucherführungen entschärft. Doch kann es nicht angehen, Besichtigungswünsche so abzublocken, wie es jüngst beispielsweise geschah: die Justizvollzugsanstalt Rottenburg wies eine Gruppe von Jurastudenten der Universität Tübingen, die gerade die Veranstaltung „Fallbesprechung Strafrecht I" besuchte, ab, weil ihnen im Gegensatz zu den Teilnehmern des kriminologischen Seminars von Prof. X an der Universität Tübingen das berechtigte Interesse fehle. Dabei berief sich die Vollzugsanstalt auch noch ausdrücklich auf eine ent-

sprechende Anregung der Datenschutzbeauftragten, die es freilich nie gegeben hat. Denn unter datenschutzrechtlichem Aspekt kommt es nicht primär darauf an, daß die Zahl der Besucher in möglichst engen Grenzen gehalten wird, sondern darauf, daß bei solchen Besuchen die Perönlichkeitssphäre der Gefangenen nicht über Gebühr tangiert wird. Viele Gefangene haben den Wunsch, die Tatsache ihres Gefängisaufenthaltes möglichst geheimzuhalten. Dieses Anliegen halte ich für berechtigt, da das Bekanntwerden einer Inhaftierung zu einer sozialen Abstempelung auch über die Dauer der Haft hinaus und zu erheblichen Belastungen für die Familien der Gefangenen führen kann. Das ließe sich weitgehend vermeiden, wenn die Justizvollzugsanstalten die Gefangenen über die bevorstehende Führung von Besuchergruppen kurz informieren würden, damit sie sich gegebenenfalls rechtzeitig zurückziehen können. Auch wäre zu begrüßen, wenn die Namensschilder an den Zellen während der Führung von Besuchergruppen auf Wunsch des Gefangenen abgedeckt werden könnten. Ob das Justizministerium bereit ist, dies den Vollzugsanstalten nahezulegen, wird sich zeigen. Die Heilbronner Justizvollzugsanstalt hat mir bisher nur zugesagt, künftig versuchsweise Führungen durch den Zellentrakt anzukündigen.

4.4 Auch das gibt es

Vor kurzem bat mich ein Gefangener um Hilfe, der fand, sein Gefangenenstatus werde leichtfertig an die Öffentlichkeit getragen. Er empfinde es als diskriminierend, so schrieb er mir, daß die Staatsanwaltschaft Karlsruhe nicht bereit sei, bei Post an ihn auf die Hinweise „Justizvollzugsanstalt" oder „Vollzugsanstalt" zu verzichten. Ganz so schnell, wie es sich der Gefangene erhofft hatte, konnte ich seinen Brief nicht beantworten, weil sich die Staatsanwaltschaft Karlsruhe zunächst einmal nicht in der Lage sah, mir gegenüber zu seinem Vorbringen Stellung zu nehmen. Was war geschehen? Getreu dem Grundsatz „audiatur et altera pars" hatte mein zuständiger Mitarbeiter, der sich übrigens erst kurz zuvor bei einem Kontrollbesuch in anderer Sache persönlich beim Leiter der Staatsanwaltschaft Karlsruhe vorgestellt hatte, diese unter dem Briefkopf „Die Landesbeauftragte für den Datenschutz" um eine Äußerung gebeten und seinen Brief mit „Im Auftrag" und mit seinem Namen unterzeichnet. Dies reichte der Staatsanwaltschaft Karlsruhe nicht aus. Sie bedauerte, „im Hinblick auf § 16 Abs. 3 Satz 3 LDSG" nicht antworten zu können. Danach sind die Staatsanwaltschaften ebenso wie Polizei, Verfassungsschutz und Rechnungshof in Datenschutzangelegenheiten nur mir oder einem von mir schriftlich besonders dazu beauftragten Mitarbeiter gegenüber zu Auskünften verpflichtet. Ein wahrlich erstaunlicher und glücklicherweise auch einmaliger Standpunkt: Andere Staatsanwaltschaften landauf, landab beantworten solche Schreiben meines Amtes anstandslos; auch die Polizei und der Verfassungsschutz tun dies seit Jahr und Tag.

5. Die indiskrete Zustellung

Besonders wichtige Schriftstücke wie Terminladungen und Urteile müssen die Gerichte in einem förmlichen Verfahren zustellen, um sicherzugehen, daß sie der Empfänger tatsächlich auch erhält und der Zugang nachweisbar ist. Wie manche Gerichte dabei vorgehen, verrät einen erstaunlichen Mangel an Gespür für den Datenschutz. Die Bereitschaft, althergebrachte Gewohnheiten zu ändern, ist nicht gerade ausgeprägt. Grundsätzlich geht der Inhalt der Schrift-

stücke, die zugestellt werden müssen, nur den Adressaten etwas an. Wie mir Beschwerden von Bürgern zeigten, beachteten dies manche Gerichte nicht immer. Sie vermerkten nämlich auf Briefumschlag und Zustellungsurkunde neben der Geschäftsnummer auch, um welches Schriftstück es sich handelt. Besonders eindeutig drückte sich das Amtsgericht Stuttgart-Bad Cannstatt aus. Dort schrieb man auf die Umschläge beispielsweise „Urteil" oder „Klage" in Verbindung mit einem Datum. Eine Ladung zum Termin verschlüsselte man in „Ld. z. T." unter Angabe eines konkreten Datums und einer bestimmten Uhrzeit. Recht deutlich waren auch die Beschriftungen im Bezirk des Landgerichts Heilbronn, wo z. B. die Kürzel „U" für Urteil, „L" für Ladung und „T" für Termin jeweils in Verbindung mit einem Datum verwendet wurden. Die Gerichte nahmen damit in Kauf, daß nicht nur der Postbote, sondern auch Dritte, z. B. Angehörige, Mitbewohner, Hausbewohner, Nachbarn, erfahren konnten, was das Gericht dem Empfänger mitteilen wollte. Dies alles geschah, obwohl die einschlägige Aktenordnung ausdrücklich die Verwendung neutraler Kurzbezeichnungen fordert. Daß es auch anders geht, zeigt die Praxis der zahlreichen Gerichte und Behörden, die ohne solche sprechenden Vermerke auskommen.

6. Woher kam die Akte?

Ein merkwürdiger Fall trug sich beim Verwaltungsgericht Stuttgart zu. Ein Bürger berichtete mir von Gerichtsakten, die ihm, wie er sagte, das Verwaltungsgericht zugeschickt hat. Es handelte sich um ein dickes Aktenbündel, das nicht nur umfangreiche Originalakten seiner am Verwaltungsgericht geführten Verfahren, sondern auch eine Klageschrift aus einem Verfahren eines Dritten enthielt. In dieser Klageschrift war u. a. der Gesundheitszustand dieses Dritten angesprochen. Der Bürger hatte diese Akten weder angefordert noch hätte sie ihm das Verwaltungsgericht zuschicken dürfen. Auch die Zusendung als einfaches Päckchen entsprach nicht dem sensiblen Inhalt einer solchen Sendung.

Was hier vorgefallen ist, ist bislang nicht abschließend geklärt. Als ich das Verwaltungsgericht Stuttgart erstmals mit dem Vorbringen des Bürgers konfrontierte, stellte das Gericht zwar fest, daß die Akten nicht da waren. Darin erblickte es aber kein Indiz dafür, daß tatsächlich der Bürger die Akten haben könnte – der es selbst im übrigen dem Verwaltungsgericht zuvor geschrieben hatte –, sondern ging ohne nähere Nachprüfung davon aus, daß die Akten im Zuge eines Rechtsmittelverfahrens zum Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg weitergereicht worden seien. Daß dies nicht zutraf, lag dabei auf der Hand; denn der Verwaltungsgerichtshof, der die Akten tatsächlich für das Rechtsmittelverfahren benötigte, suchte selbst nach ihnen. Davon erfuhr ich, weil er nach einem offenbar mißverständlichen Telefonat mit dem Verwaltungsgericht die Akten schließlich bei mir vermutete und mich um deren Übersendung bat. Gleichwohl war das Verwaltungsgericht weiterhin von seiner Theorie überzeugt und antwortete mir, die Sache mit der fremden Klageschrift sei ein bedauerliches, aber einmaliges Versehen, das keine Verfahrensänderungen nötig mache. Es habe jedoch aus diesem Anlaß seine Mitarbeiter aufgefordert, die in solchen Fällen gebotene Sorgfalt zu beachten. Daß dem Gericht bei der Fertigung dieser Antwort ein guter Teil der Akten nicht vorgelegen hat, erwähnte es nicht. Erst als ich, weil diese Auskunft nun gar nicht befriedigen konnte, nachhakte und dabei genauestens schilderte, um welche Akten es sich handelt und daß wir sie ja selbst in Händen des Bürgers gesehen haben, mußte das Verwaltungsgericht einsehen, daß die Akten tatsächlich andere Wege gegangen waren als vermutet. Jetzt endlich, nach sechs Monaten, hat

es den Bürger gebeten, die Akten zurückzugeben. Mir gegenüber räumte es in seiner jüngsten Stellungnahme ein, daß Fehlversendungen einzelner Schriftstücke immer wieder einmal vorkommen. Irgendwelche Konsequenzen will das Verwaltungsgericht daraus aber offenbar nicht ziehen. Hier bin ich anderer Meinung: Ich halte einen anderen Umgang mit Akten für dringend angezeigt.

5. Teil: Das Führerscheinverfahren

In unserer Gesellschaft spielt das Auto bekanntlich eine große Rolle; für die einen ist es der Inbegriff der Freiheit, für andere Umweltsünder Nummer 1. Unabhängig davon wird schon fast jeder, der aus freien Stücken keine Fahrerlaubnis besitzt, als Exot bestaunt. Allein in Baden-Württemberg stellen die Führerscheinbehörden jährlich zwischen 250 000 und 300 000 Führerscheine aus. Jeder versteht, daß sie sich wegen der Flut von Führerscheinanträgen zunehmend des Computers bedienen. Schon vor geraumer Zeit hat das Kommunale Rechenzentrum Mittlerer Neckar (KDMN) das automatisierte Verfahren „Führerscheinwesen/Fahrerlaubnisse" entwickelt, das inzwischen die Datenzentrale als landeseinheitliches Verfahren zur weiteren Betreuung und Fortentwicklung übernommen hat. Im Lande wenden es inzwischen 12 der 35 Landratsämter – Böblingen, Calw, Esslingen, Freudenstadt, Göppingen, Ludwigsburg, Neckar-Odenwald-Kreis, Ortenaukreis, Rems-Murr-Kreis, Reutlingen, Rhein-Neckar-Kreis und Tübingen – sowie 4 der 9 Stadtkreise an, nämlich Heidelberg, Karlsruhe, Stuttgart und Ulm. Mit Hilfe dieses Verfahrens können die Führerscheinstellen alle laufenden Geschäfte erledigen. Es setzt z. B. Anfragen beim Kraftfahrt-Bundesamt in Flensburg und beim Bundeszentralregister in Berlin in Gang, druckt Aufträge zur Übernahme der theoretischen und praktischen Fahrprüfung, zur Durchführung des Sehtests und schließlich den Führerschein selbst aus. Durch einen Blick auf den Bildschirm können sich die Mitarbeiter der Führerscheinbehörden jederzeit über den Sachstand einzelner Führerscheinfälle informieren.

1990 befaßte sich mein Amt mit diesem Führerscheinverfahren und seinem Einsatz vor Ort. Wir kontrollierten zunächst das Landratsamt Rems-Murr-Kreis, das zur Zeit in seiner Führerscheindatei ca. 96 000 Personen speichert, die einen Führerschein beantragt haben, besitzen oder gehabt haben. Angeschlossen haben sich systematische Kontrollen bei der Datenzentrale und dem KDMN, das die Führerscheindateien der Landratsämter Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg und Rems-Murr-Kreis mit zur Zeit insgesamt 940 000 Datensätzen verwaltet. Der KDMN setzt immer noch die ursprüngliche Version des Führerscheinverfahrens ein, obwohl die Datenzentrale bereits Anfang 1990 eine in einigen Punkten geänderte Version ausgeliefert hat. Den Abschluß bildeten Kontrollen bei den Landratsämtern Esslingen und Ludwigsburg, die in ihren Führerscheindateien jeweils rd. 360 000 Personen speichern. Um das Ergebnis dieser Kontrollen vorweg zu nehmen: das automatisierte Führerscheinverfahren ist mit Fehlern gespickt. Dazu lief bei den Führerscheinbehörden vor Ort auch reichlich viel schief. Offensichtlich war bis zu meinen Kontrollen der Datenschutz in Führerscheinangelegenheiten überall, selbst für das federführende Innenministerium, so gut wie kein Thema.

1. Wie die Sache beginnt

Wer einen Führerschein will, muß ihn bei seiner Wohnortgemeinde beantragen. Gleichzeitig muß er ihr bestimmte Unterlagen vorlegen, z. B. Geburtsurkunde, Paßbild oder Sehtestbescheinigung. Die Gemeinde prüft Antrag und Unterlagen; außerdem hat sie sich aufgrund von § 9 StVZO zu äußern, ob sie Bedenken gegen die Erteilung des beantragten Führerscheins hat. Ist dies alles geschehen, leitet sie Antrag, Unterlagen und ihre Stellungnahme an die Führerscheinbehörde weiter. Schon in diesem ersten Stadium des Führerscheinverfahrens zeigten sich Datenschutzprobleme.

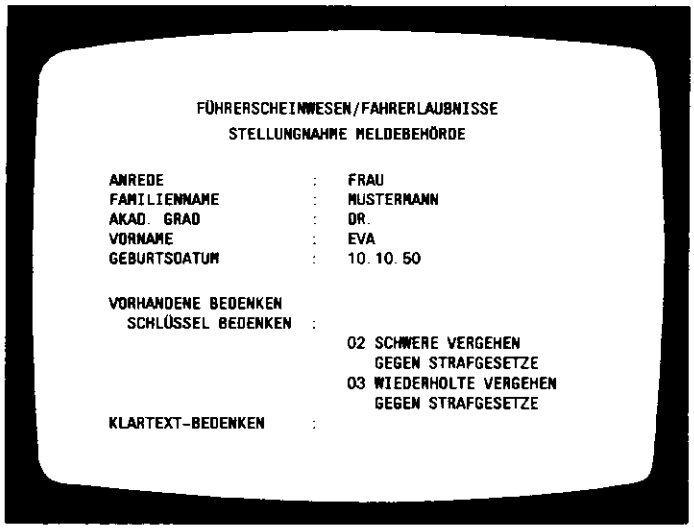
1.1 Das Antragsformular

Der Führerscheinbewerber muß für seinen Antrag ein Formular benutzen, das ihm jeweils die Gemeinde zur Verfügung stellt. Leider sind die Formulare keineswegs im Lande einheitlich. Allein schon im Rems-Murr-Kreis werden mindestens dreierlei verschiedene ausgegeben. Am weitesten verbreitet ist das vom Landratsamt entwickelte Formular. Eines hatten die dreierlei Formulare gemeinsam: überall fehlte der nach § 9 Abs. 2 LDSG erforderliche Hinweis, aufgrund welcher Rechtsvorschriften der Antragsteller die Angaben machen muß bzw. ob sie ihm freistehen. Außerdem gingen manche Fragen zu weit: die Antragsteller mußten beispielsweise selbst dann, wenn im Verkehrszentralregister nichts mehr eingetragen war, noch angeben, daß ihnen schon einmal die Fahrerlaubnis versagt oder der Führerschein entzogen wurde. Diese Auskunft braucht aufgrund von § 29 StVG und § 13 a StVZO niemand geben. Auf meine Beanstandung nach § 18 LDSG sagte das Innenministerium Abhilfe zu.

1.2 Wie aus unbescholtenen Bürgern Kriminelle wurden

Längst nicht mehr alle Gemeinden erledigen ihre Aufgaben im Rahmen von Führerscheinverfahren allein in herkömmlicher Weise. Die meisten der rd. 170 Gemeinden in der Region Mittlerer Neckar geben z. B. bereits die Daten der Führerscheinbewerber in die sog. Bereitstellungsdatei ein. Für die Einspeicherung etwaiger Bedenken gegen die Eignung des Führerscheinbewerbers gibt ihnen das Verfahren 8 Bedenkenarten zur Auswahl vor. Außerdem geben sie ein, welche Unterlagen der Führerscheinbewerber vorgelegt hat, z. B. Lichtbild, Geburtsurkunde, ausländische Fahrerlaubnis. Täglich überspielt der KDMN diese eingespeicherten Daten aus der Bereitstellungsdatei in die Führerscheindatei des für den Antragsteller jeweils zuständigen Landratsamts – sei es Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg oder Rems-Murr-Kreis. Um zu überprüfen, ob die immer wieder unisono von Führerscheinbehörden und Gemeinden aufgestellte Behauptung zutrifft, es komme praktisch nie vor, daß eine Gemeinde Bedenken gegen die Eignung eines Führerscheinbewerbers äußere, überprüften wir die Führerscheindateien der 5 dem KDMN angeschlossenen Landratsämter gezielt nach solchen Fällen. In der Tat waren nur bei 360 Personen Bedenken eingespeichert. Doch die waren kein Pappenstiel. Zutage kamen u. a.: „Schwere Vergehen gegen die Strafgesetze" bei den Landratsämtern Ludwigsburg in 17, Rems-Murr-Kreis in 28, Böblingen in 32, Göppingen in 37 und Esslingen sogar in 41 Fällen, außerdem beim Landratsamt Ludwigsburg 9mal „Neigung zur Rauschgiftsucht" und beim Landratsamt Göppingen 27mal „wiederholte Vergehen gegen Strafgesetze". Als wir daraufhin bei den Landratsämtern Ludwigsburg und Esslingen solche Fälle auf ihre Richtigkeit überprüften, war die Überraschung perfekt: die Eintragungen

waren falsch. Ausweislich der Führerscheinakten hatten die Gemeinden in keinem einzigen dieser Fälle irgendwelche Bedenken geäußert. Gleichwohl zeigte der Bildschirm beispielsweise folgendes an:



Warum so aus unbescholtenen Bürgern plötzlich Kriminelle, Trunkenbolde und Rauschgiftsüchtige wurden, was alsbald klar: Mangelhafte Programmierung und menschliche Unzulänglichkeiten hatten dies verursacht. Die Mitarbeiter der Gemeinden verwechselten bei der Eingabe jeweils die Bildschirmmaske, unter der Bedenken der Gemeinde einzugeben sind, mit der Bildschirmmaske für die Eingaben vorgelegter Unterlagen. Gewiß, dies hätte nicht passieren dürfen; aufmerksame Mitarbeiter hätten die Verwechslung der Masken bemerken müssen. Doch gerade, weil sich solche menschlichen Unzulänglichkeiten nie ganz ausschließen lassen, hätte das Führerscheinverfahren hier besser programmiert werden müssen. Weil Bildschirmmasken üblicherweise nach ähnlichen Prinzipien aufgebaut sind, ist besonders wichtig, daß das Verfahren Vorkehrungen gegen Verwechslungen von Bildschirmmasken trifft. Beim Führerscheinverfahren ist dies gerade nicht der Fall: es gibt für die Eingabe von Bedenken der Gemeinde und Hinweisen auf vorgelegte Unterlagen Schlüsselnummern vor, wobei es bei beiden Masken die Schlüssel-Nummern 01–09 mit freilich völlig unterschiedlicher Bedeutung verwendet:

Schlüssel-Nr.	Maske „Stellungnahme Meldebehörde“	Maske „Führerschein-Unterlage“
01	keine Bedenken	Lichtbild
02	schwere Vergehen gegen Strafgesetze	Sehtest
03	wiederholte Vergehen gegen Strafgesetze	Sofortmaßnahmen Unfallort-Nachweis
04	Neigung zum Trunk	Erste-Hilfe-Nachweis
05	Neigung zur Rauschgiftsucht	Übersetzung ausländischer Fahrerlaubnis
06	Neigung zu Ausschreitungen	Fahrpaxis-Nachweis
07	Roheitsvergehen	Amtsärztliches Gutachten
08	körperliche Eignung	Ortskunde-Nachweis
09	geistige Eignung	Nachweis über bestandene Theorie (Klasse 5)

Hätte das Führerscheinverfahren nicht dieselben Schlüsselnummern für die beiden Masken vergeben, dann hätte es von vornherein eine Eingabe unter falscher Maske verhindert. Daß

dies nicht so programmiert war, war der entscheidende Fehler. Ferner läßt das Führerscheinverfahren sogar zu, daß zu ein und demselben Führerscheinbewerber gleichzeitig „01 – keine Bedenken" und einzelne der 8 Bedenkenarten 02 bis 09 eingespeichert werden können, obwohl sich dies der Sache nach ausschließt: denn entweder hat die Gemeinde Bedenken oder sie hat keine, beides gleichzeitig kann nicht sein. Damit vergaben die Väter des Führerscheinverfahrens eine weitere Chance, Verwechslungen sofort bei der Dateneingabe zu erkennen. Und noch eines brachten unsere Überprüfungen der Einzelfälle in Esslingen und Ludwigsburg ans Licht: Obgleich das Landratsamt Esslingen einen Teil der unterlaufenen Verwechslungen bemerkt hatte und korrigieren wollte, ging dies schief: weil es irrtümlicherweise annahm, es könne aus technischen Gründen von Gemeinden falsch eingegebene Daten nicht selbst ändern oder löschen, begnügte es sich damit, in dem Datenfeld „Klartext – Bedenken" einen erläuternden Hinweis einzuspeichern, beispielsweise „Diese Schlüssel sind von der Gemeinde versehentlich eingegeben worden". Zumindest in den Fällen, die wir überprüften, hatten die Antragsteller trotz alledem Glück im Unglück: sie alle, die vermeintlichen Straftäter, Trunkenbolde und Rauschgiftsüchtigen, erhielten trotzdem ihren Führerschein; denn ihre Akten belegten ihren guten Leumund.

Fazit dieser Feststellung war: ich mußte Beanstandungen nach § 18 LSDG aussprechen gegenüber

- der Datenzentrale, weil diese Gestaltung des Führerscheinverfahrens gegen § 8 LDSG verstößt,
- dem Innenministerium, weil die Landratsämter durch die Speicherung unrichtiger Führerscheindaten gegen § 9 Abs. 1, § 13 Abs. 1 LDSG verstießen und
- den Bürgermeisterämtern Ditzingen, Filderstadt, Gerlingen, Hochdorf, Köngen, Kornwestheim, Leinfelden-Echterdingen, Ludwigsburg, Möglingen, Neuhausen a. d. F., Nürtingen, Owen, Plochingen, Reichenbach a. d. F., Wendlingen a. N. und Wernau (Neckar), auf deren Konto die falschen Einspeicherungen in den überprüften Einzelfällen gingen.

Auf meine Beanstandungen und Vorschläge, wie den festgestellten Mängeln abgeholfen werden kann, erklärte sich die Datenzentrale bereit, die Programmfehler zu beseitigen. Das Innenministerium will dafür sorgen, daß die Datenbestände der Landratsämter nicht nur in den festgestellten Einzelfällen, sondern darüber hinaus, da mit Sicherheit auch andernorts solche Fehler unterlaufen sind, systematisch bereinigt werden.

2. Die Führerscheindateien

Wann immer ein Führerschein beantragt, erteilt, umgeschrieben, erweitert oder entzogen wird, fallen viele Informationen an. Die Führerscheinbehörden sammeln sie bislang in den Führerscheinakten. Außerdem führen sie seit jeher, weil sie die StVZO dazu verpflichtet, über jeden eine Führerscheinkartei. Seit eine Reihe von Führerscheinbehörden das automatisierte Führerscheinverfahren einsetzt, hat sich einiges geändert: natürlich haben sie auch jetzt noch Führerscheinakten. Doch gleichzeitig speichern sie jeden Bürger, der in einer Führerscheinangelegenheit mit ihnen Kontakt aufnimmt, in ihre Führerscheindatei ein. Auch die Führerscheinkartei führen sie elektronisch. Wer so in den Computer gelangt, bleibt mindestens (!) bis zu seinem 85. Lebensjahr darin.

2.1 Der Datensatz

Klar ist: ein automatisiertes Führerscheinverfahren macht nur Sinn, wenn im Datensatz über den Führerscheinbewerber/-inhaber u. a. Datenfelder vorgesehen sind, in denen einzuspeichern ist, ob

- die Gemeinde Bedenken gegen seine Eignung zum Führen eines Fahrzeugs hat oder nicht
- ob er behindert ist oder nicht
- ob ihm die Fahrerlaubnis versagt oder
- der Führerschein entzogen wurde.

Denn dies sind entscheidungserhebliche Umstände, die die Führerscheinbehörde wissen und damit abrufen können muß. Problematisch wird die Sache freilich, wenn der Datensatz so gestaltet ist, daß dadurch die eingespeicherten Informationen unklar, mißverständlich oder gar unrichtig werden können. Das gerade ist beim landeseinheitlichen Führerscheinverfahren in mehrfacher Hinsicht der Fall:

Der bereis beschriebene Katalog von 8 Arten von Bedenken gegen die Eignung eines Führerscheinbewerbers, welche die Wohnortgemeinde eingeben kann, ist keineswegs so eindeutig, wie es auf den ersten Blick erscheint. Was ist z. B. mit den Bedenken „Geistige Eignung" gemeint; etwa, daß der Führerscheinbewerber unter Depressionen, Schizophrenie, Cerebralsklerose oder Psychosen leidet? Was verbirgt sich hinter den vorprogrammierten Behinderungsarten „Psychosymptome" oder „Intelligenzstörungen"? Was bedeutet beispielsweise der vorprogrammierte Versagungsgrund „Neigung zu Ausschreitungen", vielleicht, daß der Führerscheinbewerber Fußballrowdy, gewalttätiger Demonstrant oder ein Raser auf der Autobahn ist? Schon diese wenigen Beispiele belegen, daß solche vorprogrammierten Kurzbezeichnungen für komplexe Sachverhalte infolge des damit unausweislich verbundenen Kontextverlustes irreführende Vorstellungen darüber auslösen können, worin nun tatsächlich die Bedenken der Gemeinde oder die Behinderung des Führerscheinbewerbers/-inhabers besteht, oder warum ihm der Führerschein versagt oder die Fahrerlaubnis entzogen wurde. Diese Mängel können auch die jeweils im Anschluß an den vorprogrammierten Katalog der Bedenken bzw. der Behinderungsarten bzw. der Versagungsgründe bzw. der Entzugsgründe jeweils vorgesehenen Freitextfelder nicht ausgleichen. Denn der hier vorgesehene Speicherplatz wäre sicherlich zu knapp, den Sachverhalt so präzise einzuspeichern, daß es zu keinem Kontextverlust und damit zu falschen Vorstellungen kommen kann. Auch handelt es sich bei dem Datenfeld um kein Mußfeld. Alles in allem: hier hilft nur die Beschränkung auf das Wesentliche, der Datensatz sollte deshalb für Bedenken, Behinderungen, Versagung der Fahrerlaubnis und Entzug der Fahrerlaubnis jeweils nur die Alternative „Ja/Nein" vorsehen. Gegen diesen Vorschlag spricht auch nicht, daß die Führerscheinbehörden aufgrund von § 13 d StVZO verpflichtet sind, Versagung und Entzug von Fahrerlaubnissen auf einem Formblatt, das deren Gründe genauso wie der Datenkatalog des Führerscheinverfahrens auflistet, dem Kraftfahrt-Bundesamt in Flensburg zu melden. Denn selbst wenn man meint, das bereits 1973 durch Verwaltungsvorschrift vorgeschriebene Formblatt stünde noch in Einklang mit den Grundsätzen des Volkszählungsurteils von 1983, ist jedenfalls unstrittig, daß dies die Führerscheinbehörden noch lange nicht berechtigen würde, solche Kurzbezeichnungen für komplexe Sachverhalte auf Dauer zu speichern. Alles in allem: die beschriebene Aufschlüsselung des Datensatzes ist nicht mit §§ 9, 13 LDSG vereinbar. Auf meine Beanstandung nach § 18

LDSG teilte die Datenzentrale mit, daß sie das Programm für den Datensatz so ändern wird, daß nur noch die Alternativen „Ja/Nein" gespeichert werden können.

2.2 Verführerische Freitextfelder

Da die Väter des Führerscheinverfahrens bei den Rubriken über Bedenken der Gemeinde, Behinderungen von Führerscheinbewerbern/-inhabern, Versagungsgründen und Entzugsgründen von Führerscheinen jeweils ein Freitextfeld vorgaben, in das die Führerscheinbehörden erläuternde Hinweise einspeichern können, solche aber wegen ihrer Sensibilität von besonderer datenschutzrechtlicher Relevanz sind, gingen wir der Frage nach, wie die Füherscheinbehörden solche Freitextfelder nutzen. An sich hatten wir mit wenig Einspeicherungen gerechnet, doch die systematische Auswertung der Führerscheindateien der Landratsämter der Region Mittlerer Neckar spuckte eine Fülle von Datensätzen aus. Insbesondere schien sich das Freitextfeld „Behinderungen" großer Beliebtheit zu erfreuen. Eine genauere Analyse brachte dann anderes Erstaunliches zutage: praktisch alle im Datenfeld „Behinderungen Freitext" eingespeicherten Informationen hatten nicht das geringste mit irgendeiner Art von Behinderung des Führerscheinbewerbers/-inhabers zu tun. Zu lesen war darin ganz anderes wie „Mindestalter nicht erreicht" oder „Führerschein wurde als Fundsache an uns übersandt" oder auch „Namensänderung aufgrund einer Urkunde vom Regierungspräsidium ... von ... auf den Namen ...". Kurzum: die Führerscheinbehörden hatten diese Freitextfelder fast durchweg zweckentfremdet. Sie speicherten hier als Gedächtnisstütze Verfahrenshinweise ein. Da das Führerscheinverfahren für solche Verfahrenshinweise aber keine speziellen Datenfelder und Speicherplätze vorgibt, hatten sie kurzerhand das erste Freitextfeld, das im Bildschirm erschien, für deren Eingabe genutzt. Dies war das Feld „Behinderungen – Freitext".

Natürlich war dies aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht in Ordnung. Zunächst einmal besteht die Gefahr, daß eine Information, die in einem für etwas ganz anderes vorgesehenen Datenfeld fälschlicherweise eingespeichert wird, allein dadurch unrichtig wird; denn die Bedeutung einer Information wird wesentlich von dem Datenfeld her bestimmt. Selbst wenn aber die Einspeicherung in einem falschen Datenfeld die Richtigkeit der eingespeicherten Information nicht in Frage stellt, wie es bei den aufgeführten Beispielen war, bleibt das Vorgehen fehlerhaft. Denn die Einspeicherung in ein falsches Datenfeld kann stets zu Mißverständnissen führen und erhöht das Risiko, daß es bei Auswertungen zu einer unrichtigen Verarbeitung der Daten kommt. Kurzum: die festgestellte Nutzung der Freitextfelder war zumindest mit § 8 LDSG nicht vereinbar. Auf meine Beanstandung nach § 18 LDSG teilte mir das Innenministerium mit, es werde dafür sorgen, daß alle Einspeicherungen in den Freitextfeldern gelöscht werden.

2.3 Das lange Gedächtnis der Führerscheinkartei

In der Führerscheinkartei, welche die Führerscheinbehörden über Führerscheininhaber führen, erfassen sie u. a. auch
- Auflagen bei erteilten Führerscheinen
- Entzug des Führerscheins
- Wiedererteilung eines entzogenen Führerscheins
- Nachschulungen während der Probezeit und
- Fahrverbote.

Wie wichtig diese Karteikarte ist, merkt jeder spätestens dann, wenn ihm einmal der Führerschein gestohlen wurde oder ab-

handengekommen ist. Da Führerscheininhaber nirgendwo zentral gespeichert sind, läßt sich nur anhand dieser Karteikarte feststellen, ob jemand tatsächlich im Besitz einer bestimmten Fahrerlaubnis ist. Jahrelang führten die Führerscheinbehörden die Karteikarten in herkömmlicher Form. Im Laufe der Jahre entstanden umfangreiche Sammlungen; beispielsweise umfaßte die Kartei des Landratsamtes Rems-Murr-Kreis ca. 350 000 Karteikarten bei rund 360 000 Kreisbewohnern. Soweit jedoch Führerscheinbehörden das landeseinheitliche Führerscheinverfahren einsetzen, führen sie auch die Karteikarten elektronisch. Damit sie dies können, sind im Führerscheinverfahren all die Daten, die bislang Inhalt der herkömmlichen Karteikarten waren, und zudem noch die Datenfelder über – die ja erst vor wenigen Jahren eingeführten – Nachschulungen bei Führerscheinen auf Probe als sog. Karteikartendaten gekennzeichnet. Auf diese Weise ist es den Führerscheinbehörden jederzeit möglich, sich per Knopfdruck die Karteikarte einzelner Führerscheininhaber anzuzeigen oder ausdrucken zu lassen. Weil eine Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums aus dem Jahre 1983 vorschreibt, daß die nach § 10 StVZO zu führenden Karteikarten mindestens bis zum 85. Lebensjahr des Betreffenden aufzubewahren sind, wollen die Führerscheinbehörden die Karteidaten auch so lange im Computer speichern. Für die Gespeicherten kann dies von erheblichem Nachteil sein: Bei unserer Kontrolle beim Landratsamt Ludwigsburg stießen wir z. B. auf die elektronische Karteikarte eines 1932 geborenen Bürgers, in der noch immer vermerkt war, daß ihm 1956 ein Amtsgericht in Zusammenhang mit der Verurteilung wegen fahrlässiger Tötung die Fahrerlaubnis entzogen hat. Nicht minder problematisch: Da Führerscheine heutzutage sehr früh erworben werden, könnten Nachschulungsmaßnahmen, denen sich der Inhaber eines Führerscheins auf Probe unterziehen mußte, sogar 70 bis 80 Jahre gespeichert sein. Ebenso bliebe beispielsweise ein gegen einen Zwanzigjährigen ergangenes Fahrverbot mindestens 65 Jahre registriert. Diese Vorgehensweisen entsprechen aus folgenden Gründen nicht dem Datenschutzrecht:

- So, wie die Führerscheinbehörden derzeit die Kartei „über die ausgegebenen Führerscheine" führen, entsteht zwangsläufig eine Art örtliches Verkehrssünderregister, aus dem ein Bürger, dem zu irgendeinem Zeitpunkt einmal die Fahrerlaubnis versagt, der Führerschein entzogen oder gegen den ein Fahrverbot verhängt wurde, Zeit seines Lebens nicht mehr herauskommt. Damit unterlaufen die Führerscheinbehörden den Zweck des Verkehrszentralregisters. Dieses soll nämlich die allein maßgebliche Sammel- und Auskunftsstelle der für die Belange der Verkehssicherheit bedeutsamen gerichtlichen und verwaltungsbehördlichen Entscheidungen sein. Für Einträge in das Verkehrszentralregister hat der Gesetzgeber Tilgungsfristen vorgegeben; getilgte Eintragungen dürfen – so die herrschende Meinung – nicht mehr verwertet werden. Eine Praxis, die solches unterläuft, steht damit in Widerspruch zu § 29 StVG, § 13 a StVZO.
- Bei Inhabern von Führerscheinen auf Probe läßt die jetzige Praxis außer Betracht, daß das Kraftfahrt-Bundesamt die bei ihm gespeicherten Daten über Inhaber von Führerscheinen auf Probe nach Ablauf der Probezeit – in der Regel zwei Jahre – plus einem zusätzlichen Jahr zu löschen hat. Diese, aus wohl erwogenen Gründen so getroffene gesetzliche Regelung müssen die Führerscheinbehörden auch beachten. Sie benötigen Daten aus Nachschulungsverfahren nur so lange, bis mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit feststeht, daß vom Verkehrszentralregister keine Mitteilungen

über Verkehrsverstöße während der Probezeit mehr kommen.

Auf meine Beanstandung nach § 18 LDSG erklärte das Innenministerium, es wolle sicherstellen, daß die Führerscheinbehörden in Zukunft in der Führerscheinkartei Angaben über Inhaber von Führerscheinen auf Probe und über die Verhängung von Fahrverboten nur so lange speichern, wie dies im Verkehrszentralregister bzw. im Register des Kraftfahrt-Bundesamts über die Inhaber von Führerscheinen auf Probe der Fall ist. Außerdem werde es durch Erlaß regeln, wie lange der Entzug einer Fahrerlaubnis höchstens – und nicht mehr, wie bisher mindestens – gespeichert werden kann. Entscheidend wird sein, wie es diese Fristen bemessen wird. Sind sie angemessen kurz und werden auch die anderen Zusagen realisiert, ist dem Datenschutz entsprochen.

3. Wenn der Führerscheininhaber umzieht

Führerscheinkartei und Führerscheinakten bleiben bei der Führerscheinbehörde, die den Führerschein ausstellt. Daran ändert in der Regel auch ein Umzug des Führerscheininhabers nichts. Etwas anders sieht die Sache freilich aus, wenn dieser nach einem Umzug seinen Führerschein umschreiben oder erweitern lassen will, wenn er die Wiedererteilung der Fahrerlaubnis beantragt oder wenn ihm jetzt die Fahrerlaubnis entzogen werden soll. In solchen Fällen verfuhr das Landratsamt Rems-Murr-Kreis bisher so: Sobald es von der jetzt zuständigen Führerscheinbehörde erfuhr, daß solches im Gange sei, sandte es eine Ablichtung bzw. einen Ausdruck der Karteikarte dorthin und auch die Führerscheinakten, sofern es diese noch hatte. Diese Praxis begegnet Bedenken:

Es gibt keine Rechtsvorschrift, die die Weitergabe der kompletten Führerscheinakten mit der Fülle von Informationen über den Betroffenen rechtfertigen würde. Anders liegen die Dinge bei der Übersendung der Karteikarte. Dagegen ist grundsätzlich nichts zu sagen; bloß muß ich sogleich eine wichtige Einschränkung machen, da es bislang noch so viele Karteikarten mit Informationen gibt, die sie nicht mehr enthalten dürften: Eintragungen in der Karteikarte, die schon längst hätten gelöscht sein müssen, dürfen selbstverständlich nicht weitergegeben werden. Dies beachtete das Landratsamt Rems-Murr-Kreis bis zum Kontrollbesuch nicht: Es teilte den anfragenden Führerscheinbehörden auch Tatsachen mit, die es für sich hätte behalten müssen; z. B. einen früher erfolgten Entzug einer Fahrerlaubnis, der aber inzwischen im Verkehrszentralregister gelöscht war, oder Nachschulungen eines Inhabers eines Führerscheins auf Probe, der im Register über die Probeführerscheininhaber nicht mehr stand. Da Behörden Daten, die sie wegen § 13 LDSG nicht mehr speichern dürfen, auch nicht weitergeben dürfen, war diese Verfahrensweise nicht zulässig. Auf meine Beanstandung nach § 18 LDSG teilte mir das Innenministerium mit, es werde sicherstellen, daß in Zukunft die Führerscheinbehörden nur noch solche Daten, die die bereinigten Karteikarten enthalten dürfen, auf Anforderung übersenden. Zu meiner Empfehlung, den Versand der Führerscheinakten abzustellen, äußerte es sich nicht.

4. Wo bleibt die Löschung?

Gleich beim ersten Kontrollbesuch im Landratsamt Rems-Murr-Kreis stellte sich heraus, wie stiefmütterlich die Datenzentrale die Löschfunktionen des Führerscheinverfahrens behandelt hat. Möglich sind bislang nur Einzelfallöschungen und die auch nur unvollständig: nur wenn der einzelne Sachbearbeiter im konkreten Ein-

zelfall einen Löschtermin einspeichert und selbst am Bildschirm überwacht, ob der Zeitpunkt gekommen ist, kann er Einzelfälle löschen. Hierfür bietet ihm das Führerscheinverfahren zweierlei Möglichkeiten: er kann eins nach dem anderen der zu löschenden Datenfelder überschreiben oder aber sich der programmierten Löschfunktion bedienen; diese löscht freilich weniger Daten im Datensatz, als das Anwenderhandbuch verspricht. Weil beispielsweise schon die Landratsämter Ludwigsburg und Esslingen derzeit Angaben über mehr als 700 000 Führerscheininhaber speichern, bedarf es keiner großen Phantasie zu verstehen, daß die Führerscheinbehörden wegen der großen Zahl von Fällen mit solchen sog. Einzelfallöschungen nicht weit kommen und unmöglich ihren Löschpflichten nach dem Landesdatenschutzgesetz erfüllen können. Dazu bedarf es eines Programmteils, mit dem die Führerscheinbehörden an bestimmten Stichtagen automatisch alle Datensätze nach zur Löschung heranstehenden Daten durchsuchen können. Da das Führerscheinverfahren keinen solchen Programmteil für sog. Regellöschungen bislang enthält, mußte ich diesen Mangel i. S. von § 13 i. V. mit § 8 LDSG nach § 18 LDSG gegenüber der Datenzentrale beanstanden. Diese hat mir inzwischen versichert, daß sie ein solches Löschprogramm erstellen will.

5. Datenfriedhof „Wiedervorlagedatei"

Führerscheinbehörden können mit Hilfe des Führerscheinverfahrens eine sog. Wiedervorlagedatei anlegen. Darin können sie einzelne Führerscheinfälle mit Name und Geburtsdatum, Wiedervorlage-Termin, Wiedervorlage-Grund und Datum, an dem der Wiedervorlage-Grund entstand, einspeichern. Dagegen wäre an sich nichts zu sagen, hätte sich bei der Kontrolle beim Landratsamt Rems-Murr-Kreis nicht Merkwürdiges gezeigt: Das Landratsamt ging nämlich bis dahin davon aus, daß es diese Möglichkeit des EDV-Verfahrens gar nicht nutzt und deshalb auch gar keine Wiedervorlage-Datei führt. Die Realität war jedoch anders. Meine Überprüfung ergab, daß in der Wiedervorlagedatei des Landratsamts über 98 000 Fälle gespeichert waren, davon mindestens 96 000 Altfälle mit längst überholten Wiedervorlageterminen. Des Rätsels Lösung war schnell gefunden: Die Wiedervorlagedatei entstand, weil das Führerscheinverfahren so programmiert ist, daß es automatisch, also ohne Zutun der Führerscheinbehörde, bestimmte Wiedervorlagetermine setzt, z. B. wenn eine Auskunft aus dem Verkehrs- oder Bundeszentralregister eingeholt wird oder wenn die Gemeinde die Daten aus dem Führerscheinantrag selbst eingegeben hat. Das hätte das Landratsamt Rems-Murr-Kreis wissen, zumindest aber bemerken müssen, weil zum einen das Anwenderhandbuch auf diese Programmierweise hinweist und zum anderen im Laufe der Zeit die Bildschirmanzeigen eine deutliche Sprache gesprochen haben. Meine weiteren Nachforschungen ergaben, daß es bei den 4 weiteren dem KDMN angeschlossenen Landratsämtern nicht viel anders aussah. Ihre Wiedervorlagedateien enthielten zusammen über 300 000 Datensätze, von denen sicherlich die meisten auch Altfälle waren. Alles in allem: teils über Jahre hinweg führten die Landratsämter eine völlig überflüssige und damit mit § 9 Abs. 1 LDSG nicht vereinbare Führerschein-Wiedervorlagedatei. Auf meine Beanstandungen nach § 18 LDSG hat das Landratsamt Rems-Murr-Kreis seine Wiedervorlagedatei gelöscht und das Innenministerium ferner sichergestellt, daß die anderen Landratsämter mit Wiedervorlagedateien ebenso verfahren. Die Datenzentrale hat bestätigt, daß sie den Verfahrensteil für die Wiedervorlagedatei so umprogrammiert, daß in Zukunft Wiedervorlagetermine angemahnt und nicht mehr aktuelle automatisch gelöscht werden.

6. Mangelnde Datensicherheit

Glücklicherweise findet man nicht allzuoft ein EDV-Verfahren, das so viele Datensicherungsmängel wie das Führerscheinverfahren aufweist. Einige Kostproben:

6.1 Das leidige Paßwortproblem

Paßworte können ihren Sinn erst dann erfüllen, wenn nur der Benutzer sie kennt und sonst niemand. Das sollte eigentlich zum kleinen Einmaleins des Datenschutzes gehören. Bei der vom KDMN eingesetzten Version war das anders. Sie war so programmiert, daß nur das Rechenzentrum und nicht die Mitarbeiter in den Führerscheinbehörden die Paßworte ändern konnten. Das ging dann beim Landratsamt Rems-Murr-Kreis so vor sich: war nach seiner Meinung eine Paßwortänderung fällig, forderte der dafür zuständige Mitarbeiter seine Kolleginnen und Kollegen auf, sich ein neues Paßwort auszudenken und ihm mitzuteilen. Die neuen Paßworte vermerkte er dann zusammen in einer Liste. Eine Kopie dieser Liste leitete er dem EDV-Koordinator des Landratsamts zu. Bevor dieser dann die Liste an den KDMN schickte, fertigte er für seine Akten ebenfalls eine Kopie. Im KDMN angekommen, landete die Liste bei dem für Paßwortänderungen zuständigen Benutzerverwalter oder seinen beiden Stellvertretern. Damit nicht genug. Von dort wanderte die Liste dann weiter zu den fünf Systemprogrammierern, damit einer von ihnen die neuen Paßworte in das System eintragen konnte. Anschließend ging die Liste an den Benutzerverwalter zurück, der sie aufbewahrt. Durch dieses Vorgehen erhielten bis zu zehn Personen Kenntnis von den neuen Paßworten. Ein solcher Paßwortschutz verdient diesen Namen nicht. Weil die Wurzel allen Übels an der Ausgestaltung des Führerscheinverfahrens lag, beanstandete ich diesen Verstoß gegen Nrn. 3, 4 und 5 der Anlage zu § 8 Abs. 1 LDSG gegenüber der Datenzentrale nach § 18 LDSG. Ihre neue Version weist diesen Mangel nicht mehr auf.

6.2 Die Tücken der Automatik

Nutzt ein Mitarbeiter einer Führerscheinbehörde den Bildschirm vorübergehend nicht, dann muß die Verbindung zum Führerscheinverfahren unterbrochen werden, damit nicht jeder, der Zugang zu diesem Bildschirm hat, den begonnenen Dialog weiterführen, auf Daten zugreifen und neue Eingaben tätigen kann. Davon ging auch die Datenzentrale aus, denn die Beschreibung des Führerscheinverfahrens sieht vor, daß in einem solchen Fall der Bildschirm nach einer vorgegebenen Zeit automatisch abgeschaltet werden sollte. Nichts Ungewöhnliches, sollte man meinen, und doch war gewiß nicht alltäglich, wie diese gute Absicht umgesetzt wurde: Die Automatik begann nämlich bereits dann zu wirken, wenn sich ein Benutzer am Bildschirm anmeldet und nicht, wie es sein sollte, erst dann, wenn er seine Arbeit unterbricht. Die Folgen waren klar: die Verbindung wurde nach Ablauf der vorgegebenen Zeit unterbunden ganz gleich, ob die Mitarbeiter eine Arbeitspause eingelegt hatten oder nicht. Damit sie nun in ihrer Arbeit nicht dauernd unterbrochen werden, hatte das Rechenzentrum für jeden von ihnen zehn Stunden, also einen gut bemessenen Arbeitstag, vorgegeben. Im Ergebnis war auf diese Weise die im Verfahren vorgesehene automatische Abmeldung außer Wirkung gesetzt. Die Datenzentrale, gegenüber der ich diesen Verstoß gegen Nr. 3 der Anlage zu § 8 Abs. 1 LDSG nach § 18 LDSG beanstandet habe, hat ihn in der neuen, im Bereich des KDMN noch nicht eingesetzten Version bereits abgestellt. Als

Zwischenlösung hat der KDMN die Zeitspanne für die automatische Abmeldung wenigstens wesentlich verkürzt.

6.3 Daten verschwinden – ganz ohne Hexerei

Wer Daten im Computer eingibt, der vertraut darauf, daß sie nicht plötzlich spurlos verschwinden. Gegenteilige Erfahrungen hatten jedoch die Mitarbeiter des Landratsamts Rems-Murr-Kreis gemacht. Sie gaben beim Kontrollbesuch an, daß von ihnen eingegebene Daten immer wieder einmal aus der Führerscheindatei verschwunden seien. Auch hier war die Ursache schnell gefunden, nämlich: Wenn ein Mitarbeiter einen Fall am Bildschirm vollständig bearbeitet hatte, wurden die Daten nicht sofort in die Führerscheindatei eingespeichert, sondern zunächst einmal in einem Zwischenspeicher abgelegt. Von dieser Zwischenspeicherung wußten die Mitarbeiter nichts, da ihnen der Bildschirm diese nicht anzeigte. Im Zwischenspeicher blieben die Daten des Falles so lange und zwar ungesichert, bis der Mitarbeiter mit der Dateneingabe für einen neuen Fall begann. Wenn er sich damit aber Zeit ließ und währenddessen schwerwiegende Störungen im EDV-System auftraten, konnten Daten des zwischengespeicherten Falles ganz oder teilweise verlorengehen, ohne daß jemand etwas davon bemerkte. Eine solche Programmierung entspricht nicht dem Stand der Technik. Vielmehr muß der Bildschirm dem Mitarbeiter automatisch anzeigen, wann die Daten vor einem Verlust gesichert sind. Ich habe die falsche Programmierung gegenüber der Datenzentrale wegen Verstoß gegen § 8 Abs. 1 nach § 18 LDSG beanstandet. Sie hat diesen Fehler in der neuen Version behoben.

6. Teil: Die Kammern

Anders als es vielleicht manchem scheinen mag, gehören zur Verwaltung des Landes nicht nur die Ministerien und Regierungspräsidien, die Polizei und Finanzämter, die Landratsämter und Schulämter, sondern auch die Kammern: seien es Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern oder Rechtsanwaltskammern, die Notarskammer, die Landesärzte-, Landeszahnärzte-, Landestierärzte- und Landesapothekerkammer bis hin zu den Kammern für Steuerberater, der Architekten- und der Ingenieurkammer. Neben der Wahrnehmung berufs- und standespolitischer Interessen erfüllen sie wichtige öffentliche Aufgaben. Sie wirken an der Ausbildung mit, nehmen Gesellen- und Meisterprüfungen und andere berufsqualifizierende Prüfungen ab, bestellen Gutachten oder wirken an deren Bestellung mit; teils erstatten sie selbst Gutachten. Alle Kammern erheben und verarbeiten Daten über ihre Mitglieder und andere Personen. Deshalb stellt sich auch hier die Frage, wie es um den Datenschutz steht.

1. Die Handwerkskammer Stuttgart

Die Handwerkskammer Stuttgart betreut mit ihren rund 110 Mitarbeitern im Mittleren Neckarraum ca. 26 000 Handwerks- und handwerksähnliche Betriebe mit ca. 195 000 Beschäftigten in 126 verschiedenen Berufen. Dabei verarbeitet sie Daten von Handwerkern und Auszubildenden in herkömmlicher Form – also in Akten, Listen und Karteien – und per EDV. Zur automatisierten Datenverarbeitung setzt sie einen Abteilungsrechner und eine ganze Reihe teils isoliert betriebener, teils vernetzter Personal Computer ein. Daneben nimmt sie die Dienste der Oberbayerischen Datenverar-

beitung GmbH (ODAV) in Anspruch. Bei meinen Kontrollen zeigte sich, daß die Handwerkskammer Stuttgart vor allem im Bereich der automatisierten Datenverarbeitung mit dem Datenschutz auf dem Kriegsfuß stand.

1.1 Das Durcheinander

Wer den Computer zur Datenverarbeitung einsetzt, muß klar festlegen, wer auf welche Daten zugreifen kann und dies auch dokumentieren. Er darf Mitarbeitern nur die Zugriffsrechte zuweisen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben tatsächlich benötigen. Schließlich muß er sicherstellen, daß auf Daten und Programme nur der zugreifen kann, der darauf zugreifen darf. Es gilt also, Unbefugten den Zugriff zu verwehren. Diese elementaren Anforderungen an die Datensicherung beachtete die Stuttgarter Handwerkskammer nicht:

1.1.1 Mangelhafte Organisation bei der Vergabe der Zugriffsrechte

Die Handwerkskammer Stuttgart setzte zur Vergabe der Zugriffsberechtigungen sog. Systemschutzkennworte ein. An jeden zugriffsberechtigten Mitarbeiter vergab sie ein solches, damit er auf die Dateien und Programme zugreifen kann, die in einer im Rechner gespeicherten Tabelle diesem Kennwort zugeordnet waren. Da die Handwerkskammer jedoch über die Vergabe der Systemschutzkennworte keine Aufzeichnungen führte, konnte sie beim Kontrollbesuch nicht mit der erforderlichen Sicherheit sagen, wie vielen Mitarbeitern sie welche Systemkennworte zugewiesen hatte. Jedenfalls stellte sich bei dieser Gelegenheit heraus, daß das Systemschutzkennwort eines ausgeschiedenen Mitarbeiters noch gültig war und auch gar nicht mehr existierende Dateien solchen Kennworten zugeordnet waren. Ein weiterer Mangel kam hinzu: Die Handwerkskammer hatte den Systemschutzkennworten nicht nur einzelne Dateien und Programme zugeordnet, sondern ganze Gruppen von Dateien und Programmen. Dabei war sie völlig unsystematisch vorgegangen: anstatt alle Dateien und Programme, die z. B. dem Systemschutzkennwort XYZ zugeordnet waren, einzeln aufzuzählen oder unter einer exakten Sammelbezeichnung zu führen, hat sie die Dateien und Programme nur viel zu allgemein bezeichnet, z. B. mit AD********. Deshalb konnte jeder Mitarbeiter, der z. B. das Systemschutzkennwort XYZ kannte, auf alle Dateien und Programme zugreifen, deren Namen mit AD begann. So darf man nur vorgehen, wenn man eine exakte Übersicht über alle bislang vergebenen Datei- und Programmnamen hat. Gerade dies war bei der Handwerkskammer Stuttgart nicht der Fall. Das war fatal: sie konnte sich deshalb nicht nur nicht gewiß sein, daß jeder ihrer Mitarbeiter tatsächlich nur auf die Dateien und Programme zugreifen konnte, auf die sie ihm den Zugriff einräumen wollte; außerdem war auch jede neue Vergabe eines Zugriffsrechts mit dieser Ungewißheit verbunden.

1.1.2 Mangelhafter Zugriffsschutz

Da die Handwerkskammer Stuttgart mit der Vergabe der Systemschutzkennworte zugleich den Zugriffsschutz sicherstellen wollte, führten die hierbei unterlaufenen Fehler auch zu einem unzureichenden Schutz vor unbefugten Zugriffen. Doch ganz abgesehen davon: die Vergabe von verfahrensbezogenen Kennworten bietet ganz generell keinen Zugriffsschutz, wie ihn § 8 Abs. 1 LDSG erfor-

dert. Denn die Gefahr ist viel zu groß, daß nicht auf einzelne Mitarbeiter bezogene Kennworte Unbefugten bekannt werden. Zur Abwehr unbefugter Zugriffe müssen vielmehr personenbezogene Benutzerkennungen und Paßworte eingesetzt werden. Bei einigen ihrer eingesetzten Verfahren bemühte sich die Handwerkskammer um einen solchen Paßwortschutz. Doch auch dabei ging einiges schief:

- Die Paßworte waren nicht nur ihren Besitzern bekannt, sondern auch den Programmierern, die zugleich die Funktion des Systemverwalters ausübten. Sie konnten alle Paßworte abfragen und ändern.
- Es war keine Mindestlänge der Paßworte vorgegeben, sogar ein Druck auf die Leertaste genügte.
- Auch war nicht sichergestellt, daß sie in angemessener Zeit geändert werden.

1.1.3 Unzureichende Protokollierung

Zu all diesen Mängeln kam hinzu, daß die Handwerkskammer Stuttgart die Datenverarbeitung nicht im gebotenen Umfang protokollierte. In Sachen Protokollierung war – abgesehen von einer nicht ausreichenden manuellen Protokollierung der Eingaben – nur Fehlanzeige festzustellen. Die Handwerkskammer konnte deshalb nachträglich nicht überprüfen, welcher Mitarbeiter wann mit welchen Daten gearbeitet hat. Eine wirksame Kontrolle der Datenverarbeitung war damit absolut unmöglich.

Immerhin: auf meine Beanstandung nach § 18 LDSG zeigte die Handwerkskammer Stuttgart Verständnis; sie wird die gesamte Datenverarbeitung grundlegend umstellen und will dabei der geschilderten Rechtslage Rechnung tragen.

1.2 PC-Einsatz – Der vergessene Datenschutz

Nicht nur beim Einsatz von Großrechnern, sondern auch beim Einsatz von Personal Computern gilt es den Anforderungen des § 8 Abs. 1 LDSG zu entsprechen. Deshalb muß auch beim PC-Einsatz die speichernde Stelle durch entsprechende organisatorische und technische Schutzvorkehrungen sicherstellen, daß die Datenverarbeitung nach den Vorgaben der Datenschutzgesetze erfolgt. Davon konnte bei der Handwerkskammer Stuttgart indes keine Rede sein. Sie hatte auf ihren Personal Computern weder eine Sicherheits-Software installiert noch mit Zusatzkomponenten ausgestattet, die es ihr ermöglichten, für eine ausreichende Datensicherheit zu sorgen. Weder war ein ausreichender Zugriffsschutz gewährleistet noch die Protokollierung der Datenverarbeitung sichergestellt. Auch hatte sie nichts gegen die unbefugte Fertigung von Kopien der gespeicherten Daten unternommen; sie überließ einfach den einzelnen Mitarbeitern, ob und wann sie Sicherungskopien von einzelnen Datenbeständen anlegten und wie sie diese aufbewahrten. Auf meine Beanstandung nach § 18 Abs. 1 LDSG sagte die Handwerkskammer Besserung zu.

1.3 Antragsvordrucke – ein Dauerthema für den Datenschutz

Die Vordrucksgestaltung ist offenbar eine Kunst, die viele nicht beherrschen. Das trifft auch auf die Handwerkskammer Stuttgart zu:

- Ihr Formular, auf dem Handwerker die Aufnahme in die Handwerksrolle beantragen müssen, war in doppelter Hinsicht fehlerhaft. Es enthielt keinen nach § 9 Abs. 2 LDSG erforderlichen Hinweis darauf, welche Angaben der Handwerker aufgrund welcher Vorschriften machen muß und bei welchen Fragen es ihm freisteht, sich zu äußern. Zudem war

die Handwerkskammer zu neugierig; sie verlangte vom Handwerker einige Auskünfte, die er tatsächlich gar nicht geben muß, z. B. den Namen des Betriebsvorgängers nennen. Die Handwerkskammer hat meine Beanstandung nach § 18 Abs. 1 LDSG akzeptiert und wird das Formular entsprechend ändern.

- Auch das Formular, auf dem Ausbildende beantragen müssen, daß ein von ihnen mit einem Lehrling abgeschlossener Ausbildungsvertrag in die Lehrlingsrolle eingetragen wird, war nach § 18 Abs. 1 LDSG zu beanstanden. Denn dieses Formular verlangt vom Ausbildenden Angaben, die er nicht angeben muß. So sind die Ausbildenden u. a. weder verpflichtet, der Kammer mitzuteilen, ob der Lehrling behindert ist, noch, ob die Ausbildung im elterlichen Betrieb stattfindet. Die Überlegungen der Handwerkskammer, ob sie insoweit der Beanstandung entsprechen will, sind noch nicht abgeschlossen.
- Ferner hapert es mit dem Formular für die Zulassung zum Studium an der Akademie des Handwerks: dort können Handwerksmeister oder Handwerker mit meistergleichen Kenntnissen den Titel „Staatlich anerkannter Betriebswirt des Handwerks" erwerben. Dieses Formular, das die Stuttgarter Handwerkskammer im Auftrag aller baden-württembergischen Handwerkskammern, welche die Akademie unterhalten, herausgegeben hat, enthält ebenfalls zu viele Fragen. Für die Entscheidung über den Zulassungsantrag braucht sie weder Informationen über alle bisherigen Tätigkeiten des Antragstellers einschließlich seiner Wehr-/Zivildienstzeit, Zeiten der Arbeitslosigkeit und Umschulung kennen, noch muß sie dessen Staatsangehörigkeit, Familienstand sowie die Zahl seiner Kinder und Mitarbeiter wissen. Weil dem so ist, durfte sie freilich gar nicht erst danach fragen. Die Handwerkskammer Stuttgart will das Formular neu gestalten.

1.4 Zugriffsrechte zu großzügig vergeben

Viel zu großzügig ging die Handwerkskammer Stuttgart bei der Vergabe von Zugriffsrechten vor. Soweit sich dies wegen des fehlerhaften Vorgehens bei der Vergabe von Zugriffsberechtigungen überhaupt nachprüfen ließ, stießen wir insbesondere in zwei Bereichen auf Mängel, die ebenfalls nach § 18 Abs. 1 LDSG zu beanstanden waren:

- Die Handwerkskammer hatte mindestens 18 aktiven und einem ausgeschiedenen Mitarbeiter das Recht eingeräumt, auf eine ganze Reihe von Daten aus der Handwerks- und Lehrlingsrolle zuzugreifen, obwohl tatsächlich nur zwei dieser Mitarbeiter diesen umfassenden Zugriff benötigten.
- Mindestens 12 Mitarbeiter konnten auf die Gebührendatei der Handwerkskammer zugreifen, in der neben Namen und Anschrift der Gebührenschuldner auch offene Forderungen und geleistete Zahlungen vermerkt sind. Dies waren auf jeden Fall acht Mitarbeiter zuviel.

Die Handwerkskammer will diese Mängel abstellen.

1.5 Auftragsdatenverarbeitung ohne Weisungen

Die Handwerkskammer Stuttgart läßt einen Teil ihrer Datenverarbeitung durch die Oberbayerische Datenverarbeitung GmbH (ODAV) durchführen. Dazu schickt sie die von ihr erfaßten Daten per Magnetband dorthin. Die ODAV bearbeitet sie dann weiter und erstellt mit ihnen u. a. Beitrags- und Gebührenbescheide. Dagegen wäre nichts zu sagen, hätte die ganze Sache nicht einen Haken gehabt: Es gab keinerlei schriftli-

che Vereinbarungen zwischen der Stuttgarter Handwerkskammer und der ODAV über die Verarbeitung der angelieferten Daten. Ein Vertragsentwurf, den die ODAV vor vielen Jahren vorgelegt, die Handwerkskammer jedoch nicht akzeptiert hatte, enthielt zwar in seinen allgemeinen Geschäftsbedingungen einige Regelungen über die datenschutzgerechte Abwicklung des Auftragsverhältnisses. Ob sich die ODAV aber daran gehalten hat, wußte die Handwerkskammer Stuttgart nicht. Sie hat sich nie darum gekümmert. So geht es nicht: wenn eine Handwerkskammer einen Dritten mit der Durchführung der Datenverarbeitung beauftragt, dann muß sie klar festlegen, was der Auftragnehmer mit den überlassenen Daten zu tun hat. Insbesondere muß sie ihm sagen, was mit den Daten zu geschehen hat, sobald ein Einzelauftrag abgeschlossen ist – also, ob er sie löschen kann oder zurückgeben muß. Eine solche Regelung ist notwendig, da ein Auftragnehmer die ihm überlassenen Daten nur nach Weisungen des Auftraggebers verarbeiten darf. Die Handwerkskammer Stuttgart will jetzt, nachdem ich ihre Versäumnisse nach § 18 Abs. 1 LDSG beanstandet hatte, die erforderlichen Festlegungen treffen.

2. Der Umsatz der Apotheken

Die Landesapothekerkammer erhebt zur Deckung ihres Aufwands von ihren ca. 7 000 Mitgliedern in den ca. 2 800 Apotheken eine Umlage. Dies darf sie nach dem Kammergesetz. Die Vertreterversammlung der Landesapothekerkammer hat in ihrer Beitragssatzung festgelegt, daß sich die Höhe der von den Apothekenleitern zu leistenden Umlage nach dem Umsatz des Vorjahres richtet. Zugleich ist in der Satzung bestimmt, auf welche Weise die Landesapothekerkammer die notwendigen Informationen erhält, die sie für die Erhebung der Umlage im Einzelfall braucht. Danach sind die Apotheker verpflichtet, der Kammer eine von einem Steuerberater unterschriebene Erklärung über die Umsatzhöhe des Vorjahres zuzuleiten. Statt dessen können sie auch eine Durchschrift ihrer Jahresumsatzsteuererklärung bzw. der zwölf monatlichen Umsatzsteuervoranmeldungen vorlegen, die sie gegenüber dem Finanzamt abgaben. Wenn sie weder das eine noch das andere wollen, können sie schließlich ganz davon absehen, eine Umsatzmeldung abzugeben; in diesem Falle schätzt der bei der Kammer eingerichtete Umlageausschuß den Umsatz der Apotheke. Wegen dieser Regelung wandten sich immer wieder Apotheker an mich; sie meinen, die Verpflichtung zur Meldung des Umsatzes verstoße gegen den Datenschutz. Dem ist jedoch nicht so. Zweifellos greift die Verpflichtung, den Umsatz der Apotheke mitzuteilen, in das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Apothekers ein. Nur, dieser Eingriff ist erlaubt, weil nach § 27 des Kammergesetzes die Kammermitglieder ausdrücklich verpflichtet sind, der Kammer die gesamten Berufseinnahmen und damit den erzielten Umsatz mitzuteilen. Die Landesapothekerkammer hält sich folglich mit ihrer Regelung über die Erhebung der Umlage in dem vom Gesetzgeber vorgegebenen Rahmen.

Das gleiche läßt sich dagegen nicht von der Art und Weise sagen, wie die Landesapothekerkammer mit den für die Beitragserhebung benötigten Daten ihrer Mitglieder umgeht. Bei einem Kontrollbesuch stellten sich erhebliche Sicherheitsmängel heraus:

- Das eingesetzte EDV-Verfahren sah keinen ausreichenden Schutz durch personenbezogene Benutzerkennungen und Paßworte vor. Vielmehr waren die gespeicherten Daten nur durch verfahrensbezogene, mehreren Mitarbeiterinnen bekannte Kennworte geschützt. Diese hatte die Landesapothekerkammer

seit der Installation des EDV-Verfahrens im Jahr 1987/88 nicht mehr geändert. Sie waren zudem trivial und damit leicht ermittelbar.

- Auch protokollierte die Landesapothekerkammer die Aktivitäten der Benutzer ihres Rechners nur unzureichend. Sie konnte deshalb nicht feststellen, wer wann welche Daten ihrer Mitglieder wie verarbeitet hat.
- Die Landesapothekerkammer hatte ein privates Unternehmen mit der Betreuung ihres Rechners und der darauf eingesetzten EDV-Verfahren beauftragt, dabei aber nicht festgelegt, welche konkreten Befugnisse dieses Unternehmen haben soll. Deshalb hätte das Unternehmen auch ohne Wissen der Kammer auf die gespeicherten Daten zugreifen können; ja für die Kammer wäre das nicht einmal nachprüfbar gewesen.
- Die Herstellerfirma des Rechners der Kammer hätte bei Fernwartungen jederzeit auf die Daten der Kammer zugreifen können, ohne daß dies sachlich geboten gewesen wäre. Der Landesapothekerkammer war diese Möglichkeit bis zum Kontrollbesuch nicht bekannt. Zu ihrem Glück war es bis dahin zu einer solchen Fernwartung noch nicht gekommen.

Ich habe diese Mängel gemäß § 18 LDSG beanstandet. Die Landesapothekerkammer hat mir mitgeteilt, daß diese inzwischen behoben sind.

3. Die Mitgliederdaten

Welche Daten müssen die Mitglieder ihren Kammern mitteilen? Wann dürfen die Kammern Mitgliederdaten an private Interessenten weitergeben? Diese Fragen spielen in der Praxis eine ziemliche Rolle und beschäftigen mich deshalb seit Jahren immer wieder. Dazu drei Beispiele:

3.1 Der Erhebungsbogen

Von den vier Rechtsanwaltskammern im Land verarbeitet nur die Rechtsanwaltskammer Stuttgart die Daten der rund 2 900 Rechtsanwälte, die ihr kraft Gesetzes angehören, mit Hilfe der EDV. Die meisten der gespeicherten Daten erhebt sie bei ihren Mitgliedern mit Hilfe eines Erhebungsbogens, der bisher auf vier Seiten nicht weniger als 29 Fragen stellte. Bei einer Kontrolle war folgendes zu bemängeln:

- Der Erhebungsbogen enthielt zwar, wie es § 9 Abs. 2 LDSG verlangt, einen Hinweis, welche Fragen der Rechtsanwalt beantworten muß und bei welchen ihm die Antwort freisteht. Nur, der Hinweis war nicht korrekt. Denn eine ganze Reihe der erfragten Angaben – beispielsweise wie Ehegatten und Kinder heißen und wann sie geboren sind, ob ein Anwalt gleichzeitig Abgeordneter ist oder eine Dozentur hat –, waren als Pflichtangaben bezeichnet, obwohl der Anwalt zu solchen Auskünften nicht verpflichtet ist. Außerdem hatte die Rechtsanwaltskammer bei den Angaben, die ihre Mitglieder tatsächlich machen müssen, eine unzutreffende Rechtsgrundlage angegeben.
- Die im Erhebungsbogen erfragten Angaben über den Ehegatten und die Kinder benötigt die Rechtsanwaltskammer allenfalls dann, wenn sie über die Bewilligung eines Sterbegelds zu entscheiden hat. Es macht deshalb wenig Sinn, diese Angaben bereits zu Beginn der Berufslaufbahn eines Rechtsanwalts zu erheben.

Meiner Beanstandung nach § 18 LDSG trug die Kammer Rechnung; sie hat ihren Erhebungsbogen überarbeitet.

3.2 Die unerwünschte Werbung

Manch einer ärgert sich, wenn ihm ein Werbebrief ins Haus flattert, und wundert sich, woher der Absender seine Anschrift hat. Der Unmut wird meist noch größer, wenn aus dem Werbebrief hervorgeht, daß der Absender nicht nur die Anschrift kennt, sondern noch mehr über den Adressaten weiß. So ging es auch einem jungen Arzt, als ihm zwei Versicherungen Werbebriefe ins Haus sandten und sich dabei auf seine berufliche Stellung bezogen. Des Rätsels Lösung war schnell gefunden: die Versicherungen hatten ihre Informationen für die Werbebriefe von der Bezirksärztekammer Nordwürttemberg, einer Untergliederung der Landesärztekammer Baden-Württemberg, die wiederum mit den beiden Versicherungen Gruppenversicherungsverträge abgeschlossen hat. Im Rahmen dieser Gruppenversicherung teilen die vier Bezirksärztekammern den beiden Versicherungen jeweils Name, Anschrift, beruflichen Status der Ärztinnen oder der Ärzte mit, die sich bei ihnen anmelden; eine Versicherung erfährt zudem noch das Geburtsdatum. Nun wissen auch die Bezirksärztekammern, daß sie selbst nicht im Rahmen einer Gruppenversicherung ohne weiteres Daten ihrer Mitglieder an Versicherungen weitergeben dürfen. Deshalb fragen sie in ihren Meldebogen, die neu hinzugekommene Mitglieder ausfüllen müssen, schon seit einigen Jahren danach, ob sie mit einer Weitergabe ihrer Adresse an die Gruppenversicherung einverstanden sind oder nicht. Das nutzt freilich herzlich wenig, wenn eine darauf erklärte Verweigerung nicht beachtet wird. So war es im Falle des jungen Arztes. Er hatte ausdrücklich die Frage, ob eine Adreßweitergabe erlaubt ist, verneint. Infolge eines Fehlers, der bei der Bearbeitung unterlaufen war, blieb dann aber die Ablehnung unberücksichtigt. Noch ein Mangel stellte sich bei dieser Gelegenheit heraus. Obwohl die Bezirksärztekammern auf den Meldebogen nur danach fragen, ob eine Adreßweitergabe erlaubt ist oder nicht, geben sie den Versicherungen regelmäßig auch Auskunft über den beruflichen Status und über das Geburtsdatum der Ärztinnen und Ärzte. Diese Informationen sind sicherlich für die Versicherungen von Interesse; bloß ist ihre Weitergabe durch die eingeholte Einwilligung auf dem Meldebogen nicht gedeckt. Ich beanstandete deshalb das Vorgehen der Bezirksärztekammer Nordwürttemberg nach § 18 LDSG. Die Bezirksärztekammern wollen bei einer Neuauflage des Meldevordrucks die Datenarten angeben, die an die Gruppenversicherung weitergegeben werden sollen. Noch nicht geklärt ist, wie sie in der Zwischenzeit verfahren wollen.

3.3 Das Begrüßungsschreiben

Die Industrie- und Handelskammer Stuttgart ließ sich etwas Besonderes einfallen: sie schickt neuen Mitgliedern ein „Begrüßungsschreiben", in dem sie sich und ihre Aufgaben vorstellt. Darin schreibt sie, sie beabsichtige, Name und Anschrift des neuen Kammerangehörigen, die Art seines Betriebes und die Zahl seiner Beschäftigten „zur Anbahnung von Geschäftskontakten und anderen dem Wirtschaftsverkehr dienenden Zwekken" weiterzugeben. Wörtlich führt sie dazu aus: „Hierfür setzen wir Ihr Einverständnis voraus. Sollten Sie mit der Weitergabe Ihrer Daten ... nicht einverstanden sein, bitten wir um entsprechende Mitteilung." Diese auf den ersten Blick datenschutzfreundlich scheinende Bereitschaft, den Willen der Gewerbetreibenden zu respektieren, entpuppt sich bei genauerem Hinsehen als das genaue Gegenteil: Jeder Gewerbetreibende hat nämlich sich bereits zuvor im Rahmen der Anmeldung seines Gewerbebetriebs zur Frage einer Weitergabe seiner Daten

für Werbezwecke geäußert. In dem dafür vorgeschriebenen Antragsformular soll er ankreuzen, ob er ihr zustimmt oder nicht. Nicht nur, wenn er ausdrücklich Nein ankreuzt, sondern auch dann, wenn er nichts ankreuzt, bedeutet dies – so sagt es die Verwaltungsvorschrift über die Gewerbeanmeldungen klipp und klar –, daß er einer Weitergabe seiner Daten nicht zustimmt. Die Realität ist dann so: nur wenige der Gewerbetreibenden stimmen der Datenweitergabe ausdrücklich zu. Der größte Teil sagt nein, sei es ausdrücklich, sei es durch beredtes Schweigen. Das erfährt auch die Industrie- und Handelskammer, denn sie erhält eine Durchschrift der Gewerbeanmeldung. Vor diesem Hintergrund sieht dann ihre scheinbar datenschutzfreundliche Haltung ganz anders aus. Denn sie ignoriert damit, daß sie nur die auf das Begrüßungsschreiben eingehenden Widersprüche der Gewerbetreibenden akzeptiert, völlig den bereits in der Gewerbeanzeige geäußerten Willen. Weil die meisten Gewerbetreibenden auf das Begrüßungsschreiben nicht reagieren – warum sollten sie auch, sie haben sich ja doch bereits zur Datenübermittlung geäußert –, hat die Industrie- und Handelskammer Stuttgart am Schluß das gewünschte Ergebnis: bei ihrer Interpretation des Schweigens stimmen die meisten Gewerbetreibenden der Datenübermittlung zu. Genauso bemerkenswert wie dieser Auslegungstrick war die Reaktion der Industrie- und Handelskammer Stuttgart, als ich bei ihr vorstellig wurde und sie auf die Rechtslage hinwies, die ein solches Vorgehen nicht erlaubt. Es gelang mir nur mit großen Schwierigkeiten und vielen Mahnungen, sie zu einer Beantwortung meiner Schreiben zu bringen. Da verwundert es denn auch nicht mehr, daß sie trotz entgegenstehender Rechtslage so unkorrekt weiter verfahren will wie bisher.

7. Teil: Die gesetzliche Krankenversicherung

1. Zur Situation

Die gesetzliche Krankenversicherung ist eine der tragenden Säulen unseres Sozialversicherungssystems. Ca. 90 % der Bevölkerung sind hier versichert und haben damit die Möglichkeit, ihr breit gefächertes Leistungsangebot in Anspruch zu nehmen. Um ihren vielfältigen Aufgaben gerecht zu werden, benötigen die an der gesetzlichen Krankenversicherung beteiligten Personen und Stellen eine Vielzahl von teilweise höchst sensiblen Informationen: angefangen bei den Angaben über die persönlichen, beruflichen und finanziellen Verhältnisse der Versicherten bis hin zu den Daten über Gesundheitszustand und in Anspruch genommene Leistungen. Um sicherzustellen, daß bei diesem immensen Informationsbedarf der einzelne Versicherte, das schwächste Glied in der Kette, nicht unter die Räder kommt und daß seine Daten tatsächlich nur in dem Umfang, wie es gerade sein Einzelfall erfordert, erhoben, aufbewahrt, genutzt und weitergegeben werden, ist besonders wichtig, daß der Gesetzgeber möglichst klar und genau die Befugnisse und Pflichten der einzelnen am Versicherungsverhältnis und an der Leistungserbringung beteiligten Personen und Institutionen umschreibt. Eines der zentralen Anliegen des Gesundheitsreformgesetzes war, ein solches Regelwerk zu schaffen, das den sich aus dem Informationshunger der gesetzlichen Krankenversicherung ergebenden Risiken für die Persönlichkeitsrechte der Versicherten Rechnung trägt. Schon bald nach seinem Inkrafttreten am 1. Januar 1989 zeigte sich, daß die Praxis Schwierigkeiten mit der Anwendung dieses Gesetzes hat. Darauf wies ich bereits in meinem letzten Tätigkeits-

bericht hin (LT-Drs. 10/2730, S. 77 ff.). Besonders deutlich zeigt sich dies an den nachhaltigen Auseinandersetzungen, ob Kassenärzte auf den Krankenscheinen die Diagnose angeben müssen. In dieser Frage, welche die Ärzteschaft zu Recht erheblich verunsichert, wollen nicht einmal mehr die Väter und Mütter des Gesetzes wahrhaben, daß die Diagnose eben nicht in der Bestimmung aufgeführt ist, welche die Angaben festlegt, die der Kassenarzt bei der Abrechnung auf den Abrechnungsunterlagen einzutragen hat, und daß deshalb die Kassenärzte auch nicht befugt sind, diese Angaben ihrer Kassenärztlichen Vereinigung auf dem Krankenschein mitzuteilen. Hält man dieses Ergebnis nicht für sachgerecht, dann muß man das Gesetz ändern. Solange dies aber nicht geschehen ist, gilt es, die durch das Gesundheitsreformgesetz geschaffene Rechtslage zu beachten; nicht geht an, sie mit irgendwelchen kunstvollen Interpretationstricks zu überspielen.

Im vergangenen Jahr konnten wir vornehmlich durch Kontrollbesuche bei der Innungskrankenkasse Rems-Murr, der Betriebskrankenkasse der Firma Amann & Söhne, der AOK Nürtingen-Kirchheim/Teck und dem AOK-Landesverband Baden-Württemberg weitere Erfahrungen sammeln, wie die Praxis die datenschutzrechtlichen Vorgaben des Gesundheitsreformgesetzes umsetzt. Das Ergebnis ist leider keineswegs erfreulich. Es zeigt sich wieder einmal, wie schwer es offensichtlich ist, alteingefahrene Wege aufzugeben.

2. Die Versichertendaten der Krankenkasse

Das Gesundheitsreformgesetz legte wesentlich präziser als bisher fest, für welche Aufgaben die Krankenkassen welche personenbezogenen Daten erheben, speichern und verwenden dürfen und wann diese zu löschen sind. Mit der Umsetzung dieser Regelungen haben offensichtlich manche Krankenkassen ihre Probleme. Aber auch andere Mängel traten zutage:

2.1 In der Beschränkung zeigt sich der Meister

Eine Krankenkasse darf von ihren Versicherten nur die Angaben verlangen, die sie zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgabe kennen muß. So sieht es § 284 des Sozialgesetzbuchs – Teil V (SGB V) ausdrücklich vor. Diese Forderung ist vor allem bei der Ausgestaltung von Formularen zu beachten, zumal diese immer noch das wichtigste Hilfsmittel bei der Informationsgewinnung sind. Nicht immer war dem so; zwei Beispiele:

- Um den Kostendruck auf die Krankenkassen wenigstens etwas zu reduzieren, ließ sich der Gesetzgeber vieles einfallen. Unter anderem müssen die Versicherten für Arznei-, Verbands- und Heilmittel Zuzahlungen leisten, sich an den Kosten beim Zahnersatz beteiligen und Fahrtkosten übernehmen, die z. B. beim Arztbesuch entstehen. Versicherte, die dadurch finanziell unzumutbar belastet werden, müssen diese Kosten allerdings nicht tragen. Unter diese Härtefallregelung fallen Heimbewohner, deren Unterbringung schon der Sozialhilfeträger bestreitet, dazu Versicherte, die Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe oder Ausbildungsförderung erhalten, und Versicherte, deren Einkommen unter Berücksichtigung des Einkommens ihrer im Haushalt lebenden Angehörigen unter einer bestimmten Grenze liegt. Will ein Versicherter diese Härtefallregelung in Anspruch nehmen, muß er dies bei seiner Krankenkasse beantragen und dazu einen Antragsvordruck ausfüllen. Die Antragsvordrucke bei der AOK Nürtingen-Kirchheim/Teck und der Innungskrankenkasse Rems-Murr waren nun so ausgestattet, daß der Antragsteller

daraus nicht erkennen konnte, daß er keine näheren Angaben über sein Einkommen und das seiner im Haushalt lebenden Angehörigen mehr machen muß, wenn nach seinen übrigen Angaben von vornherein klar ist, daß er unter die Härtefallregelung fällt, weil er z. B. Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe bezieht. Ihre Vordrucke erwecken beim Antragsteller ohne Not den Eindruck, er müsse, wenn er in den Genuß der Härtefallregelung kommen will, den Vordruck insgesamt ausfüllen und damit der Krankenkasse mehr Informationen über sich und seine Angehörigen zur Verfügung stellen, als dies tatsächlich notwendig ist. Auf meine Empfehlung hin haben mittlerweile beide Krankenkassen in ihren Antragsformularen einen Hinweis aufgenommen, daß Angaben über die Einkommensverhältnisse des Versicherten und seiner Angehörigen nicht zu machen sind, wenn Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe, Ausbildungsförderung bezogen wird oder ein Heimbewohner seinen Aufenthalt vom Sozialhilfeträger bezahlt bekommt.

- Zur Finanzierung der Kosten der gesetzlichen Krankenversicherung erheben die Krankenkassen Beiträge, deren Höhe sich nach dem Einkommen der Versicherten richtet. Während bei pflichtversicherten Arbeitnehmern der Arbeitgeber der Krankenkasse die zur Festsetzung der Beiträge notwendigen Informationen liefern muß, ist dies bei freiwillig versicherten Mitgliedern allein deren Sache. Die Ortkrankenkassen setzten dazu einen Fragebogen ein, den der AOK-Landesverband Baden-Württemberg für seine Mitglieder konzipiert hatte. In diesem Vordruck wurden die freiwilligen Mitglieder aufgefordert, u. a. immer auch die Einkommensverhältnisse des Ehepartners anzugeben. Diese Informationen sind aber bei weitem nicht immer zur Beitragsbemessung nötig. Das Einkommen des Ehepartners ist nach den Satzungen der Ortskrankenkassen nur dann zur Beitragsberechnung heranzuziehen, wenn der Lebensunterhalt des Ehepaars ganz oder überwiegend aus dem Einkommen des Ehepartners bestritten werden muß. Dieses Einkommen spielt also dann bei der Beitragsfestsetzung keine Rolle und darf deshalb auch nicht erfragt werden, wenn der Lebensunterhalt des freiwilligen Mitglieds aus seinem eigenen Einkommen bestritten wird. Der AOK-Landesverband Baden-Württemberg hat mittlerweile seinen Fragebogen dieser Rechtslage angepaßt.

2.2 Wo bleibt die Transparenz?

Transparenz der Datenverarbeitung ist eines der wesentlichen Anliegen des Datenschutzes. Der einzelne Bürger soll in Erfahrung bringen können, was andere über ihn wissen. Dazu räumen ihm die Datenschutzgesetze das Recht ein, Auskünfte über die zu seiner Person gespeicherten Daten zu erhalten. Um von diesem Recht sinnvoll Gebrauch machen zu können, ist es hilfreich, zunächst einmal zu wissen, welche Arten von Daten eine bestimmte Stelle überhaut speichert. Um den Versicherten einen solchen ersten Blick hinter die Kulissen der Datenverarbeitung ihrer Krankenkasse zu ermöglichen, sind diese seit 1. Januar 1989 verpflichtet, jährlich eine Übersicht über die Art der von ihnen oder in ihrem Auftrag gespeicherten personenbezogenen Daten zu erstellen. Diese Datenübersicht müssen sie in geeigneter Weise veröffentlichen, z. B. durch einen Aushang in den Kassenräumen oder eine Veröffentlichung in den Mitteilungsblättern der Krankenkassen. Bei den Kontrollbesuchen stellte sich heraus, daß alle drei Krankenkassen bis dahin noch keine solche Datenübersichten erstellt und veröffentlicht hat-

ten. Daß dies aber wahrlich kein Hexenwerk ist, zeigte sich daran, daß die Krankenkassen bald nach meiner Beanstandung nach § 18 LDSG eine solche Datenübersicht vorweisen konnten.

2.3 Arbeitsunfähigkeitszeiten – für immer gespeichert?

Wird ein Versicherter wegen Erkrankung arbeitsunfähig, teilt der Kassenarzt dies der Krankenkasse mit. Diese Angaben über die Dauer der Arbeitsunfähigkeit und die sie auslösende Erkrankung darf die Krankenkasse nach § 292 Abs. 2 und § 304 Abs. 1 Nr. 1 SGB V maximal zehn Jahre lang speichern. Spätestens dann sind die Daten zu löschen. Verhältnismäßig einfach läßt sich dies bewerkstelligen, wenn die Krankenkasse die Daten im Computer gespeichert hat. Die Löschung erfolgt dann per Knopfdruck. Schwieriger ist die Löschung durchzuführen, wenn die Daten noch nach alter Väter Sitte in einer Kartei erfaßt sind, wie z. B. bei der Betriebskrankenkasse der Firma Amann & Söhne. Sie führt für jedes ihrer Mitglieder eine Mitglieder- und Leistungskarte. Darin schreibt sie neben den von ihr gezahlten Heil- und Hilfsmitteln auch die Krankenhausaufenthalte des Mitglieds und seiner Angehörigen sowie seine Arbeitsunfähigkeit und die diese auslösenden Erkrankungen laufend fort. Wie sich beim Kontrollbesuch zeigte, sind deshalb in den Mitglieder- und Leistungskarten älterer Versicherter noch Arbeitsunfähigkeitszeiten aufgeführt, die oft länger als zehn Jahre zurückliegen. Diesen offenkundigen Verstoß gegen § 304 Abs. 1 Nr. 1 SGB V mußte ich gemäß § 18 LDSG beanstanden und die Krankenkasse auffordern, ihrer Löschungspflicht nachzukommen, auch wenn dies mit erheblichem Arbeitsaufwand verbunden ist, da die Krankenkasse die anderen auf den Karteikarten enthaltenen Angaben ja nach wie vor benötigt und sie deshalb die Karteikarten nicht ohne weiteres vernichten kann. Um den gesetzlichen Anforderungen Genüge zu tun, bleibt in solchen Fällen nichts anders übrig, als entweder die Angaben über die Arbeitsunfähigkeit einschließlich der sie auslösenden Erkrankung so zu schwärzen, daß sie nicht mehr lesbar sind, oder aber neue Karteikarten anzulegen, die die zu löschenden Angaben nicht mehr enthalten, und danach die alten Karteikarten zu vernichten. Bisher tat die Betriebskrankenkasse der Firma Amann & Söhne weder das eine noch das andere und begründete diese Untätigkeit so: Arbeitsunfähigkeitszeiten seien unter bestimmten Voraussetzungen bei der Rentenberechnung als Ausfallzeiten zu berücksichtigen. So lange zurückliegende Arbeitsunfähigkeitszeiten könnten aber oftmals schwer nachgewiesen werden, so daß Rentenversicherungsträger oder Rentenantragsteller des öfteren bei den Krankenkassen nach Arbeitsunfähigkeitszeiten nachfragen würden. Sie befürchte, daß mit der Löschung der Arbeitsunfähigkeitszeiten diese Nachweismöglichkeit verlorengehe. Diese Beweggründe sind sicher aller Ehren wert, nur rechtfertigen sie nicht, die vom Gesetzgeber getroffenen Entscheidungen zugunsten der Löschpflicht schlichtweg zu negieren. Ich halte diese Entscheidung auch für sachgerecht, zumal es sicher nicht zu den originären Aufgaben einer Krankenkasse gehört, Nachweise für Zwecke der Rentenversicherung vorzuhalten. Das Landesaufsichtsamt für die Sozialversicherung teilt meine Auffassung und hat mittlerweile die Betriebskrankenkasse gebeten, die Daten zu löschen.

2.4 Die Daten ausgeschiedener Mitglieder

Scheidet ein Mitglied bei einer Krankenkasse aus, benötigt sie dessen Daten gleichwohl noch für eine Übergangszeit. Insbesondere muß sie die Daten für die spätestens alle fünf Jahre

stattfindende Überprüfung durch die Aufsichtsbehörde vorhalten. Während dieser Zeit ist selbstverständlich eine Löschung nicht möglich. Danach aber stellt sich diese Frage sehr wohl. § 84 SGB X verlangt nämlich, daß eine Krankenkasse die Daten ihrer Mitglieder dann löscht, wenn sie diese nicht mehr zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Von dieser Löschungspflicht gibt es jedoch eine Ausnahme: sie entfällt, wenn Grund zur Annahme besteht, daß mit der Löschung schutzwürdige Belange des Mitglieds beeinträchtigt würden. Eine solche Beeinträchtigung könnte dann eintreten, wenn bei ausgeschiedenen Mitgliedern neben den sonstigen Daten auch die Angaben über die gespeicherten Versicherungszeiten gelöscht würden. Die Versicherungszeiten sind nämlich auch für die Rentengewährung von Bedeutung, weshalb derzeit jedenfalls noch Rentenversicherungsträger und Rentenantragsteller immer wieder bei den Krankenkassen nach länger zurückliegenden Versicherungszeiten fragen. Deshalb sind diese Daten nicht zu löschen, sondern zu sperren. Gesperrte Daten dürfen die Krankenkassen nur noch eingeschränkt nutzen, eben z. B. zur Erteilung von Auskünften an Rentenantragsteller und Rentenversicherungsträger über frühere Versicherungszeiten. Die Krankenkassen müssen durch technische und organisatorische Maßnahmen die Beachtung dieser Nutzungsbeschränkung sicherstellen. Dies läßt sich insbesondere dadurch erreichen, daß die zu sperrenden Daten von dem im direkten Zugriff stehenden Datenspeicher entfernt und separat geführt werden.

So sieht die Rechtslage aus, die Praxis bei den Ortskrankenkassen ist aber eine andere. Sie lassen zwar ihre Mitgliederdaten in den Rechenzentren des AOK-Landesverbandes Baden-Württemberg in Stuttgart, Lahr und Sigmaringen speichern; eine Sperrung der Daten ausgeschiedener Mitglieder nehmen sie jedoch nicht vor. Das hat, wie sich bei einem Kontrollbesuch beim AOK-Landesverband herausgestellt hat, einen einfachen Grund. Das von den Ortskrankenkassen zur automatisierten Verarbeitung ihrer Versichertendaten eingesetzte, vom Bundesverband der Ortskrankenkassen entwickelte Informations- und Datenverarbeitungssystem IDVS II sieht nämlich eine solche Sperrung gar nicht vor. Die an die Rechenzentren angeschlossenen Ortskrankenkassen können deshalb weder einzelne im Rechenzentrum gespeicherte Daten mit einem Sperrvermerk versehen noch können sie veranlassen, daß einzelne Daten aus dem aktiven Datenbestand herausgenommen und in einer besonderen mit Sperrvermerk versehenen Datei gespeichert werden. Nach § 6 Abs. 1 BDSG ist der AOK-Landesverband, der die Datenverarbeitung für die Ortskrankenkassen in deren Auftrag durchführt, aber verpflichtet, die technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um auch die Sperrung von Daten zu ermöglichen. Daß er dies nicht getan hat, ist ein Mangel bei der Datenverarbeitung, den ich gemäß § 18 LDSG beanstandet habe. Der AOK-Landesverband hat daraufhin den AOK-Bundesverband gebeten, das IDVS II so zu ändern, daß eine Sperrung möglich ist. Das von mir unterrichtete Sozialministerium ist seinerseits an das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung herangetreten, damit dieses als Aufsichtsbehörde des AOK-Bundesverbands auf eine Beseitigung dieses Mangels drängt. Der Erfolg blieb nicht aus: Nach Mitteilung des AOK-Bundesverbandes sollen die Ortkrankenkassen in wenigen Monaten mit einem geänderten IDVS II-Verfahren Versichertendaten sperren können.

2.5 Noch immer – der kassenübergreifende Zugriff

Schon im Jahr 1985 hatte ich gegenüber dem damals noch existierenden Verband der Ortskrankenkassen Südwest kritisiert,

daß jede der seinen beiden Rechenzentren in Lahr und Sigmaringen angeschlossenen Ortskrankenkassen jeweils auch direkt auf die Daten der anderen, dem gleichen Rechenzentrum angeschlossenen Ortskrankenkassen zugreifen konnte. So konnten sich z. B. Mitarbeiter der AOK Konstanz auch die Daten der bei der AOK Waldshut Versicherten auf dem Bildschirm anzeigen lassen. Ein solcher, auf einen Mangel der in den beiden Rechenzentren eingesetzten Version des IDVS II-Verfahrens zurückzuführender Direktzugriff ist nämlich offenkundig nicht mit der sich aus § 35 SGB I ergebenden Verpflichtung der Krankenkassen vereinbar, das Sozialgeheimnis zu wahren. Dies wurde ernsthaft bisher auch noch von niemand bestritten. Meine damalige, auch in meinem 6. Tätigkeitsbericht (LT-Drs. 9/2540, S. 112 f.) wiedergegebene Kritik führte zunächst dazu, daß im Jahr 1986 der Direktzugriff auf die Leistungsdaten, also z. B. auf Angaben über Krankenhausaufenthalte von Versicherten sowie über Sach- und Geldleistungen unterbunden wurde. Aber dabei blieb es dann auch. Bei einem Kontrollbesuch in diesem Jahr mußte ich feststellen, daß die den beiden Rechenzentren in Lahr und Sigmaringen angeschlossenen Ortskrankenkassen sich wie eh und je die für die Ausgestaltung des Versicherungsverhältnisses relevanten Daten nicht nur der eigenen Mitglieder, sondern auch der Mitglieder der anderen an das Rechenzentrum angeschlossenen Ortskrankenkassen und damit z. B. deren Personalien, Familienangehörige, Arbeitgeber und ihre Beschäftigungszeiten anzeigen lassen können. Bei allem Verständnis für Umstellungsschwierigkeiten: sehenden Auges einen offensichtlich rechtswidrigen Zustand über fünf Jahre lang hinzunehmen, geht entschieden zu weit. Der AOK-Bundesverband will nun endlich im Jahr 1992 diesen kassenübergreifenden Zugriff unterbinden. Das wird auch höchste Zeit.

2.6 Mängel bei der Datensicherheit

Die Krankenkassen müssen bei der Datenverarbeitung die technischen und organisatorischen Maßnahmen treffen, die erforderlich sind, um die Anforderungen des Bundesdatenschutzgesetzes zu gewährleisten. Das verlangt § 6 Abs. 1 dieses Gesetzes. Bei den verschiedenen Kontrollbesuchen zeigte sich, daß die Krankenkassen diesen Anforderungen bei der automatisierten Datenverarbeitung nicht in ausreichendem Maße Rechnung trugen; u. a. waren folgende Mängel festzustellen:

2.6.1 Die üblichen Paßwortprobleme

Es muß sichergestellt sein, daß nur derjenige auf gespeicherte personenbezogene Daten zugreifen kann, der dazu befugt ist. Um dieser Anforderung gerecht zu werden, bedarf es eines funktionierenden Paßwortschutzes. Dieser ist nur dann gewährleistet, wenn nur der jeweilige Benutzer und sonst niemand sein Paßwort kennt und er dieses in nicht allzu langen Abständen wechselt. Ein solcher Wechsel ist notwendig um zu verhindern, daß ein einmal bekanntgewordenes Paßwort längere Zeit unbefugt genutzt werden kann.

- Beide Voraussetzungen waren bei der Innungskrankenkasse Rems-Murr nicht gegeben. Dort kannte der Benutzerverwalter alle Paßworte; denn nur er konnte sie im EDV-Verfahren ändern und nicht die Benutzer selbst. Zum anderen benutzten alle Mitarbeiter und auch der Benutzerverwalter beim Kontrollbesuch immer noch das gleiche Paßwort, das sie bei der Einführung des Paßwortschutzes Anfang 1988 gewählt hat-

ten. Die Mitarbeiter waren nicht einmal dazu aufgefordert worden, das Paßwort zu ändern.

- Bei der AOK Nürtingen-Kirchheim/Teck konnten die Mitarbeiter zwar ihr Paßwort selbst ändern; doch machten diese davon nur unzureichend Gebrauch. Obwohl sie durch eine Dienstanweisung angehalten worden waren, das Paßwort spätestens nach sechs Monaten zu ändern, verwendeten beim Kontrollbesuch mehr als ein Drittel der Mitarbeiter noch ihr Paßwort aus dem Jahr 1988, ein Viertel hatte es seit einem Jahr nicht mehr geändert.

Beide Krankenkassen akzeptierten die Beanstandung nach § 18 LDSG und sagten Abhilfe zu.

2.6.2 Fehlende Terminalbeschränkung

In beiden Krankenkassen können die Mitarbeiter von jedem Bildschirm aus Daten eingeben oder abfragen. Mitarbeiter der Leistungsabteilung können deshalb die ihnen obliegenden Aufgaben auch von den in der Beitragsabteilung aufgestellten Bildschirmen aus erledigen und umgekehrt. Dies ist nicht notwendig und erhöht nur das Mißbrauchsrisiko, da sich damit die Zahl der Bildschirme, von denen aus auf nur in den einzelnen Abteilungen benötige Daten zugegriffen werden kann, erhöht. Es genügt, wenn die Mitarbeiter der einzelnen Abteilungen von den dort jeweils aufgestellten Bildschirmen aus arbeiten können. Die Reaktion auf meine Beanstandungen nach § 18 LDSG war unterschiedlich. Die Innungskrankenkasse Rems-Murr will meiner Forderung Rechnung tragen und hat deshalb ihren Bundesverband, der das von ihr eingesetzte EDV-Verfahren entwickelt hat, um eine entsprechende Programmänderung gebeten. Der von der AOK Nürtingen-Kirchheim/Teck eingeschaltete AOK-Landesverband dagegen lehnt bis jetzt meine Forderung rundweg ab.

2.6.3 Unzureichender Schutz gegen Eindringversuche

Um zu verhindern, daß Unbefugte beliebig oft Paßworte ausprobieren und auf diese Weise schließlich dann das richtige Paßwort herausfinden können, muß der Bildschirm schon nach wenigen Fehlversuchen gesperrt sein. Das war bei der Innungskrankenkasse Rems-Murr-Kreis nicht so. Das dort eingesetzte EDV-Verfahren MosaIKK ist nämlich so programmiert, daß es nach drei Fehlversuchen nicht den Bildschirm sperrt, sondern ihn nur in den Ausgangszustand schaltet, so daß erneut drei Fehlversuche möglich sind. Dies kann beliebig oft wiederholt werden. Auch diesen Mangel will die Innungskrankenkasse auf meine Beanstandung nach § 18 LDSG hin beheben und hat dazu ihren Bundesverband um Abhilfe gebeten.

3. Die Familienversicherten

Schon seit eh und je waren der Ehepartner und die Kinder eines Krankenkassenmitgliedes in den Versicherungsschutz der gesetzlichen Krankenversicherung einbezogen. Allerdings war bisher nur das Mitglied selbst berechtigt, Leistungen zu verlangen und zwar auch dann, wenn es z. B. um Leistungen zugunsten des familienversicherten Ehepartners ging. Die Rechtsposition der Familienangehörigen war also eingeschränkt. Das Gesundheitsreformgesetz hat in dieser Frage eine erhebliche Verbesserung gebracht. Seit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes sind auch die Familienangehörigen

selbst Versicherte mit eigenen Leistungsansprüchen. Die datenschutzrechtlichen Auswirkungen dieser neuen Rechtslage werden in der Praxis leider noch nicht immer beachtet:

3.1 Der Leistungsbescheid

Da die Familienversicherten jetzt eigene Leistungsansprüche haben, müssen sie selbst auch diese beantragen. Das heißt dann zugleich, daß die Krankenkasse die Entscheidung über den Antrag und damit insbesondere den Leistungsbescheid dem Antragsteller, also dem Familienversicherten bekanntgeben muß und nicht wie bisher dem Familienangehörigen, der Krankenkassenmitglied ist. Würde der Bescheid dem Krankenkassenmitglied zugeleitet, dann erhielte damit eine am Leistungsverfahren nicht beteiligte Person Kenntnis von den im Bescheid enthaltenen Angaben über den Antragsteller. Dies kann insbesondere dann, wenn die Beziehungen zwischen dem Krankenkassenmitglied und dem familienversicherten Angehörigen gestört sind, wie z. B. bei getrennt lebenden Ehegatten, höchst negative Auswirkungen haben. Datenschutzrechtlich ist ein solches Vorgehen als unbefugte Offenbarung von Sozialdaten zu bewerten und stellt damit eine Verletzung des Sozialgeheimnisses i. S. von § 35 SGB I dar.

Diese Rechtslage beachtete die AOK Freudenstadt nicht, als sie einem ihrer Mitglieder mitteilte, sie würde die Kosten für eine psychotherapeutische Behandlung seines Ehepartners übernehmen. Ich habe dieses Vorgehen gemäß § 18 LDSG beanstandet. Die AOK Freudenstadt hat mittlerweile ihre Sachbearbeiter angewiesen, die Leistungsbescheide in solchen Fällen immer an die Familienversicherten und nicht an das Krankenkassenmitglied zu richten. Auch die AOK Nürtingen-Kirchheim/Teck trug dieser neuen Rechtslage nicht Rechnung, so daß ich auch ihr Vorgehen gemäß § 18 LDSG beanstanden mußte. Auch sie teilte bis zum Kontrollbesuch Entscheidungen über Anträge auf Übernahme der Kosten einer Psychotherapie oder auf Zahlung eines Kostenzuschusses für einen Kuraufenthalt auch dann dem Krankenkassenmitglied mit, wenn nicht das Mitglied, sondern sein familienversicherter Ehepartner oder sein volljähriges Kind diese Leistung in Anspruch nehmen wollte.

3.2 Der Krankenschein

Die Änderung der Rechtsstellung der Familienversicherten wirkt sich auch auf die Eintragungen im Krankenschein aus. Bisher stellen die Krankenkassen Krankenscheine ganz überwiegend auf das Krankenkassenmitglied aus und lassen deshalb dessen Name, Adresse und Geburtsdatum auf diese aufdrucken. Will ein familienversicherter Angehöriger des Krankenkassenmitglieds mit dem Krankenschein eine ärztliche Leistung in Anspruch nehmen, muß dieser dann noch zusätzlich seinen Namen und sein Geburtsdatum eintragen. Diese Ausgestaltung des Krankenscheins entspricht jedoch nicht der Rechtslage. § 15 Abs. 4 SGB V regelt abschließend, welche Angaben in den Krankenschein aufgenommen werden dürfen, nämlich Familienname, Vorname, Geburtsdatum, Anschrift, Krankenversicherten-Nummer und Status des Versicherten. Daraus folgt, daß Krankenscheine auf die Familienversicherten selbst auszustellen sind und keine Angaben über das Krankenkassenmitglied enthalten dürfen, von dem die Familienversicherung abgeleitet wird. Es bleibt zu hoffen, daß diese Rechtslage bald auch von allen Krankenkassen erkannt und respektiert wird.

3.3 Die Zuzahlung beim Krankenhausaufenthalt

Im Zuge der Kostendämpfung im Gesundheitswesen müssen Versicherte der gesetzlichen Krankenversicherung seit 1983 eine Zuzahlung leisten, wenn sie sich in stationäre Behandlung begeben, und zwar 5,00 DM je Kalendertag für längstens 14 Tage in einem Kalenderjahr. Die Zuzahlung muß das Krankenhaus einziehen und der zuständigen Krankenkasse weiterleiten. Durch die Eingabe eines Bürgers erfuhr ich, daß das Klinikum der Universität Heidelberg die Rechnung über die Zuzahlung immer auch dann dem Krankenkassenmitglied zuleitet, wenn nicht er, sondern sein familienversicherter Angehöriger Patient ist. Das Krankenkassenmitglied erfährt auf diese Weise von der stationären Behandlung seines Familienangehörigen und ihrer Dauer. In der Vergangenheit war sogar noch zusätzlich die Diagnose auf der Zuzahlungsrechnung angegeben. So war in einem mir bekannten Fall auf der Rechnung, die an das Kassenmitglied und nicht an den Patienten ging, „HIV-Infektion" zu lesen.

Auch dieses Vorgehen berücksichtigt nicht die durch das Gesundheitsreformgesetz geänderte Rechtslage. Die Zuzahlung hat nach § 39 Abs. 4 SGB V der Versicherte zu leisten, der die Krankenhausbehandlung in Anspruch genommen hat. Die Rechnung muß deshalb an ihn und nicht an das Krankenkassenmitglied geschickt werden, über das der Patient bei der Krankenkasse versichert ist. Wird die Rechnung in solchen Fällen dem Krankenkassenmitglied geschickt, stellt dies eine unzulässige Datenübermittlung dar. Deshalb habe ich die Praxis des Universitätsklinikums Heidelberg bei der Einziehung der Zuzahlung gemäß § 18 LDSG beanstandet und darum gebeten, künftig Zuzahlungsrechnungen immer an die Versicherten zu schicken, die die Krankenhausbehandlung in Anspruch genommen haben. Das Klinikum wird dem Rechnung tragen.

4. Die Beschäftigten der Krankenkasse als Versicherte

Die versicherungspflichtigen Beschäftigten einer Krankenkasse sind kraft Gesetzes dort auch krankenversichert. Für sie ist die Krankenkasse also Arbeitgeber und Krankenversicherungsträger zugleich. Bei dieser Konstellation besteht die Gefahr, daß Informationen, die die Krankenkasse in ihrer Funktion als Krankenversicherungsträger erhält, also z. B. Angaben über Erkrankungen, in unzulässiger Weise in Personalentscheidungen einfließen und sich nachteilig auf das berufliche Fortkommen der Betroffenen auswirken können. Um dieser Gefahr zu begegnen, bestimmte das Gesundheitsreformgesetz in § 284 Abs. 4 SGB V, daß Versicherungs- und Leistungsdaten der Beschäftigten einer Krankenkasse einschließlich der Daten ihrer mitversicherten Angehörigen nicht den Personen zugänglich sein dürfen, die kasseninterne Personalentscheidungen treffen oder daran mitwirken können. Dies bedeutet, daß jedenfalls der Geschäftsführer einer Krankenkasse und sein Stellvertreter auf solche Mitarbeiterdaten nicht zugreifen dürfen, da sie maßgeblich an kasseninternen Personalentscheidungen zumindest mitwirken. Bei der Innungskrankenkasse Rems-Murr lag in dieser Frage einiges im argen. So mußte ich nach § 18 LDSG beanstanden, daß die von den Kassenärzten an die Innungskrankenkasse weitergeleiteten Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen der bei ihr Versicherten allesamt zunächst dem Geschäftsführer vorgelegt wurden. Dieser hatte damit auch die Möglichkeit, die Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen der Beschäftigten der Innungskrankenkasse einzusehen. Dies ist deshalb problematisch, weil diese Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen, anders als die für den Arbeitge-

ber bestimmten Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen, die Diagnose enthalten, die zur Arbeitsunfähigkeit geführt hat. Wie von mir gefordert, wird künftig die Poststelle der Innungskrankenkasse alle Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen der Beschäftigten direkt dem Leiter der Leistungsabteilung zuleiten, der diese dann verschlossen in seinem Arbeitszimmer aufbewahrt. Zu bemängeln war bei der Innungskrankenkasse außerdem, daß dem stellvertretenden Geschäftsführer eine Zugriffsberechtigung auf die im dortigen EDV-Verfahren MosaIKK gespeicherten Daten der versicherten Beschäftigten eingeräumt war. Auf meine Beanstandung nach § 18 LDSG hin hat die Innungskrankenkasse diese Berechtigung umgehend aufgehoben.

5. Das Krankenhaus als Datenlieferant

Die Krankenkassen sind auf Informationen der Krankenhäuser angewiesen. Sie müssen nämlich prüfen können, ob sie tatsächlich den Krankenhausaufenthalt ihrer Versicherten bezahlen müssen. Außerdem müssen sie ja auch abrechnen. Um die Datenflüsse vom Krankenhaus an die Krankenkasse auf eine klare gesetzliche Grundlage zu stellen, legte der Gesetzgeber in § 301 Abs. 1 SGB V abschließend fest, welche Daten ein Krankenhaus der Krankenkasse im Falle einer Krankenhausbehandllung mitteilen darf und muß. Es sind dies: Krankenversicherungs-Nummer, Tag und Grund der Aufnahme, Aufnahmediagnose, Arztnummer des einweisenden Arztes, Tag und Grund der Entlassung oder Verlegung, Entlassungsdiagnose sowie die nach der Bundespflegesatzverordnung berechneten Entgelte.

Diese Regelung gilt seit 1. Januar 1990. Auch ihre Umsetzung läßt bis jetzt noch erheblich zu wünschen übrig:

5.1 Die Reaktion der Datenzentrale

Die meisten kommunalen Krankenhäuser des Landes setzen zur Abrechnung der Krankenhauskosten das von der Datenzentrale Baden-Württemberg entwickelte landeseinheitliche EDV-Verfahren STAR ein. Dieses sieht u. a. vor, daß die Krankenhäuser von ihren Patienten für die Abrechnung mit den Krankenkassen den Arbeitgeber und bei Patienten, die nicht selbst Krankenkassenmitglied, sondern nur familienversichert sind, dazu auch noch die Personalien und den Arbeitgeber des Krankenkassenmitglieds, über das der Patient familienversichert ist, erheben, speichern und an die Krankenkassen weitergeben. Die Weitergabe dieser Daten an die Krankenkassen läßt § 301 Abs. 1 SGB V aber nicht zu. Deshalb wandte ich mich zu Anfang des Jahres an die Datenzentrale und bat sie um Auskunft, ob und, wenn ja, welche Änderung sie an ihrem EDV-Verfahren STAR vorgenommen hat, um der neuen Rechtslage rechtzeitig gerecht zu werden. Die Reaktion war bemerkenswert: Offensichtlich war mein Schreiben für sie erstmals Anlaß, sich überhaupt mit dieser Frage auseinanderzusetzen. Erst recht erstaunlich war dann das Ergebnis: bei Familienversicherten seien die Angaben über das Krankenkassenmitglied zur Fakturierung notwendig. Viele Krankenkassen würden Angaben über den Arbeitgeber verlangen. Im übrigen seien die Krankenhäuser nach im Jahr 1986 abgeschlossenen Verträgen zwischen der baden-württembergischen Krankenhausgesellschaft und den Landesverbänden der gesetzlichen Krankenkassen verpflichtet, den Krankenkassen diese Angaben mitzuteilen. Daß sich durch das Inkrafttreten des § 301 SGB V die Rechtslage inzwischen geändert hat und daß es für die Zulässigkeit einer Datenweitergabe nicht auf das ankommt,

was die Krankenkassen wünschen, sondern darauf, was der Gesetzgeber dazu bestimmt hat, wollte die Datenzentrale offensichtlich nicht zur Kenntnis nehmen. Inzwischen ist sie allerdings doch etwas problembewußter geworden. Sie erklärte sich bereit, ihr Verfahren baldmöglichst dem Ergebnis der Verhandlungen anzupassen, die derzeit zwischen den Landesverbänden der Krankenkassen, den Verbänden der Ersatzkassen und der baden-württembergischen Krankenhausgesellschaft über diese Frage geführt werden.

5.2 Die Verträge nach § 112 SGB V

Um sicherzustellen, daß die Krankenhausbehandlung den Anforderungen des Sozialgesetzbuchs entspricht, verpflichtet § 112 SGB V die Landesverbände der Krankenkassen und die Verbände der Ersatzkassen dazu, mit der Landeskrankenhausgesellschaft Verträge abzuschließen. In diesen Verträgen ist u. a. auch das Nähere über die Datenweitergabe zwischen Krankenhaus und Krankenkasse zu regeln. Die Vertragspartner müssen sich dabei allerdings an den durch § 301 Abs. 1 SGB V gesetzten Rahmen halten und können den dort aufgeführten Datenkatalog nicht beliebig erweitern. Wäre es anders, machte die Regelung des § 301 Abs. 1 SGB V wenig Sinn. Diese Vorgaben des Gesetzgebers beachtet der mir von den Vertragspartnern in Baden-Württemberg zugeleitete Vertragsentwurf leider nicht im gebotenen Maß. So soll z. B. das Krankenhaus der Krankenkasse dann, wenn die Frist abgelaufen ist, für die sie die Übernahme der Kosten zugesagt hatte, aber weiterhin eine Krankenhausbehandlung erforderlich ist, die voraussichtliche Dauer der weiteren Behandlung mitteilen können, ohne vorher den Patienten fragen zu müssen. Von der Mitteilung solcher Prognosen über den Kopf des Patienten hinweg ist in § 301 Abs. 1 SGB V aber nicht die Rede. Ebensowenig davon, daß das Krankenhaus auf Anfrage der Krankenkasse jederzeit Auskünfte über die Diagnose und hinzugetretene Krankheiten oder Auskünfte über die voraussichtliche Dauer der Notwendigkeit der stationären Behandlung erteilen darf. Hat eine Krankenkasse Zweifel an der Erforderlichkeit einer Krankenhausbehandlung, muß sie sich an den durch das Gesundheitsreformgesetz neu geschaffenen Medizinischen Dienst der gesetzlichen Krankenversicherung wenden, der sehr weitgehende Überprüfungsmöglichkeiten hat. Schließlich ist an dem Vertragsentwurf auch zu kritisieren, daß das Krankenhaus der Krankenkasse mitteilen soll, ob der Krankenhausaufenthalt von einem Verkehrsunfall, sonstigen Unfällen oder einer Schlägerei herrührt. Zwar handelt es sich dabei um wichtige Informationen für die Krankenkasse, da davon abhängen kann, ob Ersatzansprüche gegen Dritte bestehen; doch ermächtigt § 301 Abs. 1 SGB V die Krankenhäuser nicht dazu, diese unter die ärztliche Schweigepflicht fallenden Angaben ohne Einwilligung der Patienten an die Krankenkasse weiterzugeben. Dies bedeutet freilich nicht, daß die Krankenkasse überhaupt keine Möglichkeit hat, die Existenz von Ersatzansprüchen festzustellen. In der Regel kann sie nämlich schon der Einweisungsdiagnose Anhaltspunkte für eine solche Fallgestaltung entnehmen und den Versicherten dann um nähere Auskünfte bitten. Dieser ist verpflichtet, solche Fragen zu beantworten.

Ich habe die Vertragspartner auf diese Mängel des Vertragsentwurfs hingewiesen und um Überarbeitung des Entwurfs gebeten. Ob mit Erfolg, steht derzeit noch nicht fest.

6. Die aktive Gesundheitsberatung

Vorbeugen ist bessr als heilen. Entsprechend dieser Lebensweisheit bemühte sich das Gesundheitsreformgesetz, der Vorbeugung in der gesetzlichen Krankenversicherung ein starkes Gewicht zu verleihen. Deshalb verpflichtet § 20 SGB V die Krankenkassen u. a. dazu, ihre Versicherten allgemein über Gesundheitsgefährdungen und über die Verhütung von Krankheiten aufzuklären und sie darüber zu beraten, wie Gefährdungen vermieden und Krankheiten verhütet werden können. Die Krankenkassen können darüber hinaus noch weitere Leistungen zur Erhaltung und Förderung der Gesundheit und zur Verhütung von Krankheiten vorsehen. Etwas über das Ziel hinausgeschossen ist dabei die Innungskrankenkasse Rems-Murr. Um ihrer in § 20 SGB V vorgeschriebenen Aufgabe gerecht zu werden, beschäftigt sie eine Ernährungsberaterin, die u. a. Versicherte mit bestimmten Krankheitsbildern dahin gehend berät, wie sie ihren Gesundheitszustand durch entsprechende Ernährung positiv beeinflussen können. Um Versicherte gezielt ansprechen und beraten zu können, nutzt die Ernährungsberaterin die der Krankenkasse zur Verfügung stehenden Informationen über die Versicherten, sieht dazu die Versicherungsakte nach geeigneten Fällen durch und bestellt dann die Personen, bei denen sie eine Beratung für sinnvoll und notwendig hält, zu einem Beratungsgespräch ein. Eine solche Nutzung der Versichertendaten ist jedoch nicht mit § 284 Abs. 3 SGB V vereinbar, weil dieses Vorgehen über das hinausgeht, was Aufgabe der Krankenkasse ist. Sie soll die Versicherten zwar nicht nur allgemein, sondern auch gezielt beraten, die Initiative zu einer gezielten Beratung muß aber vom ratsuchenden Versicherten ausgehen. Die Krankenkasse darf Versicherten keine Beratung von sich aus aufdrängen. Dafür spricht noch folgender Gesichtspunkt: Durch diese persönliche Ansprache durch die Krankenkasse und die Einbestellung zu einem Beratungsgespräch kann sich ein Versicherter in seiner Lebensgestaltung kontrolliert und möglicherweise gar gedrängt fühlen, zu dem Beratungsgespräch zu erscheinen. Die Problematik dieser aktiven Gesundheitsberatung wird deutlicher, wenn man sich vorstellt, daß diese Maßnahmen sich beliebig ausdehnen lassen. Als Beispiel sei nur die Einladung von an Hand der Versicherungsunterlagen ermittelten Rauchern genannt, um sie zur Teilnahme an Entwöhnungsbehandlungen zu bewegen. Ein solches Vorgehen muß bei dem Betroffenen ganz zwangsläufig den Eindruck einer Kontrolle und Bevormundung durch die Krankenkasse hervorrufen. Dies ist mit unserer an einer freien Entfaltung der Persönlichkeit ausgerichteten Rechts- und Gesellschaftsordnung nicht vereinbar. Keine Frage kann allerdings sein, daß eine Krankenkasse die Versicherten auch über die Möglichkeiten eines Beratungsgesprächs von sich aus informieren kann. Eine solche Aufklärung muß aber in allgemeiner Form erfolgen, etwa bei öffentlichen Werbeaktionen, in Presseveröffentlichungen oder in den Mitgliederzeitschriften der Krankenkassen, und kann sich nicht gezielt an einzelne ausgewählte Versicherte wenden. Trotz meiner Beanstandung nach § 18 LDSG hat sich die Innungskrankenkasse Rems-Murr bisher geweigert, ihre gezielte Beratung aufzugeben.

7. Die Mitteilungspraxis an die Arbeitgeber

Erkrankt ein Arbeitnehmer und wird dadurch arbeitsunfähig, hat er Anspruch auf Lohnfortzahlung. Dieser Anspruch besteht allerdings nur für einen gewissen Zeitraum. Danach ist er auf das etwas niedrigere Krankengeld der Krankenkasse angewiesen. So haben Arbeiter nach dem Lohnfortzahlungsgesetz bei einer Erkrankung Anspruch auf Lohnfortzahlung für maximal 6 Wochen. Bei jeder

weiteren Erkrankung beginnt auch eine neue 6-Wochenfrist. Eine Besonderheit sieht das Lohnfortzahlungsgesetz jedoch dann vor, wenn ein Arbeiter wegen derselben Krankheit innerhalb von 12 Monaten wiederholt arbeitsunfähig wird. Insgesamt hat er dann innerhalb dieses Zeitraums wegen dieser Krankheit auch nur für maximal sechs Wochen Anspruch auf Lohnfortzahlung. Aber auch hiervon gibt es wieder eine Ausnahme: wenn er zwischen zwei Krankheitsperioden mehr als sechs Monate arbeitsfähig war, erlangt er einen neuen Anspruch auf Lohnfortzahlung für sechs Wochen. Wegen dieser sicher nicht einfachen Rechtslage ist es für den Arbeitgeber von Interesse zu wissen, ob bei mehrfacher Arbeitsunfähigkeit eines Arbeiters ein Zusammenhang zwischen den jeweiligen Erkrankungen besteht. Davon kann nämlich abhängen, wie lange er zur Lohnfortzahlung verpflichtet ist. Diese Information steht ihm aber häufig nicht zur Verfügung, da die ihm von den Beschäftigten vorzulegenden Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen keine Angaben über die jeweilige Erkrankung enthalten. Anders dagegen die Krankenkasse. Die ihr von den Ärzten zugesandten Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen enthalten auch die Diagnose, die zu der Arbeitsunfähigkeit geführt hat. In der Praxis informieren deshalb die Krankenkassen die Arbeitgeber, ohne dazu die Einwilligung ihrer Versicherten einzuholen, darüber, ob zwischen mehreren Arbeitsunfähigkeitszeiten ein Zusammenhang besteht oder nicht. Dies konnte ich bei den drei von mir kontrollierten Krankenkassen sowie in einem Einzelfall bei der Innungskrankenkasse Baden-Baden feststellen.

Diese Mitteilungspraxis der Krankenkassen an die Arbeitgeber ist unzulässig. Die Vorschriften über das von den Krankenkassen zu beachtende Sozialgeheimnis lassen eine solche Information der Arbeitgeber nämlich nur dann zu, wenn dies zur Aufgabenerfüllung der Krankenkasse nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich wäre. Dies ist aber nicht der Fall. Die Auskünfte werden gegeben, damit der Arbeitgeber feststellen kann, wie lange er zur Lohnfortzahlung verpflichtet ist. Dies ist aber Sache des Arbeitgebers. Aufgabe der Krankenkasse ist es dagegen, auf Antrag Krankengeld dann zu gewähren, wenn Lohnfortzahlung nicht mehr geleistet wird. Dafür ist aber eine Mitteilung an den Arbeitgeber keineswegs erforderlich. Auch aus der Tatsache, daß nach § 49 Nr. 1 SGB V die Krankenkasse kein Krankengeld zu zahlen hat, solange der Arbeitnehmer Arbeitsentgelt während der Krankheit erhält, kann weder geschlossen werden, daß die Krankenkasse die Aufgabe hat, dem Arbeitgeber die Wiedererkrankung und damit gegebenenfalls die eigene Leistungspflicht zu bestätigen, noch läßt sich daraus ableiten, daß es zu der Aufgabe der Krankenkasse gehört, dem Arbeitgeber zu bestätigen, daß er wegen einer völlig neuen Erkrankung weiterhin zur Lohnfortzahlung verpflichtet ist. Im Ergebnis darf eine Krankenkasse deshalb solche Auskünfte an den Arbeitgeber nur mit Einwilligung des betroffenen Arbeitnehmers erteilen. Davon geht auch das Bundesarbeitsgericht in einem Urteil aus dem Jahr 1986 aus. Darin führt das Gericht zugleich weiter aus, daß der Arbeitnehmer verpflichtet ist, die Krankenkasse von ihrer Schweigepflicht zu entbinden, wenn er nicht riskieren will, daß die Lohnfortzahlung eingestellt wird. Ich habe diese Mitteilungspraxis bei der Innungskrankenkasse Rems-Murr, der Betriebskrankenkasse der Firma Amann & Söhne, bei der AOK Nürtingen-Kichheim/Teck sowie bei der Innungskrankenkasse Baden-Baden nach § 18 LDSG beanstandet. Bislang hat sich lediglich die Innungskrankenkasse Baden-Baden bereit erklärt, künftig bei den Betroffenen Einwilligungserklärungen einzuholen. Die anderen Krankenkassen lehnten dies dagegen vor allem deshalb ab, weil die Mitteilungen nach ihrer Auffassung letztlich im Interesse des Betroffenen liegen. Ich verkenne nicht, daß die Mitteilung an den Arbeitgeber auch

Vorteile für den Beschäftigten mit sich bringen kann, da damit ein nahtloser Übergang von der Lohnfortzahlung zum Krankengeld möglich ist. Dies läßt sich jedoch ebensogut unter Einbeziehung des versicherten Arbeitnehmers erreichen. So könnte die Krankenkasse dann, wenn ein Versicherter innerhalb eines Zeitraums von einem Jahr mehr als sechs Wochen arbeitsunfähig krank war, die bislang an den Arbeitgeber geschickte Bescheinigung dem Versicherten aushändigen mit der Bitte, sie dem Arbeitgeber zur Feststellung der Lohnfortzahlungspflicht zu überreichen. Damit hätte es der Versicherte in der Hand, darüber zu entscheiden, ob er dem Arbeitgeber die für die Lohnfortzahlung notwendigen Informationen zuleitet. Das Landesaufsichtsamt für die Sozialversicherung, das meine Auffassung teilt, versucht nun, die Krankenkassen zu einem rechtmäßigen Verfahren anzuhalten.

8. Der Wettbewerb unter den Krankenkassen

Unser System der gesetzlichen Krankenversicherung bietet vielen die Möglichkeit, zwischen verschiedenen Krankenkassenarten und Krankenkassen zu wählen. Kein Wunder deshalb, wenn sich die einzelnen Krankenkassen und zwar sowohl die Ersatzkassen wie auch die anderen gesetzlichen Krankenkassen sehr darum bemühen, neue Mitglieder zu werben. Zielobjekt der Werbeversuche sind vor allem die Berufsanfänger, die vor der Entscheidung stehen, welche Krankenkasse sie wählen wollen. So bat mich ein Bürgermeisteramt um Rat, ob es dem Wunsch der Barmer Ersatzkasse nachkommen darf, ihr die Anschrift der Auszubildenden der Gemeinde und der nicht berücksichtigten Bewerber zu überlassen. Die Antwort war in diesem Fall nein, da bei einer solchen Datenübermittlung eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Betroffenen nicht ausgeschlossen werden kann. Ortskrankenkassen geht es vor allem darum zu verhindern, daß Berufsanfänger eine Versicherungsentscheidung zugunsten einer Ersatzkasse treffen. Die AOK Nürtingen-Kirchheim/Teck führt zu diesem Zweck eine Berufsanfängerdatei, in der Jugendliche gespeichert sind, die sich in der Schulausbildung befinden und bald die Schule verlassen werden. Die Jugendlichen sind überwiegend über ihre Angehörigen bereits bei der AOK familienversichert. In der Berufsanfängerdatei führt die AOK aber auch andere Jugendliche, von denen sie in Erfahrung gebracht hat, daß sie bald die Schule verlassen werden. Alle diese Jugendlichen schreibt die AOK an und bittet sie, einen Fragebogen auszufüllen. Darin werden sie gefragt, in welche Schule sie gehen und bis wann, ob sie bereits die Schulausbildung beendet haben, welchen Arbeitsplatz sie suchen oder bereits gefunden haben, ob und bei welcher Krankenkasse sie schon versichert sind und ob sie beim Eintritt ins Berufsleben bei der AOK versichert sein wollen. Auch die auf diese Weise erhobenen Daten speichert die AOK in ihrer Berufsanfängerdatei. Alle diese Daten benutzt sie ausschließlich zu Werbezwecken, um die Jugendlichen, die bald eine Versicherungsentscheidung treffen müssen, gezielt anzusprechen und sie als Mitglieder zu gewinnen.

Die Führung einer solchen Berufsanfängerdatei ist angesichts des Buhlens aller Krankenkassen um neue Mitglieder zwar verständlich, gleichwohl jedoch unzulässig. Die für eine solche Vorgehensweise erforderliche Rechtsgrundlage fehlt nämlich. Krankenkassen dürfen personenbezogene Daten nur dann erheben und speichern, soweit dies für bestimmte, im einzelnen in § 284 Abs. 1 SGB V aufgeführten Zwecke erforderlich ist. Die Mitgliederwerbung ist dort aber als die Speicherung rechtfertigender Zweck nicht erwähnt. Auch der von der AOK zur Begründung ihres Vorgehens herangezogene § 284 Abs. 1 Nr. 1 SGB V, der eine Erhebung und Speicherung von personenbezogenen Daten durch Krankenkassen zuläßt,

soweit dies für die Feststellung des Versicherungsverhältnisses und der Mitgliedschaft erforderlich ist, rechtfertigt die Praxis der AOK nicht. Diese Bestimmung läßt eine Datenerhebung und -speicherung nur zu, wenn das Versicherungsverhältnis bereits besteht oder gerade begründet wird, wobei die Daten dann in das von der Krankenkasse zu führende Versichertenverzeichnis aufzunehmen sind.

Ich habe die Vorgehensweise der AOK Nürtingen-Kirchheim/Teck nach § 18 LDSG beanstandet und sie gebeten, die Berufsanfängerdatei aufzulösen. Dem ist sie bislang allerdings noch nicht nachgekommen. Sie verweist darauf, daß sie zur Mitgliederwerbung unbedingt auf diese Datei angewiesen sei. Um Mißverständnisse zu vermeiden, mit meiner Beanstandung will ich keinesfalls sämtliche Aktivitäten der AOK, die auf die Gewinnung neuer Mitglieder gerichtet sind, gänzlich unterbinden. Bei diesen Aktivitäten muß sich die AOK jedoch an die datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen halten. Nicht zu beanstanden wäre beispielsweise, wenn sie sich wie auch die anderen Krankenkassen im Rahmen der ihr nach § 13 SGB I obliegenden allgemeinen Aufklärungspflicht an die bei ihr versicherten jugendlichen Familienangehörigen wendet und ihnen allgemeine Informationen über die Versicherungsmöglichkeiten, die sich einem Berufsanfänger öffnen, zur Verfügung stellen. Die dazu notwendige Nutzung von Mitgliederdaten wäre durchaus erlaubt.

8. Teil: Aus dem Alltag der Gemeinden

In einem Punkt unterscheiden sich die Gemeindeverwaltungen ganz wesentlich von anderen Behörden vor Ort: während diesen nur einzelne, bestimmte Aufgaben zugewiesen sind, ist der Auftrag der Gemeinden viel umfassender. Sie müssen eine Fülle ganz unterschiedlicher Aufgaben erledigen, die aufzuzählen fast unmöglich ist. Die Stichworte Einwohnermeldeamt, Standesamt, Bauamt, Wohnungsamt, Steueramt und Sozialamt kennzeichnen nur einen Ausschnitt aus ihrem breiten Aufgabenspektrum. Diese Aufgabenbündelung in einer Hand ist gewiß für eine bürgernahe Aufgabenerfüllung von Vorteil; sie birgt jedoch gleichzeitig Gefahren für den Datenschutz in sich. Unsere Verfassung verlangt, daß Daten, die ein Bürger der Verwaltung für bestimmte Zwecke gibt, grundsätzlich nur für diesen Zweck verwendet werden dürfen, nicht auch für andere Zwecke. Dieses Zweckbindungsgebot ist bei den Gemeindeverwaltungen nicht einfach zu sichern – je kleiner die Gemeinde, desto schwieriger. Das liegt zum einen daran, daß sich hier alles unter einem Dach abspielt und häufig sogar ein und derselbe Mitarbeiter für ganz unterschiedliche Aufgaben zuständig ist. Zum anderen war das Verwaltungshandeln gerade auf den Rathäusern traditionell von der Vorstellung geprägt, der Allzuständigkeit der Gemeinde im Bereich der Aufgaben müsse auch ein freier Informationsfluß innerhalb der Gemeindeverwaltung entsprechen. Jedem Mitarbeiter müsse also jede Information aus jedem anderen Bereich der Gemeindeverwaltung jederzeit ohne weiteres zugänglich sein. Das Zweckbindungsgebot erfordert deshalb von den Gemeinden ein grundsätzliches Umdenken und ein Abschiednehmen von mancher liebgewordenen Gewohnheit. Daß sie sich dieser und anderen Herausforderungen des Datenschutzes stellen, läßt sich u. a. an den zahlreichen Wünschen von Gemeinden nach Beratung durch mein Amt ablesen. Daß es dennoch nicht ohne Datenschutzprobleme abgeht, zeigen die folgenden Beispiele, mit denen ich mich beschäftigen mußte.

1. Die Vergangenheitsbewältigung

Die Auseinandersetzung mit der Vergangenheit ist ein Thema, das sich auch und gerade in den Städten und Gemeinden stellt. Wie sonst nirgendwo lassen sich dort konkrete Bezüge zur Gegenwart und unmittelbare Betroffenheit herstellen. Was war im Dritten Reich mit unserer Stadt? Welche Haltung nahmen die Personen ein, die damals das Sagen hatten? Aus welchen Gründen wurden welche Mitbürgerinnen und Mitbürger verfolgt? Welche Schicksale haben sie erlitten? Das ist nur ein kleiner Teil der Fragen, denen man sich auch heute noch stellen und daraus die notwendigen Konsequenzen für die Gegenwart ziehen sollte. Eine solche Auseinandersetzung läßt sich nicht abstrakt mit allgemeinen Aussagen führen, sondern nur anhand konkreter Fakten. Insbesondere ist es dazu notwendig, auch Personen zu nennen und zwar sowohl Akteure als auch Opfer und Zuschauer und ihr Verhalten darzustellen. Dabei stellt sich dann aber für alle die, die sich an solchen Auseinandersetzungen mit der Vergangenheit aktiv beteiligen oder daran mitwirken, die Frage, ob damit nicht in unzulässiger Weise in das Persönlichkeitsrecht dieser Personen eingegriffen wird. Anlaß, mich mit diesen Problemen auseinanderzusetzen, gaben mir zwei Fälle:

- In einem Fall ging es um die Frage, in welchem Maß und wann es Opfer der damaligen Zeit hinnehmen müssen, daß ihre ureigensten persönlichen Verhältnisse in die Öffentlichkeit getragen werden. So sehr ich es für richtig halte, daß die Verhältnisse im Dritten Reich nicht im dunkeln bleiben, sondern für die Gegenwart transparent gemacht werden, muß es jedoch bei der Darstellung der Opfer Grenzen geben. Solange sie noch leben, muß es ihnen überlassen bleiben, darüber zu entscheiden, ob, wann und unter welchen Voraussetzungen ihre persönlichen Verhältnisse in die Öffentlichkeit getragen werden. Insoweit ist also in jedem Fall das Persönlichkeitsrecht der Betroffenen zu respektieren und zwar auch dann, wenn eine Veröffentlichung die besten Absichten verfolgt.
- Mit einer ganz anderen Konstellation hatte ich es im anderen Fall zu tun, in dem mich eine Gemeinde um Rat fragte. Sie beabsichtigte anläßlich eines Jubiläums ein Heimatbuch herauszugeben. Dabei sollte auch auf die Zeit des Dritten Reiches eingegangen werden. Der Autor dieses Beitrags erwähnte und zitierte dabei in einigen Passagen auch den damaligen, heute noch lebenden Bürgermeister, aus dem seine Einstellung zu der damaligen „Neuen Zeit" erkennbar war. Die Gemeinde wollte von mir wissen, ob sie im Heimatbuch einen solchen Beitrag veröffentlichen kann. Ich meine wohl, daß die Bürger einer Gemeinde ein legitimes Interesse daran haben, in einem Heimatbuch auch über das informiert zu werden, was sich in der NS-Zeit in ihrem Ort ereignete. Wenn dem so ist, kann man dabei die dienstlichen Aktivitäten des damaligen Bürgermeisters nicht ausklammern. Er hat in dieser Zeit ein öffentliches Amt ausgeübt und muß, wie andere Amtsträger auch, grundsätzlich hinnehmen, daß die Öffentlichkeit so objektiv wie möglich über die Art und Weise, in der er sein Amt ausgeübt hat, unterrichtet wird.

2. Rund um das Melderegister

Das Melderegister, in dem die Gemeinde über jeden einzelnen Einwohner eine Vielzahl von Daten speichert, ist genau so für Behörden wie für private Personen und Stellen eine wichtige, viel und gern genutzte Informationsquelle – leider aber auch immer wieder eine Quelle von Datenschutzärgernissen.

2.1 Der vergessene Widerspruch

Viele Städte und Gemeinden veröffentlichen die Namen, Adressen und Berufe ihrer über 18 Jahre alten Einwohner in sog. Einwohner- oder Adreßbüchern. Das Meldegesetz erlaubt dies grundsätzlich. Widerspricht dem jedoch ein Bürger, muß ihn die Stadt oder Gemeinde von der Veröffentlichung ausnehmen. So einfach dies sich liest, die Praxis hat damit immer wieder Schwierigkeiten. Ein Beispiel:

Bereits 1986 hatten sich gleich mehrere Bürger der Stadt Wertheim hilfesuchend an mich gewandt, denn sie waren mit der Veröffentlichung ihrer Daten im Stadtadreßbuch 1985 nicht einverstanden. Auf meine Empfehlung hin schrieben sie der Stadtverwaltung, daß sie künftig nicht mehr im Stadtadreßbuch erscheinen möchten. Doch als sie drei Jahre später das neu aufgelegte Stadtadreßbuch 1989 aufschlugen, trauten sie ihren Augen nicht: Auch diesmal lasen sie darin wieder ihre Namen, so als ob sie nie dagegen Widerspruch eingelegt hätten. Meine Ermittlungen brachten Erstaunliches an den Tag: ihre Widersprüche waren beim Einwohnermeldeamt bereits seit Jahren spurlos verschwunden und nicht, wie dies notwendig gewesen wäre, im Melderegister vermerkt. Erst intensives Suchen des Einwohnermeldeamtes führte zum Ziel: es fand schließlich über die Widersprüche der Bürger, die glücklicherweise per Einschreiben aufgegeben worden waren, Vermerke im Posteingangsbuch der Stadt. Wie die Widersprüche jedoch in Vergessenheit geraten konnten und schließlich verschwanden, konnte niemand so richtig erklären. Auf meine Beanstandung nach § 18 LDSG vermerkte die Stadt die Widersprüche im Melderegister. Daß die Bürger auch 1989 gegen ihren Willen in das Stadtadreßbuch aufgenommen worden waren, ließ sich freilich nicht mehr rückgängig machen.

2.2 Datenlieferant für die Presse

Neu zugezogene Einwohner in Tübingen erfuhren eine besondere Aufmerksamkeit. Ihnen schickte eine örtliche Tageszeitung jeweils einige Tage nach der Anmeldung beim Einwohnermeldeamt ein freundliches Schreiben ins Haus und bot ein kostenloses Probeabonnement an. Namen und Adresse dieser Bürger erhielt die Tageszeitung jeweils von der Stadt Tübingen. Diese begründete ihr Vorgehen so: da sie ihre amtlichen Bekanntmachungen in dieser Tageszeitung veröffentliche, läge es im öffentlichen Interesse, daß diese möglichst viele Einwohner erreiche. Dieser Argumentation konnte ich dann doch nicht folgen. Über die Art und Weise, wie die Stadt amtliche Bekanntmachungen veröffentlicht, kann sie Neubürger auch auf schonendere Weise informieren, z. B. durch Aushändigung eines Merkblatts bei der Anmeldung. Meine Beanstandung nach § 18 LDSG führte zur Einstellung der Adressenweitergabe.

2.3 Melderegisterdaten für Marketingzwecke?

Für Marketingzwecke wollten sich die badischen Sparkassen das Melderegister der Gemeinden ihres Geschäftsbereichs zunutze machen. In einer groß angelegten Aktion erbaten sie jeweils Angaben über die Zahl der Einwohner, aufgeschlüsselt nach Geburtsjahr, Geschlecht, Familienstand, Staatsangehörigkeit, Erwerbstätigkeit und ausgeübtem Beruf. Diese Angaben sollten zumindest nach Ortsteilen und möglichst nach Straßen aufgeschlüsselt sein. Mehreren der angegangenen Gemeinden sowie einem ihrer Rechenzentren kamen Bedenken, ob sie den Wünschen der Sparkassen Rechnung tragen können. Sie wandten sich deswegen an mich. Ich sah die Rechtslage so: Die Gemeinden dürfen den Sparkassen keine Daten über Ein-

wohner zukommen lassen, die auf bestimmte Einwohner bezogen werden können. Das Meldegesetz läßt nämlich die Übermittlung personenbezogener Daten über eine Vielzahl von nicht mit Namen bezeichneten Einwohnern nur zu, soweit dies im öffentlichen Interesse liegt. Daran fehlt es aber von vornherein, da die Sparkassen die Daten nur für eigene Geschäftszwecke verwenden wollten. Deshalb mußten die Gemeinden bei der Erfüllung der Datenwünsche der Sparkassen folgendes beachten:

- Die Gemeinden dürfen den Sparkassen in keinem Fall die gewünschten Daten über einzelne Bürger überlassen. Denn auch wenn sie jeweils Name und Hausnummer weglassen, könnten die Sparkassen anhand der übrigen Angaben zumindest in einer Reihe von Fällen noch feststellen, um welche einzelnen Bürger es sich dabei handelt.
- Die Gemeinden dürfen den Sparkassen allenfalls aggregierte Daten über Einwohner überlassen. Sie müssen also die Daten einzelner Einwohner so zu Gruppen zusammenfassen, daß sie keinesfalls mehr einzelnen Einwohnern zugeordnet werden können. Deshalb genügt in der Regel eine Zusammenfassung nach einzelnen Straßen noch nicht.

Das Innenministerium schloß sich meiner Rechtsauffassung an und wies die Gemeinden an, entsprechend zu verfahren. Zu allem noch eine Anmerkung: Auch andere Kreditinstitute zeigen viel Phantasie, wenn es um das Auffinden neuer Kunden geht. Nachdem bereits vor Jahren das Kultusministerium auf meine Initiative hin den Schulen die Weitergabe von Schüleradressen an Banken untersagt hatte, versucht es jetzt die Post bei den Kirchen. Durch eine Bürgereingabe erfuhr ich von der Bitte eines Postamts an seine Briefzusteller, sich bei den Pfarrämtern um die Namen und Anschriften der Konfirmanden und Erstkommunikanten zu bemühen, damit die Postbank sie als Kunden werben kann. Der kirchliche Datenschutzbeauftragte, den ich davon unterrichtete, reagierte erfreulicherweise prompt.

2.4 Selbstbedienung aus dem Melderegister

Die Gemeinden führen ihr Melderegister nicht als Selbstzweck. Es soll u. a. auch eigene Informationswünsche der Gemeinde befriedigen. So möchte beispielsweise die Wohngeldstelle vom Einwohnermeldeamt wissen, wann ein Einwohner, der Wohngeld bezogen hat, weggezogen oder verstorben ist. Das Sozialamt möchte sich vergewissern, ob ein Antragsteller tatsächlich in der angegebenen Wohnung wohnt. Das Steueramt benötigt für die Veranlagung der Abfallbeseitigungsgebühren ebenfalls Informationen aus dem Melderegister. Das Meldegesetz erlaubt die Weitergabe solcher Einwohnerdaten an andere Stellen derselben Gemeindeverwaltung, sofern dies zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Im Normalfall fordert dazu die Stelle der Gemeindeverwaltung, die bestimmte Daten wünscht, diese schriftlich oder telefonisch beim Einwohnermeldeamt an. Sehr viel bequemer gestaltet sich der Datenaustausch freilich, wenn die Stellen, die Daten aus dem Melderegister benötigen, die Möglichkeit haben, direkt auf die automatisiert gespeicherten Meldedaten zuzugreifen. Denn dann stehen ihnen die gewünschten Daten ständig sozusagen auf Knopfdruck zur Verfügung. Gerade darin liegt aber auch die besondere Problematik dieser Direktabrufverfahren: Die abrufberechtigten Stellen können schnell und direkt auf den Datenbestand des Melderegisters zugreifen, ohne daß das Einwohnermeldeamt nachprüfen kann, ob auch alles mit rechten Dingen zugeht. Das Mißbrauchsrisiko ist also groß. Dies gilt es bei der Einrichtung automatisierter Direktabrufverfahren innerhalb

der Gemeindeverwaltung zu berücksichtigen. Sie kann deshalb nur erfolgen, soweit dies unter Berücksichtigung der Aufgaben und Geschäftszwecke der beteiligten Ämter und der schutzwürdigen Interessen der betroffenen Bürger angemessen ist. Auf jeden Fall gilt es, dabei folgende Grundsätze zu beachten:

- Ein Abrufverfahren darf nur eingerichtet werden, wenn es dazu bestimmt und nach seiner Art geeignet ist, der Erfüllung einer rechtmäßigen Aufgabe der abrufberechtigten Stelle zu dienen und es sich dabei um ein Massengeschäft handelt oder die Daten generell in Sekundenschnelle benötigt werden. Seine Einrichtung bei einem nur gelegentlichen Datenbedarf würde dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit widersprechen.
- Abrufberechtigungen dürfen nur den jeweils fachlich zuständigen Mitarbeitern im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben eingeräumt werden.
- Die Abrufberechtigung muß auf die jeweils für die Aufgabenerfüllung notwendigen Datenarten und Suchkriterien beschränkt werden.
- Die abrufberechtigten Mitarbeiter dürfen von der Abrufmöglichkeit nur Gebrauch machen, soweit es zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben notwendig ist.
- Den Mißbrauchsrisiken muß durch wirksame Kontrollmechanismen begegnet werden. Insbesondere ist eine zumindest stichprobenweise automatisierte Protokollierung der Abrufe geboten.

2.5 Was lange währt ...

Jedesmal, wenn in der Vergangenheit eine Wahl vor der Tür stand und die Parteien ihre Wahlwerbeschreiben verschickten, häuften sich auf meinem Schreibtisch die Beschwerden von Bürgern, die sich fragten, woher die Parteien ihre Adressen bekommen haben. Die Antwort war jeweils einfach – natürlich aus dem Melderegister des Einwohnermeldeamts. Das Meldegesetz unseres Landes läßt nämlich die Adressenweitergabe an Parteien zu Wahlwerbezwecken ausdrücklich zu. Mir war diese Regelung von Anfang an ein Dorn im Auge und auch in der Folgezeit habe ich immer wieder gefordert, daß den Bürgern zumindest ein Widerspruchsrecht eingeräumt wird. Auch verschiedene Anläufe von Fraktionen im Landtag, den Bürgern durch Änderung des Meldegesetzes eine solche Widerspruchsmöglichkeit zu verschaffen, blieben erfolglos. Man wollte wieder einmal auf Bonn, genauer gesagt auf eine Änderung des Melderechtsrahmengesetzes warten. Warum eigentlich blieb unklar, da das Meldegesetz ja in jedem Fall geändert werden muß. Jetzt, sieben Jahre nach Inkrafttreten des Meldegesetzes, geschah das Wunder. Das Innenministerium „entdeckte", daß alles auch viel einfacher gehen kann. Es wies im Vorgriff auf eine Änderung des Meldegesetzes die Einwohnermeldeämter mit Erlaß vom 29. Juni 1990 an, den Bürgern zu sagen, daß sie der Weitergabe ihrer Daten an Parteien widersprechen können und daß sie solchen Widersprüchen Rechnung zu tragen haben. Warum nicht gleich so?

Für die Bundestagswahl am 2. Dezember 1990 kam der Erlaß des Innenministeriums reichlich spät. In manchen Einwohnermeldeämtern lagen nämlich bei seinem Eingang schon Adreßanforderungen von Parteien für diese Wahl vor, so auch in Rudersberg. Das dortige Einwohnermeldeamt meinte, die Parteien rasch bedienen zu sollen und setzte deshalb den Bürgern eine Widerspruchsfrist von nur einer Woche – und dies zudem mitten in der Haupturlaubszeit. Dies war zwar nicht rechtswid-

rig, wie ein Bürger zunächst annahm, aber alles andere als bürgerfreundlich; denn viele Bürger hatten so gar keine Möglichkeit, sich rechtzeitig mit der Sache zu befassen. Ihnen zuliebe hätte man die Parteien ruhig etwas länger warten lassen können.

2.6 Korrekt!

Immer wieder stellt sich erfreulicherweise im Verlauf meiner Nachforschungen heraus, daß die Befürchtungen des Bürgers, es liege ein Datenschutzverstoß vor, unbegründet sind. So auch in folgendem Beispiel: Ein Bürger hatte vergessen, eine länger zurückliegende Forderung einer Gerichtskasse zu begleichen. Nach Jahr und Tag stand der Gerichtsvollzieher vor der Tür und zog den ausstehenden Betrag bei ihm ein. So weit so gut. Stutzig machte den Bürger nur, woher die Gerichtskasse und der Gerichtsvollzieher seine aktuelle Anschrift kannten, war er doch seit jener Zeit, als die Forderung entstand, zweimal umgezogen, zunächst aus Baden-Württemberg in die Schweiz und von da wieder zurück an einen anderen Ort im Land. Er meinte, wegen seines Auslandsaufenthalts könnte eigentlich seine Spur bei den deutschen Einwohnermeldeämtern nicht weiter verfolgt worden sein. Da er jedoch an seinem neuen Wohnort in Baden-Württemberg den Verlust seines Reisepasses angezeigt hatte, folgerte er weiter, könne sich die Gerichtskasse seine neue Anschrift nur aus dem Polizeicomputer besorgt haben, in dem er wegen des Paßverlustes ja gespeichert sei. Dieser Argwohn war freilich nicht begründet. Die Gerichtskasse hatte vielmehr völlig korrekt beim Einwohnermeldeamt der Gemeinde, aus der der Bürger nach der Schweiz weggezogen war, nachgefragt. Dieses konnte der Gerichtskasse nicht nur den Wegzug in die Schweiz, sondern auch die aktuelle Anschrift des Bürgers nach seiner Wiedereinreise in Baden-Württemberg mitteilen. Diese Anschrift hatte es allerdings nicht im regulären Datenaustausch zwischen den Meldebehörden erfahren; insoweit lag der Bürger mit seiner Vermutung richtig. Da das Einwohnermeldeamt gleichzeitig Paßbehörde ist und seinerzeit den verlorenen Reisepaß des Bürgers ausgestellt hatte, wurde es über dessen Verlust benachrichtigt. So erfuhr es die neue Anschrift des Bürgers.

3. Der Nichtwähler – das unbekannte Wesen

Schon lange beschäftigt sich die Forschung mit der Frage, welche Wählergruppe bei einer Wahl aus welchen Gründen gerade so und nicht anders wählen. Zu wenig – so fand jedenfalls ein Doktorand – sei aber bisher erforscht, weshalb Wahlberechtigte der Wahl fernbleiben. Er nahm sich deshalb die wissenschaftliche Erforschung des „Wahlverhaltens" der Nichtwähler vor. Sein Plan war, nach der Bundestagswahl am 2. Dezember 1990 in Stuttgart eine Befragung durchzuführen und dabei nicht beliebige, zufällig ausgewählte Personen zu befragen, sondern gezielt solche Wahlberechtigte anzusprechen, von denen man von vornherein wußte, daß sie nicht zur Wahl gegangen waren. Klar war dem Doktoranden, daß ihm das städtische Wahlamt wegen des Wahlgeheimnisses die Namen und Anschriften der Nichtwähler nicht nennen durfte. Deshalb dachte er sich folgenden Weg aus: Das Wahlamt selbst soll die Fragebogen, die weder Namen noch Anschrift enthalten, an die Nichtwähler, die es aus dem Wählerverzeichnis ersehen kann, versenden. Ihm selbst wäre dabei unbekannt geblieben, wer angeschrieben wurde und wer sich an der Umfrage beteiligt hat. Zugegeben: bei dieser Verfahrensweise wäre das Wahlgeheimnis nicht verletzt worden. Trotzdem konnte ich dem Doktoranden das gewünschte Pla-

zet zu dieser Vorgehensweise nicht geben. Denn das städtische Wahlamt hätte, um die Fragebogen an die Nichtwähler zu versenden, auf das amtliche Wählerverzeichnis mit den Stimmabgabenvermerken zurückgreifen, also diese Unterlagen somit für einen nicht mit der Wahl zusammenhängenden Zweck nutzen müssen. Eine solche zweckfremde Nutzung der Wählerverzeichnisse für Forschungszwecke lassen die Vorschriften des Wahlrechts, die den Umgang mit Wahlunterlagen abschließend regeln, aus gutem Grunde nicht zu. Denn gerade in einem so heiklen Bereich wie dem der politischen Wahlen sollte von vornherein auch schon der bloße Anschein einer Unkorrektheit vermieden werden. Ein solcher Verdacht müßte sich aber bei Nichtwählern zwangsläufig aufdrängen, wenn sie gezielt als solche angesprochen würden. Stadt und Doktorand haben, nachdem ich ihnen meine Rechtsauffassung darlegte, von dem Vorhaben in dieser Form Abstand genommen.

4. Der öffentliche Disput

Die Kommunalpolitik lebt von der aktiven Teilnahme der Bürger und auch davon, daß diese nicht zu allem ja und amen sagen, was auf dem Rathaus geschieht. Die örtliche Presse und das Amtsblatt der Gemeinde sind dabei beliebte Kampfplätze. Wird die Gemeindeverwaltung in dieser Weise öffentlich angegriffen, so darf sie sich grundsätzlich des gleichen Forums bedienen, um ihren Standpunkt darzustellen und gegebenenfalls Vorwürfen entgegenzutreten. Immer wieder werfen Bürger ihrer Gemeindeverwaltung in Eingaben an mich vor, sie schieße bei in dieser Weise geführten öffentlichen Auseinandersetzungen über das Ziel hinaus und trage Einzelheiten aus Verwaltungsverfahren von Bürgern in die Öffentlichkeit. Dazu ist zu sagen: Bürger, die an einem Verwaltungsverfahren beteiligt sind, haben zwar grundsätzlich einen Anspruch darauf, daß ihre Geheimnisse nicht unbefugt offenbart werden. Dieser Geheimhaltungsanspruch ist jedoch nicht unbeschränkt:

- Zunächst einmal sind nicht schlechthin alle Tatsachen, die einen Bürger betreffen, Geheimnisse, sondern nur solche, die geheimhaltungswürdig sind. Als nicht geheimhaltungswürdig sah ich beispielsweise die Information an, daß ein Anwaltsbüro die Vertretung einer Bürgerinitiative gegen ein Flurbereinigungsverfahren niedergelegt hatte. Denn diese Information besagt nichts, was andere nichts angeht: die anwaltliche Vertretung einer Bürgerinitiative und ihre Beendigung ist bei öffentlichen Verfahren wie ein Flurbereinigungsverfahren nicht unüblich und in der Regel auch einem größeren Personenkreis bekannt. Nichts Kritikwürdiges fand ich deshalb daran, daß ein Bürgermeister diese Information im Rahmen einer heftig geführten öffentlichen Auseinandersetzung um ein Flurbereinigungsverfahren im Gemeindeamtsblatt veröffentlicht hat.
- Nicht geheimhaltungsbedürftig sind auch solche Umstände, die bereits der Allgemeinheit, also öffentlich bekannt sind. Immer wieder wird dabei verkannt, daß nicht alles, was einmal Gegenstand einer öffentlichen Gemeinderatsitzung oder einer öffentlichen Gerichtsverhandlung war, damit automatisch auch schon der Allgemeinheit bekannt ist. Dabei handelt es sich nämlich nur um eine Verfahrensöffentlichkeit, bei der nur derjenige Kenntnis erlangen kann, der an der Verhandlung oder Sitzung teilnimmt. Die Schutzwürdigkeit der persönlichen Verhältnisse eines einzelnen entfällt damit nicht etwa automatisch.

  Umgekehrt kann einmal die Geheimhaltungsbedürftigkeit schon dann entfallen, wenn ein Umstand zwar noch nicht öffentlich bekannt, wohl aber für die Öffentlichkeit bestimmt ist. So war es, als ein Bürger von einem Umweltschutzamt Maßnahmen ge-

gen die Emissionen eines benachbarten Gewerbebetriebs forderte und dabei schilderte, wie sie die Gesundheit seiner Familie beinträchtigen. Weil er dieses Schreiben gleichzeitig der Presse und dem Rundfunk zuleitete, konnte das Umweltschutzamt, obgleich die Medien darüber - noch - nicht berichtet hatten, davon ausgehen, daß der Bürger den Inhalt seines Schreibens nicht als geheimhaltungsbedürftig ansah.

- Eine Veröffentlichung an sich geheimhaltungsbedürftiger Umstände durch den Bürgermeister kann im Einzelfall auch durch ein überwiegendes Allgemeininteresse gerechtfertigt sein. Ein solches kann beispielsweise gegeben sein, wenn die Öffentlichkeit in einer Angelegenheit falsch oder unvollständig informiert wurde und eine Klarstellung nicht auf andere, die Betroffenen weniger beeinträchtigende Weise erreicht werden kann.

5. Fragwürdige Doppelrolle

Die Stadt Backnang ließ sich etwas Besonderes einfallen, um Hundehaltern, die ihren Hund nicht zur Hundesteuer anmeldeten, auf die Schliche zu kommen. Sie wies ihre Wasserzählerableser an, sich bei ihren Gängen von Haus zu Haus umzusehen und umzuhören, ob sie einen Vierbeiner entdecken. Die Ableser taten, wie ihnen geheißen. Den Bürgern sagten sie freilich nichts davon, selbst wenn sie einen Hund erblickten oder bellen hörten und dann der Stadtkämmerei meldeten. Ein Bürger der Stadt bekam dies trotzdem spitz und wandte sich an mich. Ich meine nicht, daß eine Stadt so ins Blaue hinein und heimlich dazu ermitteln darf. Dem steht schon das Übermaßverbot, ein Ausfluß von Artikel 20 des Grundgesetzes, entgegen; denn die Aktion richtete sich ja nicht nur gegen unkorrekte Hundebesitzer, sondern auch gegen alle, die ihre Hundesteuer stets korrekt beglichen. Darüber hinaus erlaubt § 99 Abs. 2 der Abgabenordnung der Stadt nicht anzuordnen, daß bedienstete Zähler Grundstücke oder Räume betreten, um nach unbekannten Gegenständen, sprich Hunden, zu forschen. Daran ändert auch nichts, daß sie diese Aktion mit dem Ablesen der Wasserzähler verknüpfte; denn anderenfalls wäre es jederzeit möglich, das Verbot des Ausforschungsbeweises nach § 99 Abs. 2 AO auf eine solche Weise zu umgehen. Am problematischsten ist freilich die heimliche Vorgehensweise, mit denen die Stadt die Bürger in ihren eigenen vier Wänden überzog. Sie läßt sich weder mit dem Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung noch mit dem informationellen Selbstbestimmungsrecht der Bürger in Einklang bringen. Ich bat deshalb die Stadt vor kurzem, ihre Aktion einzustellen.

6. Die Unterrichtung des Mieters

Wer um die Wohnungsnot in den Ballungszentren unseres Landes weiß, kann sich die Bedrängnis der Mieter vorstellen, die plötzlich ihre Mietwohnung wegen der Umwandlung in eine Eigentumswohnung räumen sollen. Um die Folgen solcher Umwandlungsaktionen wenigstens zu mildern, teilte das Wohnungsamt der Stadt Stuttgart solchen Mietern mit, es habe davon erfahren, daß der Vermieter beabsichtige, die Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umzuwandeln. Ihren Schreiben fügte es ein Merkblatt bei, das die Mieter über ihre Rechte in diesem Falle informieren und sie so vor etwaigen übereilten Schritten bewahren sollte. So sehr das Wohnungsamt mit dieser Aktion auch soziales Engagement bewies, ganz in Ordnung war sie nicht: Zwar verpflichtet § 2 a des Wohnungsbindungsgesetzes die Gemeinden, den Mieter einer mit öffentlichen Mitteln geförderten Wohnung von der Umwandlung in eine Eigentumswohnung und die sich daraus ergebenden

Rechtsfolgen zu unterrichten. Das Wohnungsamt bezog in seine Aktion aber nicht nur die Mieter von Sozialwohnungen, sondern auch die Mieter von freifinanzierten Wohnungen ein und unterrichtete sie zudem bereits dann, wenn der Vermieter beim Baurechtsamt eine Abgeschlossenheitsbescheinigung, die Voraussetzung für eine Wohnungsumwandlung ist, beantragt hatte, ohne abzuwarten, ob die Bescheinigung überhaupt erteilt wird und sich danach der Eigentümer des Hauses endgültig zu einer Umwandlung in Wohnungseigentum entschließt. Damit aber erhielten Mieter Informationen über den Hauseigentümer, die zu diesem Zeitpunkt jedenfalls (noch) nicht immer zutreffend waren. Solches läßt aber keine Rechtsvorschrift zu. Als das Wohnungsamt erfuhr, daß ein Miterbe einer freifinanzierten Wohnung, der an dieser Praxis Anstoß genommen hatte, sich deshalb an mich gewandt hatte, sah es ein, daß es die bisherige Praxis nicht weiterführen kann und änderte von sich aus sein Vorgehen, noch bevor ich ihm meine Bewertung mitgeteilt hatte. Es informiert seitdem im Falle von freifinanziertem Wohnraum die Mieter des Hauses nur noch dann gezielt, wenn die Einwilligung des Eigentümers hierzu vorliegt.

7. Das Vorkaufsrecht und der Gemeinderat

Wer ein Grundstück verkaufen will, muß der Gemeinde den Inhalt des Kaufvertrags mitteilen, damit sie prüfen kann, ob sie ein Vorkaufsrecht hat und wenn ja, ob sie von diesem Recht Gebrauch machen will. So verlangt es § 28 des Baugesetzbuches. Die Gemeinde erhält auf diese Weise einen umfassenden Überblick darüber, wer auf ihrem Gebiet wann welches Grundstück zu welchem Preis verkauft und erworben hat. Soll an diesen aus mancherlei Gründen interessanten Informationen nicht nur der Bürgermeister und seine Verwaltung, sondern auch der Gemeinderat, das Hauptverwaltungsorgan der Gemeinde, partizipieren können? Dies ist nicht nur ein kommunalpolitisches Problem, sondern auch eine Frage des Datenschutzes, denn dabei geht es immerhin um recht sensible Informationen über die am Vertragsabschluß beteiligten Personen. Das sah auch der Bürgermeister einer Großen Kreisstadt so, dem Zweifel gekommen waren, ob er seinen Gemeinderat regelmäßig und lückenlos über alle Grundstückskaufverträge informieren kann, wie es dieser von ihm verlangt. Seine Zweifel bestanden zu Recht. Klar ist, daß der Gemeinderat vom Bürgermeister eine Unterrichtung über all die Fälle verlangen kann, in denen er eine Entscheidung zu treffen hat. Das ist aber bei weitem nicht bei allen Grundstückskaufverträgen so. Nicht gefordert ist der Gemeinderat, wenn

- das Grundstück in einem Gebiet liegt, für das der Gemeinde überhaupt kein Vorkaufsrecht zusteht,
- das Grundstück an einen privilegierten Verwandten oder öffentlichen Bedarfsträger verkauft wurde,
- der Gemeinderat allgemein auf die Ausübung des Vorkaufsrechts verzichtet hat oder aber
- die Zuständigkeit zur Ausübung des Vorkaufsrechts auf den Bürgermeister übertragen wurde.

Es ist ausschließlich Sache des Bürgermeisters festzustellen, ob einer dieser Gründe gegeben ist, da es sich hierbei um ein Geschäft der laufenden Verwaltung handelt. Kommt er zum Ergebnis, daß ein Vorkaufsrecht nicht besteht, muß sich der Gemeinderat mit diesem Vertrag nicht befassen und kann deswegen auch keine Unterrichtung vom Bürgermeister verlangen.

Auch die allgemeinen Informationsrechte des Gemeinderats rechtfertigen keine laufende Unterrichtung über sämtliche Grundstückskaufverträge. Ein Informationsrecht nach § 43 Abs. 5 der Gemein-

deordnung ist nicht gegeben, weil man nicht sagen kann, daß es sich bei sämtlichen Grundstücksgeschäften um eine wichtige, die Gemeinde und ihre Verwaltung betreffende Angelegenheit handelt. Schließlich ergibt sich ein solches Recht auch nicht aus § 24 Abs. 3 der Gemeindeordnung. Nach dieser Vorschrift steht dem Gemeinderat nämlich nur ein Auskunftsrecht zu, um die Durchführung seiner Beschlüsse zu überwachen und die Gemeindeverwaltung zu kontrollieren. Daraus ergibt sich allenfalls eine Unterrichtungspflicht im Einzelfall, nicht aber eine Pflicht zur Unterrichtung über sämtliche Grundstückskaufverträge.

8. Medienverleih der Kreisbildstellen

Die Kreisbildstellen der Stadt- und Landkreise leihen Filme und andere Medien an Schulen und Lehrer für Unterrichtszwecke aus. Um ihnen den Verleih zu erleichtern, bietet ihnen die Datenzentrale das landeseinheitliche EDV-Verfahren MEDIO an. Mit seiner Hilfe können die Kreisbildstellen Bestellungen entgegennehmen, die Medienausleihe abwickeln und Vormerkungen registrieren. MEDIO sieht dazu die Führung einer Kunden- und einer Mediendatei vor. Zu Recht nahm ein Lehrer Anstoß, was alles in diesen Dateien über ihn und seine Kollegen gespeichert werden soll:

- Die Lehrer sollen in der Kundendatei nicht bloß mit den üblichen Personalien gespeichert werden; sie soll auch Auskunft geben, wie oft der einzelne Lehrer pro Jahr u. a. ein Medium entlieh, wie oft er ein gewünschtes wegen anderweitiger Ausleihe nicht bekam und wie oft er dann während der Wartezeit ganz darauf verzichtete. Damit schoß MEDIO weit über das Ziel hinaus. Denn Kreisbildstellen müssen, um ihre Aufgaben zu erfüllen, nicht wissen, wie oft ein bestimmter Lehrer ihre Leistungen in Anspruch nahm, nehmen wollte oder eine Anmeldung wieder zurücknahm. Infolgedessen darf MEDIO die Speicherung solcher Daten über einzelne Lehrer gar nicht erst vorsehen.
- In der Mediendatei sollen die Kreisbildstellen für jedes einzelne Medium speichern, welcher Lehrer es jeweils wann ausgeliehen hat. Diese Lehrerdaten will MEDIO nicht bereits dann, wenn der Lehrer das Medium ordnungsgemäß zurückgab, sondern erst dann löschen, wenn es jemand anders ausleiht. So kann es kommen, daß ein Entleiher unter Umständen über Jahre hinaus in der Mediendatei gespeichert bleibt. Das aber ist mit § 13 LDSG nicht zu vereinbaren: denn Kreisbildstellen müssen, sobald ein Ausleihvorgang korrekt abgewickelt ist – also das zurückgegebene Medium auch auf etwaige Beschädigungen geprüft wurde –, den Namen des letzten Entleihers nicht mehr kennen.

Die Datenzentrale will MEDIO entsprechend ändern.

9. Die Kontrolle des Aussiedlers

Aussiedler, die einen Vertriebenenausweis besitzen, haben Anspruch auf eine Reihe von Vergünstigungen, z. B. im Renten- und Steuerrecht. Manche Leistungen können sie auch schon vor Ausstellung des Vertriebenenausweises erhalten. Dazu zählen z. B. Leistungen aus der gesetzlichen Krankenversicherung und Eingliederungsgeld nach dem Arbeitsförderungsgesetz. Da bekanntlich auch Behörden sich irren können, kann es vorkommen, daß einem Aussiedler, der bereits Leistungen erhalten hat, nachträglich der Vertriebenenausweis versagt wird. Ebenso ist denkbar, daß ein Vertriebenenausweis nachträglich eingezogen oder für ungültig erklärt werden muß, weil sich herausstellt, daß er zu Unrecht erteilt wurde. In solchen Fällen soll die jeweilige Ausweisbehörde – also der Stadt- oder Landkreis – die Stellen unterrichten, die den Aussied-

lern Leistungen und Vergünstigungen gewähren, damit unrechtmäßige Zahlungen vermieden werden. So will es eine auf Betreiben des Innenministeriums durch das Gesetz vom 29. Oktober 1990 (GBl. S. 319) in das Eingliederungsgesetz eingefügte Bestimmung. Sie begegnet folgenden Bedenken:

- Da eine solche Unterrichtung der Behörden und Stellen, die an Aussiedler Leistungen und Vergünstigungen gewähren, in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Aussiedler eingreift, darf der Gesetzgeber solche Eingriffe nur dann zulassen, wenn dafür ein überwiegendes Allgemeininteresse besteht. Nun liegt es sicher im öffentlichen Interesse, Vorkehrungen dagegen zu treffen, daß Behörden keine unrechtmäßigen Leistungen erbringen. Die Frage nur, ob bisher überhaupt von einem nennenswerten unrechtmäßigen Bezug von Leistungen gesprochen werden kann. Denn nur dann stellt sich überhaupt die Frage, ob und, wenn ja, welche zusätzlichen Kontrollmöglichkeiten geschaffen werden müssen. Das Innenministerium machte sich offenbar gerade hierüber keine Vorstellungen. Es konnte mir keinerlei Informationen darüber geben, in welchem Umfang bisher Leistungen unberechtigt bezogen wurden. Für das Innenministerium reichte offenbar schon die theoretische Möglichkeit aus, daß es zum unberechtigten Leistungsbezug kommen kann, den Gesetzgeber in Trab zu setzen. Auf einer solchen unzureichenden Entscheidungsgrundlage sollten aber Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht nicht zugelassen werden.
- Problematisch ist die Regelung aber auch, weil aus ihr nicht klar ersichtlich ist, ob die Ausweisbehörde die Unterrichtung nur auf Anforderung der leistungsgewährenden Stelle oder von Amts wegen vornehmen soll. Gewollt ist, wie das Innenministerium wissen ließ, die Unterrichtung von Amts wegen. Dann aber stellt sich die Frage, ob die Regelung im überwiegenden Allgemeininteresse geboten ist erst recht. Da nämlich die Ausweisbehörde selbstverständlich nicht wissen kann, welche Rechte und Vergünstigungen der Betroffene tatsächlich in Anspruch genommen hat, bleibt ihr nur übrig, gewissermaßen ins Blaue hinein alle Behörden und Stellen, die für die Gewährung von Rechten oder Vergünstigungen an Aussiedler in Betracht kommen, über den Wegfall der Vertriebeneneigenschaft zu unterrichten. Diese Informationen würden also auch solche Stellen erhalten, die keine Leistungen und Vergünstigungen gewährt haben und deshalb bisher mit dem Betroffenen noch gar nichts zu tun hatten. Dies wäre allenfalls dann noch verhältnismäßig, wenn tatsächlich auf andere Weise ein nennenswerter unberechtigter Leistungsbezug nicht verhindert werden könnte. Aber über Erkenntnisse dazu verfügt das Innenministerium ja nicht.

9. Teil: Technik

1. Dialogverarbeitung

In den letzten Jahren vollzog sich in der öffentlichen Verwaltung im Land ohne große Diskussionen ein grundlegender Wandel beim Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung. Die Dialogverarbeitung hielt Einzug. Seitdem können Mitarbeiter der Behörden von ihrem Bildschirm am Arbeitsplatz aus direkt auf Daten zugreifen, die in einem ganz woanders stehenden Computer gespeichert sind, und damit arbeiten. Bis dahin hatten die Behörden ihre Daten an ein Rechenzentrum geschickt, das sie erfaßte, in den Computer

einspeicherte und verarbeitete. Die Ergebnisse gab das Rechenzentrum dann in Form von Computerlisten und gedruckten Formularen tagtäglich an die Mitarbeiter zurück. Diese Vorgehensweise änderte sich ganz allmählich; immer mehr Bildschirme tauchten vor Ort in den Behörden auf. Heute geben die Mitarbeiter die Daten am Bildschirm selbst ein, rufen sie ab, schreiben sie fort und können sie auch jederzeit vor Ort ausdrucken. Diese Entwicklung wirkte sich auch auf die Rechenzentren aus. So fiel die Datenerfassung weg; an ihre Stelle traten neue und veränderte Aufgaben. Zum Beispiel müssen die Rechenzentren nunmehr die einzelnen Mitarbeiter in den Behörden betreuen und dafür sorgen, daß diese die für ihre Arbeiten notwendigen, von ihrer Dienststelle zugewiesenen Zugriffsrechte auch tatsächlich ausüben können. Die veränderte Aufgabenstellung der Rechenzentren brachte aber auch neue Risiken für den Datenschutz mit sich. Es stieg nämlich nicht nur die Zahl der Personen, die über besondere Zugriffsrechte verfügen; auch der Umfang der einzelnen Zugriffsrechte wuchs. Wegen dieser Entwicklung beschäftigte sich mein Amt bei der Überprüfung einzelner EDV-Verfahren auch intensiv mit der Rolle der Rechenzentren. Darüber hinaus überprüften wir noch ein Großrechenzentrum, das Regionale Rechenzentrum Alb-Schwarzwald in Reutlingen. An dieses Rechenzentrum sind zirka 2 500 in den Verwaltungen der Landkreise, Städte und Gemeinden der Regionen Neckar-Alb und Schwarzwald-Baar-Heuberg aufgestellte Bildschirme angeschlossen. Bei der Überprüfung der Arbeit der Rechenzentren zeigten sich eine Reihe von Problemen.

1.1 Der Systemverwalter

Bei allem Fortschritt in der Datenverarbeitung: noch können die Computer nicht alleine laufen, noch müssen Menschen sie in Betrieb nehmen, für das reibungslose Zusammenspiel aller Teile sorgen und dann helfend eingreifen, wenn es zu Problemen und Störungen kommt. Damit sich die Anwender darum nicht kümmern müssen, nehmen ihnen die Systemverwalter, auch Systemprogrammierer oder Systembetreuer genannt, diese Aufgaben ab. Dazu benötigen sie umfassende Zugriffsmöglichkeiten. Die damit verbundenen Risiken für den Datenschutz liegen auf der Hand. Wer, wie der Systemverwalter, Dateien einrichten und Programme verwalten kann, der kann auch auf die gespeicherten Daten zugreifen und die Programme verändern. Wer Probleme aufdecken und Störungen beseitigen kann, kann zugleich nahezu sämtliche Sicherungsvorkehrungen umgehen. Zudem besteht die Gefahr, daß sich Unbefugte die Zugriffsmöglichkeiten des Systemverwalters aneignen, um die Datenverarbeitung zu manipulieren. Die datenverarbeitenden Stellen müssen deshalb die Datenverarbeitung so organisieren, daß diese Risiken so gering wie möglich gehalten werden.

1.1.1 Die Allmacht des Systemverwalters einschränken

Folgende Maßnahmen können dazu beitragen, daß auch der Systemverwalter nicht nach Gutdünken schalten und walten kann:

- Wenn irgend möglich sollte man die Systemverwaltung unter mehreren Personen aufteilen. Größere Rechenzentren können zum Beispiel sehr wohl einen Systemverwalter für das Betriebssystem, einen anderen für die Dateien und einen dritten für das Datennetz bestellen. Dabei darf selbstverständlich jeder dieser Systemverwalter nur über die Zugriffsrechte verfügen, die er speziell zur Erfüllung seiner (Teil-)Aufgaben benötigt. Das gilt es auch bei der Vertretungsregelung zu beachten.

- Obwohl es dem Systemverwalter faktisch möglich ist, auf alle gespeicherten Daten zuzugreifen, darf ihn das Rechenzentrum nicht zudem ständig noch mit dem Zugriffsrecht eines normalen Benutzers ausstatten und ihm dadurch ermöglichen, auf bequemere Art und Weise, als dies ansonsten der Systemverwalter kann, auf gespeicherte Daten zuzugreifen. Ein solches Zugriffsrecht sollte man ihm allenfalls im konkreten Einzelfall, z. B. zur Fehlerbehebung, einräumen. Dem trug das Rechenzentrum Alb-Schwarzwald nicht Rechnung. Einem der dortigen Systemverwalter hatte es die Zugriffsrechte eines Benutzers zugewiesen. Dieser konnte damit ständig die Daten aller im Rechenzentrum gespeicherten Einwohner abrufen. Der Systemverwalter hatte diese Befugnis erhalten, damit er über das Wochenende beim Ausprobieren einer neuen Version des Betriebssystems auf die Einwohnerdaten zugreifen und überprüfen kann, ob die Daten am Bildschirm richtig angezeigt werden. Da solche Arbeiten höchst selten vorkommen, besteht keine Notwendigkeit, dem Systemverwalter für diesen Zweck einen ständigen Zugriff einzuräumen. Eine Antwort des Rechenzentrums auf meine Beanstandung nach § 18 LDSG steht noch aus.

  Ähnlich lagen die Dinge bei der Innungskrankenkasse Rems-Murr. Sie hatte dem für sie zuständigen Systemverwalter im Rechenzentrum des Landesverbands der Innungskrankenkassen eine Benutzerkennung eingerichtet und diese mit den umfassendsten Zugriffsrechten ausgestattet, die das EDV-Verfahren vorsieht. War zur Fehlersuche oder -behebung eine Verbindung zwischen dem Rechenzentrum und dem EDV-System der Innungskrankenkasse hergestellt, konnte der Systemverwalter deshalb alle gespeicherten Daten nicht nur lesen und verändern, sondern sogar auch löschen und zwar unabhängig davon, welcher Art die Störung war. Dieses Vorgehen habe ich nach § 18 LDSG beanstandet. Allein um Fehler oder Störungen zu suchen, muß der Systemverwalter keine Versichertendaten verändern oder löschen können. Nicht einmal ein lesender Zugriff ist immer notwendig. Deshalb sollte man dem Systemverwalter einen solchen Zugriff nur im Einzelfall ermöglichen.
- Die Paßworte der Benutzer müssen verschlüsselt gespeichert sein, damit weder der Systemverwalter noch der Benutzerverwalter, die jeweils Zugang zur Paßwortdatei haben, die Paßworte ermitteln können. Obwohl das schon längst Stand der Technik ist, muß ich bei Kontrollen immer wieder feststellen, daß Paßworte im Klartext gespeichert sind. So ist es zum Beispiel beim landeseinheitlichen Verfahren „Führerscheinwesen/Fahrerlaubnis" der Datenzentrale, das mittlerweile in allen Regionalen Rechenzentren in Baden-Württemberg eingesetzt wird. In der gleichen Weise verfuhr auch die AOK Nürtingen-Kirchheim/Teck. Beide wollen meinen Beanstandungen nach § 18 LDSG Rechnung tragen.
- Werden Daten gespeichert, die auch der Systemverwalter nicht zur Kenntnis nehmen darf, sind sie zu verschlüsseln. Damit wird zugleich auch der Schutz vor Zugriffen durch unbefugte Dritte ganz wesentlich erhöht.

1.1.2 Vorkehrungen gegen Eindringversuche

Weil der Systemverwalter über umfassende Zugriffsmöglichkeiten verfügt, ist es besonders wichtig, daß Unbefugte sich diese nicht aneignen können. Dazu tragen folgende Maßnahmen bei:

- Der Systemverwalter muß mit seinem Paßwort, dem sogenannten Master-Paßwort, besonders sorgfältig umgehen. Dazu gehört es, daß das von den Software-Lieferanten vorgegebene und deshalb einem größeren Personenkreis bekannte Master-Paßwort spätestens vor dem Einsatz des EDV-Verfahrens zu ändern ist. Da auch Systemprogrammierer nicht tagtäglich alle ihre Zugriffsmöglichkeiten ausschöpfen müssen, weil vieles Routine ist, wie zum Beispiel das regelmäßige Sichern von Daten und Programmen, sollte ihnen für diese Routinearbeit ein selbständiges Zugriffsrecht eingeräumt werden, so daß sie nicht immer mit dem Master-Paßwort arbeiten müssen. Auf diese Weise wird das Risiko, daß Unbefugten das Master-Paßwort bekannt wird, deutlich verringert.
- Es ist nicht erforderlich, daß der Systemverwalter seine Funktion an jedem beliebigen Bildschirm ausüben kann. Damit wird nur das Risiko, daß sein Paßwort Unbefugten bekannt wird, unnötig erhöht. Deshalb ist sicherzustellen, daß der Systemverwalter seine Arbeit nur an wenigen dafür bestimmten Terminals ausüben kann. Der Aufstellungsort muß zudem besonders geschützt sein.

1.2 Der Benutzerverwalter

Damit nicht jeder X-beliebige auf die im Computer gespeicherten Daten zugreifen kann, muß sich jeder Berechtigte durch eine Benutzerkennung und ein Paßwort gegenüber dem Computer ausweisen. Dazu muß der Benutzerverwalter dort zunächst einmal die Benutzerkennung, das erstmals zu verwendende Paßwort und die Zugriffsrechte eines jeden Benutzers installieren. Er muß im Computer auch eintragen, an welchen Bildschirmen die Benutzer jeweils arbeiten dürfen, nach welcher Zeitspanne ihre Paßworte automatisch verfallen sollen, nach wie vielen Fehlversuchen Terminals gegen weitere Eingaben gesperrt und nach welcher Zeitspanne die Benutzer automatisch abgemeldet werden, wenn sie keine Eingaben mehr tätigen. Das alles muß die jeweilige speichernde Stelle vorgeben. Sie kann die Benutzerverwaltung entweder selbst durchführen oder das Rechenzentrum damit beauftragen.

Wer die mit der Benutzerverwaltung verbundenen Befugnisse ausübt, kann jederzeit sich selbst oder einen Dritten als Benutzer eintragen, mit jedem möglichen Zugriffsrecht ausstatten und so die Möglichkeit verschaffen, auf alle gespeicherten Daten zuzugreifen, um diese abzurufen, zu verändern, neue Datensätze einzugeben und vorhandene zu löschen. Alle Spuren darüber lassen sich nachträglich dadurch verwischen, daß die Zugriffsrechte wieder gelöscht werden. Aber auch Unbefugte können sich Zugriffsrechte des Benutzerverwalters aneignen. Deshalb ist bei der Benutzerverwaltung folgendes zu beachten:

1.2.1 Umfassende Zugriffsrechte nur dem Benutzerverwalter

Da die Befugnisse der Benutzerverwalter sehr umfassend sind, dürfen nur wenige mit dieser Aufgabe betraut werden. Das wird leider nicht immer beachtet.

- So waren beim Regionalen Rechenzentrum Alb-Schwarzwald nicht nur der eigentliche Benutzerver-

walter und sein Stellvertreter mit den Zugriffsrechten eines Benutzerverwalters ausgestattet, sondern auch zwei weitere Mitarbeiter. Sie hatten diese Befugnisse erhalten, um bei Abwesenheit des an sich dafür zuständigen Benutzerverwalters die Sperre von Bildschirmen wieder aufzuheben, die dann eintritt, wenn dort jemand mehr als fünf fehlerhafte Anmeldeversuche startet. Nur, um die Sperre von Bildschirmen aufzuheben, benötigt man nicht die umfassenden Zugriffsrechte eines Benutzerverwalters; dafür reicht auch eine Teilberechtigung aus. Ich habe deshalb das Vorgehen des Rechenzentrums nach § 18 LDSG beanstandet. Eine Antwort des Rechenzentrums steht noch aus.

- Beim Rechenzentrum des AOK-Landesverbandes in Lahr, an das Ortskrankenkassen angeschlossen sind, lagen die Dinge so: In den Ortskrankenkassen sind Bildschirme aufgestellt, an denen die Sachbearbeiter im Dialog auf die im Rechenzentrum gespeicherten Daten zugreifen. Jede AOK verwaltet ihre Benutzer selbst. Dazu hatte das Rechenzentrum jedem der Benutzerverwalter die gleiche Benutzerkennung und das gleiche Paßwort zugeteilt. Deshalb konnte jeder dieser Benutzerverwalter auch in jeder anderen dem Rechenzentrum angeschlossenen AOK in die Benutzerverwaltung eingreifen, wenn ihm dort ein Bildschirm zur Verfügung stand. Wer partout in fremden Revieren jagen wollte, mußte sogar nicht einmal einen Ortswechsel vornehmen. Er konnte nämlich von seiner AOK aus ein spezielles Programm anwählen, die Nummer einer anderen, dem Rechenzentrum angeschlossenen AOK eingeben und dann dort in die Benutzerverwaltung eingreifen. Nachdem ich dies nach § 18 LDSG beanstandet habe, hat der AOK-Landesverband diesen Mangel umgehend abgestellt.

- Im Rechenzentrum Kommunale Datenverarbeitung Mittlerer Neckar (KDMN) konnten außer dem Benutzerverwalter noch 9 weitere Mitarbeiter des Rechenzentrums in die Benutzerverwaltung des Führerscheinverfahrens eingreifen, obwohl sie mit diesem Verfahren gar nichts zu tun hatten. Das lag in erster Linie am landeseinheitlichen Verfahren „Führerscheinwesen/Fahrerlaubnis". Die Version, die das Rechenzentrum einsetzte, war nämlich so programmiert, daß sich alle Benutzer mit ihren Paßworten anmelden mußten, aber ausgerechnet der Benutzerverwalter nicht. Ein schwerwiegender Programmfehler, wie ich meine, denn Hinz und Kunz hätten Benutzerverwalter spielen können. Der KDMN hatte diesen Fehler erkannt und versucht, ihn mit Hilfe der Möglichkeiten zu beheben, die sein Betriebssystem bietet. Dabei war aber einiges schiefgegangen. Es schränkte damit zwar den Kreis derjenigen wesentlich ein, die in die Benutzerverwaltung hätten eingreifen können; jedoch blieben immer noch 9 Mitarbeiter übrig, denen diese Möglichkeit offenstand. Die Datenzentrale, deren Programmfehler ich nach § 18 LDSG beanstandete, hat inzwischen eine neue Version des EDV-Verfahrens entwickelt, die diesen Fehler nicht mehr enthält. Das KDMN hat nach meiner Beanstandung seinen Fehler umgehend abgestellt.

- Bei der Innungskrankenkasse Rems-Murr waren aus folgendem Grund fünf Mitarbeiter mit dem Zugriffs-

recht eines Benutzerverwalters ausgestattet: sie waren nicht nur als Sachbearbeiter, sondern auch als Systembediener tätig, um zum Beispiel täglich nach Arbeitsschluß Daten zu sichern. Dazu benötigen sie ein besonderes Zugriffsrecht, das der Bundesverband der Innungskrankenkassen aber so ausgestaltet hatte, daß es automatisch die Benutzerverwaltung mit einschließt. Auf meine Beanstandung nach § 18 LDSG hin hat die Innungskrankenkasse Rems-Murr ihren Bundesverband um Abhilfe gebeten. Bis wann dies möglich sein wird, ist noch nicht bekannt.

1.2.2 Zugriffsrechte maßgeschneidert vergeben

Das EDV-Verfahren muß genügend differenzierte Zugriffsrechte vorsehen; sonst kann es dazu kommen, daß der Benutzerverwalter ungewollt Benutzer mit zu umfangreichen Zugriffsrechten ausstattet. Das war bei der Innungskrankenkasse Rems-Murr nicht der Fall: ihr Verfahren kennt nur Zugriffsrechte für typische Tätigkeiten, wie sie in einer Innungskrankenkasse vorkommen. Da keines dieser Zugriffsrechte auf die Aufgaben von zweien ihrer Mitarbeiter paßte, stattete der Benutzerverwalter die beiden mit dem umfassenden, für ihre Tätigkeit gar nicht notwendigen Zugriffsrecht eines Benutzerverwalters aus. Da die Innungskrankenkasse Rems-Murr diesen Programmfehler nicht selbst beheben kann, hat sie auf meine Beanstandung nach § 18 LDSG hin ihren Bundesverband gebeten, dies zu besorgen.

1.2.3 Ohne Benutzerverzeichnis geht es nicht

Um in regelmäßigen Abständen überprüfen zu können, welche Mitarbeiter tatsächlich auf welche Daten zugreifen können und ob die im Computer eingetragenen Zugriffsrechte auch mit der aktuellen Aufgabenzuweisung an die Mitarbeiter übereinstimmen, sollte das EDV-Verfahren programmgesteuert ein Verzeichnis aller Benutzer und ihrer Zugriffsrechte erstellen. Daran fehlte es sowohl bei der Innungskrankenkasse Rems-Murr als auch bei der AOK Nürtingen-Kirchheim/Teck. Nach meiner Beanstandung nach § 18 LDSG haben beide ihren Landesverband beauftragt, für ein solches Benutzerverzeichnis zu sorgen. Auch das landeseinheitliche EDV-Verfahren „Führerscheinwesen/Fahrerlaubnis", das das Landratsamt Rems-Murr-Kreis zur Verarbeitung seiner Führerscheindaten einsetzt, konnte kein Benutzerverzeichnis erstellen. Die dafür verantwortliche Datenzentrale Baden-Württemberg hat meiner Beanstandung nach § 18 LDSG umgehend abgeholfen.

1.2.4 Keine Aktivitäten ohne Protokoll

Damit man nachträglich lückenlos nachvollziehen kann, welche Benutzer wann über welche Zugriffsrechte verfügten, und überprüfen kann, ob der Benutzer sich selbst oder andere unbefugt mit Zugriffsrechten ausgestattet hat, sind die Aktivitäten des Benutzerverwalters zu protokollieren. Das taten weder die AOK Nürtingen-Kirchheim/Teck, noch die Innungskrankenkasse Rems-Murr, noch sah dies das landeseinheitliche EDV-Verfahren „Führerscheinwesen/Fahrerlaubnis" der Datenzentrale vor. Solche Protokolle müssen dann selbstverständlich aber auch vollständig sein. Dies war beim Rechenzentrum des AOK-Landesverbandes in Lahr nicht der Fall. Zwar sah das Programm vor, daß automatisch aufgezeichnet wird, wer jeweils als Benutzerverwalter tätig

war und was er eingab. Tatsächlich wurde das jedoch aufgrund eines Programmfehlers in einer Vielzahl von Fällen überhaupt nicht aufgezeichnet. In einigen Fällen war die Protokollierung sogar falsch. All diese Stellen wollen nach meiner Beanstandung nach § 18 LDSG für Abhilfe sorgen.

1.2.5 Eindringungsversuche verhindern

Weil der Benutzerverwalter über weitgehende Zugriffsrechte verfügt, ist alles Erdenkliche zu tun, damit kein Unbefugter sich dessen Zugriffsrechte aneignen kann. Dabei ist auf folgendes zu achten:

- Mit seinem Paßwort muß der Benutzerverwalter besonders sorgfältig umgehen und es häufiger ändern als andere.
- Hat ein Benutzerverwalter neben der Benutzerverwaltung noch andere Aufgaben wahrzunehmen, dann wird das Risiko, daß sein Paßwort bekannt oder ausgespäht wird, unnötig groß, wenn er für alle Tätigkeiten nur die dafür vorgesehene Benutzerkennung und damit auch das dafür vorgesehene Paßwort verwendet. So verfuhr die Innungskrankenkasse Rems-Murr. Sie hatte einen Mitarbeiter mit der Schulung und Einweisung der Mitarbeiter in das EDV-Verfahren MosaIKK beauftragt, ihn zum Sachbearbeiter der Innenrevision bestellt und ihm zudem noch die Benutzerverwaltung übertragen. Dieser Mitarbeiter hatte für sich selbst nur eine einzige Benutzerkennung eingetragen und zwar die, die er zur Benutzerverwaltung benötigte. Er mußte sich deshalb immer mit dem gleichen Paßwort anmelden ganz gleich, ob er als Benutzerverwalter tätig war oder ob er Mitarbeiter schulte oder einwies. Meiner Beanstandung nach § 18 LDSG trug die IKK Rems-Murr umgehend Rechnung.
- Je mehr Mitarbeiter an Bildschirmen tätig sind und je ausgedehnter das Datennetz ist, um so größer ist das Risiko, daß ein Unbefugter Kenntnis vom Paßwort des Benutzerverwalters erhält. Dieses Risiko ist wesentlich eingeschränkt, wenn der Benutzerverwalter seine Tätigkeit nur an einigen wenigen dafür bestimmten und nicht an jedem beliebigen Bildschirm ausüben kann. Eine solche Terminalbeschränkung fehlte sowohl bei der IKK Rems-Murr als auch bei der AOK Nürtingen-Kirchheim/Teck. Ebenso war sie beim Regionalen Rechenzentrum Alb-Schwarzwald und dem KDMN nicht vorhanden. Dort konnte der jeweilige Benutzerverwalter an jedem der 2 500 bzw. 3 500 über die Region verteilten Bildschirme tätig werden. Diese Mängel habe ich nach § 18 LDSG beanstandet. Der Landesverband der Ortskrankenkassen ist nicht bereit, der Beanstandung Rechnung zu tragen, weil er das Risiko eines Datenmißbrauchs ausschließlich bei externen Personen sieht und die Mitarbeiter der Ortskrankenkassen gegenüber Versuchungen für immun hält. Die Innungskrankenkasse Rems-Murr hat meine Beanstandung an ihren Bundesverband weitergeleitet und um Stellungnahme gebeten, weil nur er die notwendigen Programmänderungen durchführen kann; eine Antwort liegt noch nicht vor. Der KDMN hat den Mangel abgestellt. Vom Rechenzentrum Alb-Schwarzwald liegt noch keine Äußerung vor.

1.2 Der Anwenderbetreuer

Immer größer wird die Zahl derjenigen, die bei ihrer täglichen Arbeit mit dem Computer umgehen müssen. Für sie ist der Bildschirm fester Bestandteil ihres Arbeitsplatzes geworden. Obwohl die Computerbranche mit viel Werbeaufwand verkündet, wie kinderleicht doch Computer und deren Programme zu bedienen seien, bemerkt jeder, der damit täglich zu tun hat, daß vieles gar nicht so einfach ist. Liegt die Ursache etwa doch in der Technik? Ist der Mensch noch immer nicht perfekt genug oder liegt es an beidem? Wie dem auch sei, wer weder Spezialist noch Computerfreak ist, hat ab und zu Probleme bei seiner Arbeit am Bildschirm, die er selbst nicht lösen kann. Dazu benötigt er fachkundige Unterstützung. Geht es dabei allein um technische Probleme, zum Beispiel wenn der Bildschirm plötzlich dunkel wird, dann muß der Systemverwalter für Abhilfe sorgen. Kommt er dagegen mit dem EDV-Verfahren nicht klar, muß jemand weiterhelfen, der sich darin auskennt; das ist der Anwenderbetreuer. Der muß oftmals rasch helfen, weil Bürger auf die Bearbeitung ihrer Angelegenheit warten. Welche Probleme die Anwenderbetreuung in der Praxis aufwirft, zeigen folgende Beispiele:

1.3.1 1,6 Millionen Einwohner ständig im Griff

Jede dem Regionalen Rechenzentrum Alb-Schwarzwald angeschlossene Stelle kann sich an das Rechenzentrum wenden und seine Anwenderbetreuung in Anspruch nehmen. Das Rechenzentrum hat damit 31 Mitarbeiter beauftragt, die jeweils für bestimmte EDV-Verfahren zuständig sind. 6 Mitarbeiter sind als Anwenderbetreuer für das EDV-Verfahren Einwohnerwesen tätig. An sie können sich die in den Einwohnermeldeämtern tätigen Sachbearbeiter von insgesamt 141 Städten und Gemeinden wenden. Hat einer dieser Sachbearbeiter ein Problem, teilt er dies telefonisch einem dieser Anwenderbetreuer mit und schildert den Sachverhalt. Läßt sich das Problem am Telefon allein nicht klären, meldet sich der Anwenderbetreuer mit seiner Benutzerkennung und seinem Paßwort beim automatisierten Einwohnerverfahren an und erlangt so den Zugriff auf alle im Rechenzentrum gespeicherten Daten der zirka 1,6 Millionen Einwohner der angeschlossenen Städte und Gemeinden. Dann gibt er Name und Vornamen des Einwohners ein, bei dessen Datensatz die Schwierigkeiten auftraten, derentwegen er zu Rate gezogen wird. Dessen Daten erscheinen am Bildschirm. Der Anwenderbetreuer kann sie dann nicht nur lesen, sondern auch verändern und löschen. Ist das Problem gelöst, dann unterbricht er nicht etwa den Zugriff auf die Einwohnerdaten, sondern behält ihn bei und wartet auf mögliche weitere Anfragen von Sachbearbeitern. Nach Angaben des Rechenzentrums Alb-Schwarzwald gehen am Tag zwischen fünf und zehn solcher Hilferufe ein. Das EDV-Verfahren Einwohnerwesen protokolliert nicht, auf welche Daten die Anwenderbetreuer zugegriffen haben. Nur wenn sie einen Datensatz geändert haben, schreiben sie auf, welche Meldebehörde sich wann mit welchem Problem an sie gewandt hat und was sie daraufhin unternahmen. Solche Änderungen nahmen sie bis Mitte des Jahres in etwa 20 Fällen vor. In einem dieser Fälle gab ein Mitarbeiter eines Meldeamts nach einem Todesfall versehentlich nicht den Namen des Verstorbenen, sondern den eines noch lebenden Einwohners ein. Er bemerkte seinen Fehler sofort, konnte ihn aber nicht selbst korrigieren, weil ihm dafür kein Programm

zur Verfügung stand. In einem anderen Falle konnte der Sachbearbeiter eines anderen Meldeamts den bisherigen Namen eines adoptierten Kindes nicht löschen. Deswegen mußte auch er sich an den Anwenderbetreuer im Rechenzentrum wenden, der über ein dafür geeignetes Spezialprogramm verfügte.

Dieses Vorgehen ist aus folgenden Gründen fehlerhaft: Das Rechenzentrum Alb-Schwarzwald darf Anwenderbetreuern nur die Zugriffsrechte einräumen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Einen ständigen lesenden und schreibenden Zugriff brauchen sie aber nicht. Es reicht vielmehr aus, wenn ihnen der Zugriff dann eingeräumt wird, wenn dies in einem einzelnen Betreuungsfall notwendig ist. Es kann auch grundsätzlich nicht zu den Aufgaben der Anwenderbetreuer gehören, Daten einzugeben, diese zu verändern oder gar zu löschen. Dies ist vielmehr Sache der Meldeämter. Das Rechenzentrum muß deshalb dafür sorgen, daß die Bearbeiter all diese Eingaben selbst vornehmen können. Wird dem Anwenderbetreuer im Einzelfall ein lesender Zugriff auf die Einwohnerdaten ermöglicht, müssen seine Aktivitäten protokolliert werden, da er ja bei dieser Gelegenheit auch auf viele andere Daten zugreifen kann. Die Antwort des Rechenzentrums Alb-Schwarzwald auf meine Beanstandung nach § 18 LDSG steht noch aus.

1.3.2 Alle Versichertendaten ständig im Griff

Ganz ähnlich geht das Rechenzentrum des Landesverbands der Ortskrankenkassen in Lahr vor, das die Versichertendaten der Ortskrankenkassen verarbeitet, die dem Rechenzentrum angeschlossen sind. Dort können zwei Mitarbeiter als Anwenderbetreuer ständig auf alle Versichertendaten zugreifen. Ruft ein Sachbearbeiter einer Ortskrankenkasse bei einem der Anwenderbetreuer an, weil er bei seiner Arbeit am Bildschirm nicht weiterkommt, dann gibt dieser zunächst die Nummer der jeweiligen Ortskrankenkasse an seinem Bildschirm ein und erlangt so den Zugang zu den Daten dieser Ortskrankenkasse. Auch er kann die Versichertendaten nicht nur lesen, sondern auch verändern und löschen. Auch zeichnet in diesem Rechenzentrum das EDV-System seine Aktivitäten nicht auf. Die Anwenderbetreuer halten nicht einmal fest, wie oft die Sachbearbeiter der Ortskrankenkasse ihre Hilfe in Anspruch nehmen. Diese Vorgehensweise habe ich ebenfalls nach § 18 LDSG beanstandet. Denn auch hier benötigen die Anwenderbetreuer keinen ständigen lesenden und schreibenden Zugriff auf alle Versichertendaten. Beanstandet nach § 18 LDSG habe ich auch, daß die Aktivitäten der Anwenderbetreuer im Betreuungsfall nicht protokolliert werden. Der AOK-Landesverband ist bisher nicht bereit, die Zugriffsrechte der Anwenderbetreuer einzuschränken. Prüfen will er dagegen noch, ob die Aktivitäten der Anwenderbetreuer protokolliert werden können.

1.3.3 Die Führerscheindaten von ca. 940 000 Einwohnern im Griff

Das Rechenzentrum Kommunale Datenverarbeitung Mittlerer Neckar (KDMN) hat drei Mitarbeiter beauftragt, die Sachbearbeiter der Führerscheinstellen der fünf Landratsämter zu betreuen, die das landeseinheitliche EDV-Verfahren „Führerscheinwesen/Fahrerlaubnis" einsetzen. Ihnen steht zur Problemlösung ein Bestand

von Testdaten zur Verfügung. Ist damit eine Klärung nicht möglich, bittet der Anwenderbetreuer den Benutzerverwalter im KDMN, ihm den Zugriff auf die Daten der jeweiligen Führerscheinstelle einzuräumen. Das geht rasch, denn dazu braucht der Benutzerverwalter nur noch den Schlüssel für die Testdaten durch den für die Echtdaten der jeweiligen Führerscheinstelle zu ersetzen. Ist dies geschehen, kann der Anwenderbetreuer alle Führerscheindaten lesen. Aber nicht nur das, er kann auch Daten eingeben, verändern und löschen. Ist der Fall gelöst, ruft er den Benutzerverwalter an. Dieser entzieht ihm den Zugriff auf die Echtdaten und stellt den Zugriff auf die Testdaten wieder her. Auch beim KDMN schreiben die Anwenderbetreuer nicht auf, wie oft sie tätig geworden sind. Eine Protokollierung ihrer Aktivitäten erfolgt ebenfalls nicht. Auch dieses Vorgehen habe ich nach § 18 LDSG beanstandet. Zwar verfügen die Anwenderbetreuer über keinen ständigen Zugriff auf die Führerscheindaten. Wird ihnen dieser Zugriff aber im Einzelfall eingeräumt, dann können sie diese ändern oder sogar löschen. Das aber ist allein Aufgabe der Führerscheinstellen. Der KDMN will dieses umfassende Zugriffsrecht einschränken. Meine mit einer Beanstandung nach § 18 LDSG verbundene Forderung an die Datenzentrale, in dem landeseinheitlichen EDV-Verfahren eine Protokollierung der Aktivitäten der Anwenderbetreuer vorzusehen, lehnte diese ab. Sie hält das zum einen nicht für erforderlich und weist zum andern auf die entstehenden Kosten hin.

Die Art und Weise, wie die Rechenzentren bei der Anwenderbetreuung vorgingen, waren, auch wenn es dabei Unterschiede gab, insgesamt unbefriedigend. Man wählte den bequemen Weg und stattete die Anwenderbetreuer mit umfassenden Zugriffsrechten aus, anstatt sich intensiv darum zu bemühen, die Programme benutzerfreundlicher zu gestalten. Um das möglich zu machen, müßte systematisch untersucht werden, was den Sachbearbeitern die Arbeit am Bildschirm erschwert und weshalb sie die Hilfe der Anwenderbetreuer benötigen. Dazu wäre notwendig, daß diese Aufzeichnungen darüber führen, wo die Sachbearbeiter der Schuh drückt. Nur wenn das geschieht, können EDV-Verfahren benutzerfreundlicher gestaltet und Mängel in der Handhabung festgestellt und behoben werden. Nur dann kann auch die Dokumentation, die Schulung und die Einweisung verbessert und den Sachbearbeitern der Umgang mit dem Computer erleichtert werden. Die Situation ließe sich aber auch dadurch verbessern, daß die Anwender nicht vom fernen Rechenzentrum aus, sondern vor Ort betreut werden. So verfahren bereits die Innungskrankenkasse Rems-Murr und die AOK Nürtingen-Kirchheim/Teck. Dabei kann der Anwenderbetreuer direkt am Arbeitsplatz desjenigen tätig werden, der seine Unterstützung benötigt, und braucht deshalb überhaupt keine Zugriffsrechte.

1.4 Die Protokollierung

Jeder Mitarbeiter, der auf Daten im Dialog zugreifen kann, darf dies im Einzelfall selbstverständlich nur dann tun, wenn er diese Informationen tatsächlich benötigt. Bei allem Vertrauen in den guten Willen dieser Mitarbeiter, sich an diese Beschränkung zu halten und die ihnen eingeräumten Zugriffsmöglichkeiten nicht mißbräuchlich auszunutzen, gilt doch

auch hier: Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser. Das gegebene Mittel dafür ist die automatisierte Aufzeichnung darüber, wer welche Daten wann wie verarbeitete – kurz, die Protokollierung. Sie macht die Dialogverarbeitung nachprüfbar und transparent. Auch beugt sie einer mißbräuchlichen Datenverarbeitung vor, weil dabei niemand darauf vertrauen kann, daß Mißbräuche unentdeckt bleiben. Die Protokollierung wird um so wichtiger, je mehr Dialogverfahren eingesetzt werden, je weniger schriftliche Aufzeichnungen bei der Bearbeitung eines Vorgangs durch eine Behörde anfallen und je mehr die Verwaltung dazu übergeht, ihren Mitarbeitern Zugriffe auf verschiedenartige Datenbestände einzuräumen, damit sie zum Beispiel um Rat fragende Bürger vor Ort umfassend betreuen kann und diesen so weitere umständliche und zeitraubende Behördengänge erspart bleiben. Weil die Protokollierung eine so wichtige Maßnahme für die Datensicherung ist, spricht sie § 8 Abs. 1 Satz 1 LDSG mit der Forderung nach technischen und organisatorischen Maßnahmen generell an; im Maßnahmenkatalog der Anlage zu § 8 wird ausdrücklich bei der Eingabe- und Übermittlungskontrolle eine Nachprüfbarkeit gefordert. Der Entwurf des neuen Landesdatenschutzgesetzes fordert sie zudem auch ausdrücklich bei der Abrufkontrolle. Die Praxis geht jedoch, wie unsere Kontrollen über Jahre hinweg zeigten, völlig unterschiedlich vor. Vielfach wird überhaupt nicht protokolliert, wo es geboten wäre. Wird protokolliert, geschieht dies auf unterschiedlichste Art und Weise; oft ist auch dann die geforderte Nachprüfbarkeit nicht erreicht. Zum Beispiel befriedigt in keiner Weise, was die landeseinheitlichen Dialogverfahren der Datenzentrale an Protokollierung bieten. Bei ihrem Einwohnerverfahren wird zum Beispiel lediglich die Eingabe der Daten protokolliert; ansonsten verläßt man sich auf die Informationen, die das Steuerprogramm des Rechners, also das Betriebssystem oder zusätzliche Sicherheitsprogramme zur Verfügung stellen. Solche Sicherheitsprogramme wiederum halten jedoch nur fest, wer das Dialogverfahren in Gang gesetzt hat und ob es bestimmte Teile des Betriebssystems, etwa zur Ausgabe von Daten auf einem Drucker oder zum Lesen eines Magnetbandes, benutzt hat. Weder Betriebssystem noch Sicherheitsprogramme zeichnen jedoch auf, auf welche Daten der Benutzer zugegriffen hat.

Dieser Zustand befriedigt nicht. Ich meine, daß die datenverarbeitenden Stellen in dieser Frage systematischer und jedenfalls beim Einsatz landeseinheitlicher EDV-Verfahren einheitlicher vorgehen sollten. Deshalb habe ich vor kurzem gegenüber dem Innenministerium und der Datenzentrale Baden-Württemberg folgende Grundsätze, die bei der Protokollierung beachtet werden sollten, zur Diskussion gestellt:

- Die Protokollierung sollte im jeweiligen Dialogverfahren selbst erfolgen. Denn nur dort kann festgehalten werden, welche Verarbeitungsschritte der Benutzer mit diesem Verfahren unternommen und mit welchen Programmen er auf welche Daten zugegriffen hat.
- Jede Aktivität eines Benutzers, die protokolliert wird, ist mit dessen Kennung sowie mit Datum und Uhrzeit festzuhalten. Aufgezeichnet wird bereits der Aufruf des Dialogverfahrens.
- Aufgezeichnet werden sollte darüber hinaus jeder schreibende Zugriff auf ein Datum. Dabei ist grundsätzlich der Inhalt des neu eingegebenen oder geänderten Datensatzes festzuhalten, bei besonders sensiblen Daten jedoch nur die Feldbezeichnung ohne die Feldinhalte. Werden die gespeicherten Daten auch in Akten geführt, so ist ein Ausdruck der neu eingegebenen Daten zu den Akten zu nehmen.

- Aufgezeichnet werden sollten ferner lesende Zugriffe unabhängig davon, ob sie ein Mitarbeiter der speichernden Stelle oder ein Mitarbeiter einer anderen Behörde tätigt. Dabei ist grundsätzlich mindestens die Ordnungsnummer des Datensatzes festzuhalten, auf den zugegriffen wird. Bei besonders sensiblen Daten sollte darüber hinaus zusätzlich aufgezeichnet werden, auf welche einzelne Daten eines Datensatzes zugegriffen wurde. Dies kann zum Beispiel durch eine Beschreibung der eingesetzten Bildschirmmaske geschehen. Allerdings muß nicht in jedem Fall jeder Abruf protokolliert werden, vielmehr kann je nach Umständen auch eine stichprobenweise Protokollierung ausreichen. Die Häufigkeit der Stichproben ist unter anderem nach der Schutzwürdigkeit der gespeicherten Daten zu bemessen. Die Stichprobenhäufigkeit muß sich aber auch danach richten, ob der zuständige Sachbearbeiter der speichernden Stelle auf die Daten zugreift oder ob etwa ein Mitarbeiter einer anderen Behörde die Daten abruft und damit eine Datenübermittlung tätigt.
- Aufgezeichnet werden sollten auch Auswertungen wie Statistiken oder Listenausdrucke, soweit sie im Dialogverfahren erstellt werden. Dabei muß nachvollziehbar sein, mit welchem Programm oder nach welchen Kriterien die Auswertung erfolgte. Protokolliert werden schließlich auch von der speichernden Stelle per Dialogverfahren veranlaßte Übermittlungen. Dabei muß festgehalten werden, welche Daten übermittelt wurden.

Die Protokollierung der Datenverarbeitung ist natürlich kein Selbstzweck, sondern kann ihren Sinn nur dann erfüllen, wenn die Protokolle auch tatsächlich zur Kontrolle ausgewertet werden. Angesichts der großen Datenmengen, die bei der Protokollierung zwangsläufig anfallen, muß eine Auswertung in automatisierter Form möglich sein. Deshalb sollten die Protokolldaten gleichartig strukturiert werden, damit sie mit einem einheitlichen Auswerteprogramm möglichst rasch, effizient und mit möglichst geringem Aufwand ausgewertet werden können. Freilich gilt es bei alledem auch zu berücksichtigen, daß mit den Protokolldaten neue zusätzliche Sammlungen personenbezogener Daten entstehen können und zwar sowohl über die Bürger, deren Daten die Behörde bereits gespeichert hat, als auch über die Mitarbeiter, deren Aktivitäten protokolliert werden. Dies führt zu zusätzlichen Risiken für den Datenschutz. Deshalb dürfen diese Protokolldaten nur zur Nachprüfung der Datenverarbeitung verwendet werden, wie dies auch der Entwurf eines neuen Landesdatenschutzgesetzes vorsieht. Darüber hinaus ist diese Zweckbindung durch eine sorgfältige Aufbewahrung der Protokolldateien abzusichern. Auch bei der Festlegung der Aufbewahrungsfristen für Protokolldateien sind diese Risiken zu bedenken.

2. Telefax

Von den vielen Möglichkeiten, die die Deutsche Bundespost TELEKOM zur elektronischen Übermittlung von Informationen anbietet, wartet der Telefax-Dienst mit den imposantesten Zuwachsraten auf. Waren es Ende des Jahres 1988 noch zirka 198 000 Telefax-Anschlüsse, so sollen es Ende 1990 immerhin schon 680 000 sein. Auch die Behörden im Land nutzen diese Kommunikationstechnik schon in großem Stil. Ihr Einsatz ist freilich nicht ganz ohne Tücken. Telefax-Geräte werden genau wie Telefone an das öffentliche Fernsprechnetz angeschlossen. Deshalb kann es genauso wie beim Telefonieren dazu kommen, daß man sich verwählt. Während der Mensch am Telefon seinen Irrtum oder Fehler rasch

erkennt und dann dem Geschäftspartner am anderen Ende der Leitung nicht preisgibt, was er eigentlich mitteilen wollte, reagiert ein Telefax-Gerät in einem solchen Fall nicht so sensibel. Ist die Verbindung zu einem anderen Telefax-Gerät erst einmal hergestellt, dann gibt es kein Halten mehr. Gleichgültig, ob es der richtige oder falsche Adressat ist, das Telefax-Gerät hat es eilig, seine Nachricht loszuwerden. Mit dieser Problematik und ihren Folgen mußte ich mich leider mehrfach befassen:

2.1 Das Kraftfahrtbundesamt in Karlsruhe?

Eine Firma im Raum Karlsruhe mußte dies fast glauben, nachdem sie über Wochen und Monate hinweg mit Fernkopien bombardiert wurde, die alle an das Kraftfahrtbundesamt, das bekanntlich seinen Sitz in Flensburg hat, gerichtet waren. Abgesandt hatten alle diese Irrläufer jeweils Karlsruher Landesbehörden.

2.1.1 Erster Akt: Das Regierungspräsidium

Ziemlich empört schickte mir die Firma Anfang März 1990 neun Fernkopien und beklagte sich, daß ihr nun zum zweiten Mal innerhalb von vier Wochen Telefax-Kopien zugegangen waren, mit denen das Regierungspräsidium Karlsruhe beim Kraftfahrt-Bundesamt Auskünfte über Eintragungen von Verkehrssündern im Verkehrszentralregister in Flensburg einholen wollte. Sie halte es für unverantwortlich, wenn solche Daten durch Benutzung moderner, aber offensichtlich völlig unsicherer Kommunikationsmittel in falsche Hände gerieten. Schon drei Tage später kamen ungebeten weitere Fernkopien bei der Firma an. Das hörte auch nicht auf, nachdem ich mich an das Regierungspräsidium Karlsruhe gewandt und um Aufklärung gebeten hatte. Am Ende des Monats waren es dann insgesamt 31 vom Regierungspräsidium Karlsruhe abgeschickte Irrläufer. Der Firma waren auf diese Weise Name, Geburtsdatum, Geburtsort und genaue Anschrift von 31 Personen sowie der Umstand bekanntgeworden, daß sich die Bußgeldstelle des Regierungspräsidiums Karlsruhe mit ihnen befaßt und in Erfahrung bringen wollte, ob über sie Eintragungen im Verkehrszentralregister vermerkt sind. Zu diesen Fehlleitungen kam es wie folgt:

Das Regierungspräsidium Karlsruhe verfügt über ein Telefax-Gerät, das über ein Telefon an die Fernsprechzentrale der Landesbehörden in Karlsruhe angeschlossen ist. Will ein Mitarbeiter eine Fernkopie im Ortsnetz verschikken, muß er wie beim Telefon zunächst einmal einen Knopf am Telefonapparat drücken. Soll die Fernkopie nach außen gehen, muß er, wie beim Ferngespräch, zuerst die „0" und dann die komplette Rufnummer einschließlich der Vorwahl eingeben. Dies beachteten die Mitarbeiter des Regierungspräsidiums Karlsruhe offensichtlich nicht mit der gebotenen Sorgfalt. Wenn nämlich der Anschluß des Kraftfahrtbundesamts besetzt war, warteten sie nicht immer ab, bis das Telefax-Gerät die eingegebene Rufnummer automatisch wiederholte, sondern drückten, um die Sache zu beschleunigen, den Knopf am Telefon und gaben dann die Rufnummer nochmals ein. Damit aber hatten sie, was sie offenbar nicht wußten, dem Vermittlungsrechner der Fernsprechzentrale in Wirklichkeit ein Ortsgespräch vorgegeben. Noch hätten sie allerdings ihren Fehler reparieren können, wenn sie die elektronische Anzeige des Telefax-Geräts überprüft hätten. Dort ist nämlich zuerst die ange-

wählte Telefax-Nummer und wenn die Verbindung hergestellt ist, die des tatsächlichen Adressaten angezeigt. Aber auch das taten sie nicht. So nahm das Schicksal seinen Lauf. Die Fernkopien landeten nicht in Flensburg, sondern bei der Firma im Ortsnetz Karlsruhe, deren Rufnummer mit der Vorwahl von Flensburg und den ersten Ziffern des Kraftfahrt-Bundesamtes übereinstimmte. Das Regierungspräsidium Karlsruhe legte auf meine Beanstandung dieses Vorgehens nach § 18 LDSG in einer Dienstanweisung fest, wie seine Mitarbeiter mit dem Telefax-Gerät umzugehen haben. Doch damit war das Problem ganz offensichtlich nicht gelöst. Denn Anfang Mai 1990 landete eine weitere Fernkopie des Regierungspräsidiums Karlsruhe bei der Firma. Diesmal soll nach Darstellung des Regierungspräsidiums ein fehlerhaftes Zusammenspiel zwischen Telefax-Gerät und Vermittlungsrechner Ursache gewesen sein. Das Regierungspräsidium Karlsruhe zog daraus die, wie geraten, einzig vernünftige Konsequenz. Es verordnete sich eine Radikalkur und untersagte ganz generell die Übermittlung personenbezogener Daten per Telefax, bis die technischen Fragen geklärt sind.

2.1.2 Zweiter Akt: Die Staatsanwaltschaft

Kaum schien der Fall endlich ausgestanden, da schickte mir die Firma Ende Juni sieben weitere ihr zugegangene Fernkopien. Absender war diesmal die Staatsanwaltschaft Karlsruhe. Auch sie wollte mit den Fernkopien Auskünfte aus dem Verkehrszentralregister des Kraftfahrt-Bundesamts einholen. Sie setzte dazu ihr eigenes Telefax-Gerät ein, das ebenfalls an die Fernsprechzentrale der Behörden des Landes in Karlsruhe angeschlossen ist. Auch bei diesem Telefax-Einsatz passierte ein Fehler: Der zuständige Mitarbeiter wählte nämlich sofort nach der „0" die vollständige Rufnummer mit Vorwahl des Kraftfahrt-Bundesamts und das war falsch: der Vermittlungsrechner braucht nämlich etwas Zeit, bis er den Zugang zum Fernsprechnetz herstellt und so lange muß das Telefax-Gerät gefälligst warten. Deshalb muß bei diesem Gerät nach der „0" zunächst einmal eine sogenannte „C"-Taste betätigt werden, um sicherzustellen, daß diese Wartezeit von wenigen Sekunden tatsächlich auch eingehalten wird. Unterbleibt dies, kann es dazu kommen, daß das Telefax-Gerät die an der Tastatur eingegebene Rufnummer bereits sendet, obwohl der Vermittlungsrechner die Verbindung zum Fernsprechnetz der Deutschen Bundespost noch gar nicht hergestellt hat. Auf diese Weise kann die erste Ziffer der Vorwahl verlorengehen. Weil der zuständige Mitarbeiter der Staatsanwaltschaft offenbar nicht die „C"-Taste gedrückt hatte, passierte genau dies. Das Telefax landete nicht beim Kraftfahrt-Bundesamt in Flensburg, sondern bei der Firma im Ortsnetz Karlsruhe. Bisher ist mir nicht bekannt, wie die Staatsanwaltschaft solche Fehlleitungen in Zukunft verhindern will. Mein Schreiben an das Justizministerium vom 11. September 1990, in dem ich gebeten hatte, mir dies mitzuteilen, ist noch ohne Antwort.

2.1.3 Dritter Akt: Das Polizeipräsidium Karlsruhe

Noch war das Drama nicht zu Ende. Anfang September 1990 erhielt ich erneut Post von der Firma. Diesmal ging es um Fernkopien des Polizeipräsidiums Karlsruhe, die bei ihr im Juli und August eingegangen waren. Fünfmal

hatte ein Mitarbeiter den Versuch unternommen, ein gleich mehrseitiges Auskunftsersuchen per Telefax an das Kraftfahrt-Bundesamt zu schicken. Jeder Versuch endete bei der Firma in Karlsruhe. Das Polizeipräsidium Karlsruhe wollte hier im Zuge von Ermittlungsverfahren wegen Unterschlagung und Hehlerei vom Kraftfahrt-Bundesamt die Namen der Halter von 52 Kraftfahrzeugen wissen, die in der Fernkopie mit Marke/Typ und Fahrzeugidentitätsnummern bezeichnet waren. Was in diesem Fall die Fehlleitungen verursachte, ließ sich nachträglich nicht mehr feststellen. Zu vermuten ist, daß auch diesmal der zuständige Mitarbeiter die Wartetaste nicht in Betrieb gesetzt hatte. Das Polizeipräsidium Karlsruhe nahm den Vorfall, wie geraten, zum Anlaß, zunächst einmal für Anfragen beim Kraftfahrt-Bundesamt nur den Fernschreiber einzusetzen und von Anfragen per Telefax abzusehen.

2.1.4 Letzter Akt: Das Ende?

Um nicht abzuwarten, bis auch die übrigen Behörden in Karlsruhe, die sowohl über ein Telefax-Gerät verfügen als auch Auskünfte beim Kraftfahrt-Bundesamt einholen, auf diese Weise personenbezogene Daten an die Firma geleiten haben, wies ich alle diese Behörden auf die Folgen hin, die bei der Benutzung des Telefax-Dienstes durch Bedienungsfehler entstehen können. Außerdem empfahl ich ihnen wegen der festgestellten Anfälligkeit für Bedienungsfehler dringend, Anfragen nicht mehr per Telefax an das Kraftfahrt-Bundesamt zu richten. Seither ist bei mir kein Irrläufer mehr aufgetaucht. Hoffentlich bleibt's dabei!

2.2 Fazit

Mit der zunehmenden Verbreitung des Telefax-Dienstes ist zu erwarten, daß solche Probleme häufiger auftreten werden als dies bisher der Fall war. Alle fehlgeleiteten Fernkopien wurden von Telefax-Geräten abgesandt, die an Telefon-Nebenstellenanlagen angeschlossen sind. In allen von mir überprüften Fällen waren Bedienungsfehler festzustellen. Offensichtlich ist diese Technik dafür besonders anfällig. Deshalb darf man ihr nicht blind vertrauen. Wichtig ist zunächst einmal, daß die Stellen, die Telefax-Geräte einsetzen, ihre Bediensteten über die möglichen Bedienungsfehler und ihre Folgen informieren. Weiter müssen sie ihnen klare Vorgaben an die Hand geben, was sie bei der Bedienung zu beachten haben. Wichtig ist insbesondere, daß sie unmittelbar nach dem Anwählen überprüfen, ob die Verbindung mit dem gewünschten Teilnehmer tatsächlich auch zustande gekommen ist. Telefax-Geräte, bei denen diese Kontrolle nicht oder nur sehr schwer möglich ist, sollte man wegen der festgestellten Fehleranfälligkeit möglichst überhaupt nicht zur Übertragung personenbezogener Daten einsetzen.

3. Das integrierte Programmpaket

Daß auch die öffentliche Verwaltung der modernen Informationstechnik aufgeschlossen gegenübersteht, ist allgemein bekannt. Doch der Einsatz dieser Informationstechnik ist teuer. Vor allem die Programme sind es. Kein Wunder, daß die Verwaltung gerne zu solchen Programmen greift, die man mit wenigen „Handgriffen" so modifizieren kann, daß sich mit ein und demselben Programm die unterschiedlichsten Verwaltungsaufgaben bewältigen lassen.

3.1 Die Alleskönner

Genau auf solche Bedürfnisse sind die am Markt erhältlichen integrierten Programmpakete mit Komponenten zur Tabellenkalkulation, Datenbankanwendungen und Textverarbeitung zugeschnitten. Sie finden deshalb zunehmend Eingang in der Verwaltung und zwar dort, wo es um leicht schematisierbare Aktivitäten wie Erfassen und Speichern von Daten in strukturierten Datensätzen, Verwendung dieser Daten in Anschreiben, Benachrichtigungen oder anderen Verwaltungstexten, Anfertigung von statistischen Auswertungen und EDV-unterstütztes Fertigen von Texten geht. Die Verwaltung kann mit einem solchen integrierten Programmpaket beispielsweise

- im Haushalts- und Beschaffungswesen rasch die finanziellen Auswirkungen bestimmter Rahmenbedingungen ermitteln,
- Datensätze deklarieren und anschließend die notwendigen Daten erfassen,
- die gespeicherten Daten nahezu beliebig auswerten, ohne daß dazu ein eigener Programmieraufwand nötig wäre,
- das Ergebnis dieser Auswertungen am Bildschirm sich anzeigen, ausdrucken oder in die weitere Textverarbeitung einfließen lassen.

Kurzum: sie kann mit wenigen Befehlen die Daten zueinander in Beziehung setzen oder auf bestimmte Fragestellungen hin auswerten.

3.2 Die Kehrseite der Medaille

Gerade diese Flexibilität der integrierten Programmpakete bringt erhebliche Probleme mit sich. Denn die ihnen zugrundeliegende Philosophie der nahezu unbegrenzten Datenverarbeitung steht in krassem Gegensatz zu dem, was das Landesdatenschutzgesetz fordert: hiernach gilt es Art und Umfang der gespeicherten Daten explizit festzulegen und zu bestimmen, wer für welchen Zweck welche zum Einsatz freigegebenen Programme einsetzen und wer dazu auf welche Daten zugreifen darf. Selbst damit allein ist es nicht getan: sicherzustellen ist auch, daß Vorkehrungen nicht unterlaufen werden können. Universelle Abfragesprachen, die jeder Mitarbeiter einsetzen kann, unterlaufen jedes verbindlich festgelegte Auswerteprogramm. Relationale Datenbanksysteme ermöglichen es auf einfache Weise, gespeicherte Datensätze zu verkürzen oder zu erweitern. Einmal festgelegte Kalkulationstabellen können durch Eingabe neuer Werte total verändert werden, ohne daß dies besonders auffällt. Mit anderen Worten, unbefugten Auswertungen der gespeicherten Daten und Manipulationen sind Tür und Tor geöffnet. Die Datenverarbeitung ist mithin auch für die Behörden kaum noch kontrollierbar.

3.3 Die Konsequenzen

Was ist zu tun? Gibt es eine Möglichkeit, die Vorteile integrierter Programmpakete zu nutzen und trotzdem den Anforderungen des Datenschutzes Rechnung zu tragen? Um die Antwort vorwegzunehmen: Integrierte Programmpakete zur Datenbankverwaltung, Tabellenkalkulation und Textverarbeitung können unter bestimmten Voraussetzungen durchaus das Plazet des Datenschutzes erhalten. Eines muß dabei in jedem Fall sichergestellt sein: Die integrierten Programmpakete müssen so installiert werden, daß die Mitarbeiter, die sie nutzen, damit nur das tun können, was sie tun sollen. Das kann zum Beispiel dadurch geschehen, daß die Komponenten der eingesetzten integrierten Programmpakete, die eine ad hoc-Auswertung der gespeicherten Daten ermöglichen, entfernt und nur compilierte Auswerteprogramme eingesetzt werden. Auch dürfen die ein-

zelnen Mitarbeiter nicht die Möglichkeit haben, unbefugt Datensätze zu erweitern oder zu ändern. Gerade dies ist aber bei den in den integrierten Programmpaketen meist eingesetzten relationalen Datenbanksystemen nur sehr schwer zu verwirklichen. Eine Möglichkeit besteht darin, daß nur einigen wenigen Mitarbeitern klar definierte Zugriffsrechte auf die Teile des Programmpakets eingeräumt werden, mit denen die Struktur der zu speichernden Daten festgelegt werden kann. Weitere Verarbeitungsbefugnisse sollten sie dann allerdings nicht erhalten. Möglich wäre auch, die der Definition der Datenstruktur dienenden Programmteile in den zur Verarbeitung eingesetzten Computern ganz zu entfernen und diese Definition auf einem anderen Computer vorzunehmen.

Größere Schwierigkeiten bereitet der datenschutzgerechte Einsatz der in den integrierten Programmpaketen enthaltenen Tabellenkalkulationsprogramme. Zwar läßt sich durch den Einsatz von Paßworten oder die Auslagerung der gespeicherten Tabellen auf Disketten sicherstellen, daß Unbefugte darauf nicht zugreifen können. Jedoch läßt sich kaum verhindern, daß zugriffsberechtigte Mitarbeiter an einmal gespeicherten Daten Manipulationen vornehmen. Dem kann nur durch organisatorische Maßnahmen begegnet werden. Ob solche Maßnahmen einen ausreichenden Schutz bieten, muß im Einzelfall unter Berücksichtigung der Sensibilität der gespeicherten Daten entschieden werden.

Eines müssen die Stellen beachten, die sich solche Programmpakete zulegen wollen. Nicht alle am Markt angebotenen Produkte enthalten die Komponenten, die notwendig sind, um einen datenschutzgerechten Einsatz zu ermöglichen. Das sollten sie bei ihrer Auswahlentscheidung in Rechnung stellen.

10. Teil: Sorgen der Bürger

1. Eine übereifrige Staatsanwaltschaft

Ein Bürger aus Nordrhein-Westfalen staunte nicht schlecht, als er im Herbst 1989 bei seiner Führerscheinbehörde einen Internationalen Führerschein beantragte, weil ihm sein Führerschein abhanden gekommen war, er aber für vier Wochen ins Ausland fahren wollte. Seinem Antrag könne nicht entsprochen werden, bekam er zu hören, weil die Staatsanwaltschaft Offenburg gegen ihn ein Ermittlungsverfahren wegen Nötigung eingeleitet habe, in dem eine Entziehung der Fahrerlaubnis in Betracht käme. Dies habe die Staatsanwaltschaft Offenburg seiner Führerscheinbehörde unter Berufung auf Nr. 46 der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) mitgeteilt. Der Bürger wandte sich an mich und wollte wissen, ob eine solche Mitteilung rechtens ist.

Das war sie ganz sicher nicht, wie mir auch auf Vorhalt die Staatsanwaltschaft Offenburg ohne Umschweife einräumte. Abgesehen von den grundsätzlichen Einwänden gegen die MiStra, die ich wiederholt, bereits erstmals in meinem ersten Tätigkeitsbericht (LT-Drs. 8/830, S. 28 f.) geschildert habe, sieht die seit 1985 geltende Fassung der MiStra nicht mehr vor, daß der Führerscheinbehörde schon die Tatsache mitzuteilen ist, daß ein Ermittlungsverfahren eingeleitet wurde, in dem die Entziehung der Fahrerlaubnis in Betracht kommt. Zwar war dies bis 1985 noch so. Doch dies ging selbst den Landesjustizverwaltungen zu weit; deshalb strichen sie 1985 bei der Neufassung der MiStra diese

Mitteilungspflicht. Das war wohl der Staatsanwaltschaft Offenburg entgangen. Auf meinen Vorhalt gelobte sie Besserung: um weiterem Unheil vorzubeugen, vernichtete sie die noch vorhandenen Mitteilungsformulare und wies ihre Mitarbeiter auf die veränderte Situation hin.

2. Wie der Computer Autokennzeichen verstümmelt

Verdutzt wandte sich ein Bürger an mich, als ihm die Stadt Fellbach eröffnete, er sei mit seinem Auto mit dem Kennzeichen „1111" bei Rot über eine Ampel gefahren. Ein anderer Bürger berichtete, gegen ihn hätte die Stadt Ludwigsburg ein Verwarnungsgeld in Höhe von 60 DM verhängt, weil er mit seinem Fahrzeug mit dem Kennzeichen „LB-YY" zu schnell gefahren sei. Bei meinen Nachforschungen, was es mit den verstümmelten Kennzeichen auf sich hatte, stellte sich heraus: in beiden Fällen hatten die Bußgeldbehörden die Autokennzeichen falsch in den Computer eingegeben, der die Bescheide wegen der Verkehrsverstöße ausdrucken sollte; die Stadt Fellbach kannte zwar das richtige Kennzeichen, vertat sich aber beim Eintippen; die Stadt Ludwigsburg hatte das Kennzeichen auf der Fotografie des Verkehrsverstoßes von vornherein falsch abgelesen. Beide Städte kamen schließlich darauf, daß die eingegebenen Kennzeichen teilweise nicht stimmten und berichtigten den falsch eingespeicherten Teil des Kennzeichens. Entgegen ihrer Annahme war damit jedoch das Malheur nicht behoben. Jetzt spielte ihnen ein Programmfehler des landeseinheitlichen Ordnungswidrigkeiten-Verfahrens, das die Datenzentrale entwickelt hat, einen Streich: obwohl ihnen der Bildschirm die erfolgte Berichtigung des Kennzeichens korrekt angezeigt hatte, sah es im Computer selbst völlig anders aus. Er hatte jetzt nur noch den berichtigten Teil des Kennzeichens gespeichert, dagegen den übrigen, von Anfang an richtigen Teil im Zuge der Berichtigung gelöscht. So kam es, daß in den Bescheiden verstümmelte Kennzeichen erschienen. Die Bußgeldbehörden konnten dies auch nicht nach dem Ausdruck bemerken, weil sie die Bescheide jeweils bereits kuvertiert vom Rechenzentrum erhalten. Gegenüber der Datenzentrale habe ich die falsche Programmgestaltung nach § 8 in Verbindung mit § 18 Abs. 1 LDSG beanstandet. Die Datenzentrale sagt, sie habe den Fehler inzwischen behoben. Etwas ist an dieser Sache freilich immer noch merkwürdig: sie meint, der Fehler sei von Anfang an im Ordnungswidrigkeiten-Verfahren gewesen, kann andererseits aber nicht erklären, warum er sich erstmals im September 1990 zeigte, obwohl nahezu alle Bußgeldbehörden im Lande dieses Verfahren schon seit Jahren einsetzen, jährlich damit Millionen von Bescheiden erstellen und es deshalb sicherlich auch schon früher zur Berichtigung von Autokennzeichen kam.

3. Der Vorbesitzer im Fahrzeugbrief

Jeder, der einmal ein gebrauchtes Auto gekauft hat, weiß, daß im Fahrzeugbrief alle Vorbesitzer mit Name, Wohnort und Geburtsdatum zu finden sind. Einem Käufer kann dies nur recht sein, denn die Zahl der Vorbesitzer ist für den Preis nicht unwichtig. Sollte es einmal mit dem Verkäufer Streit wegen eines verschwiegenen Mangels beim Abschluß des Kaufvertrags geben, kann er, wenn er will, deshalb Nachforschungen bei den früheren Besitzern des Autos anstellen. Anders sieht die Sache für den Verkäufer aus; er weiß nicht, in wessen Hände der Fahrzeugbrief später gelangt und wer aus dem Fahrzeugbrief eines Tages von ihm erfährt. Immer wieder bezweifeln Bürger, ob die Aufzählung der

Vorbesitzer im Fahrzeugbrief rechtens ist. Doch ich mußte sie enttäuschen; die Praxis entspricht der derzeitigen Rechtslage. Sie sieht so aus: Der Bundesminister für Verkehr hat verbindlich vorgeschrieben, daß im Kraftfahrzeugbrief die Personalien der früheren Halter einzutragen sind. Auch wenn eine Zulassungsstelle einen neuen Brief ausstellt, weil im alten kein Platz mehr für weitere Einträge ist oder er beschädigt wurde, muß sie darin alle früheren Halter eintragen. Schließlich müssen sich die Zulassungsstellen immer dann, wenn sie mit einem Fahrzeug befaßt sind, den Fahrzeugbrief vorlegen lassen, um festzustellen, ob der jetzige Inhaber der rechtmäßige Eigentümer ist.

Als ich dem Innenministerium die Problematik schilderte, meinte es in Abstimmung mit dem Bund und anderen Ländern, man könne nur dann auf die Nennung der früheren Halter im Fahrzeugbrief verzichten, wenn diese an anderer Stelle lückenlos gespeichert würden. Das geschehe derzeit aber weder beim Kraftfahrt-Bundesamt in Flensburg noch bei den einzelnen Zulassungsstellen: im Zentralen Fahrzeugregister des Kraftfahrt-Bundesamts werde bei der Umschreibung eines Fahrzeugs auf einen anderen Halter jeweils der Vorhalter gelöscht; die örtlichen Zulassungsstellen würden bei einer Umschreibung in einen anderen Zulassungsbezirk nur den derzeitigen Halter registrieren; im Falle eines Halterwechsels im gleichen Zulassungsbezirk bleibe zwar der frühere Halter in den Akten erfaßt, doch diese würden nur drei Jahre aufbewahrt. Zu alledem ist anzumerken: das muß nicht heißen, daß es so bleiben muß wie bisher. Der Bund könnte sehr wohl auch andere Regelungen treffen. So sieht es auch mein Kollege im Bund: er hat erst unlängst den Bundesminister für Verkehr gebeten, nach einer anderen Lösung zu suchen.

4. Der Schwerbehinderten-Parkausweis

Wie schon des öfteren beschäftigte mich auch 1990 wieder der Parkausweis für Schwerbehinderte. Worum geht es dabei? Diesen Ausweis können gehbehinderte Schwerbehinderte erhalten; er berechtigt sie, unter anderem an Parkuhren und sonstigen gebührenpflichtigen Plätzen kostenlos zu parken. Bloß müssen sie dann den Ausweis im Innern ihres Wagens so anbringen, daß seine Vorderseite gut sichtbar ist. Da aber auf der Vorderseite des Ausweises in der Regel der Name des Schwerbehinderten eingetragen ist, kann damit jeder Passant den Schwerbehinderten identifizieren. Das ist aus verständlichen Gründen manchem ein Dorn im Auge. Um diesen unerwünschten Nebeneffekt zu verhindern, können die Schwerbehinderten von der Straßenverkehrsbehörde verlangen, daß ihr Name auf der Rückseite des Ausweises und nicht im Namensfeld auf der Vorderseite eingetragen wird. Auf diese Möglichkeit wies ich bereits in meinem 3. Tätigkeitsbericht (LT-Drs. 8/3450, S. 91/92) hin. Doch zeigten mir weiterhin zahlreiche Anfragen, daß die Betroffenen in der Vergangenheit offenbar nicht ausreichend über diese Möglichkeit informiert wurden. Ich habe deshalb das Innenministerium gebeten, die Straßenverkehrsbehörden anzuweisen, daß sie Schwerbehinderte über diese datenschutzfreundliche Lösung gleich bei der Antragstellung informieren. Erfreulicherweise hat das Innenministerium dies inzwischen getan.

5. Der Arbeitslosenpaß

Viele Arbeitslose sind wenig erpicht, daß Außenstehende von ihrer schwierigen Lage erfahren. Das bestätigte mir wieder einmal die Eingabe eines Bürgers wegen eines Ausweises, den die Stadt

Freiburg i. Br. an arbeitslose Bürger ausgab. Gegen Vorlage dieses Ausweises und seines Personalausweises erhalten der Inhaber und seine Familienangehörigen Vergünstigungen beim Besuch städtischer Einrichtungen, zum Beispiel des Hallenbads oder des Theaters. Diese Initiative der Stadt ist sicher sehr zu begrüßen. Doch hatte sie einen Haken: die Vorderseite des Ausweises zierte der deutlich hervorgehobene Aufdruck „Arbeitslosenpaß". So konnten Personen, die beim Vorzeigen des Ausweises an der Kasse in unmittelbarer Nähe stehen, leicht erkennen, daß der Inhaber arbeitslos ist. Eine solche mehr oder weniger erzwungene Selbstoffenbarung der Arbeitslosigkeit muß nicht sein. Denn man kann dem Ausweis auch eine neutrale Bezeichnung geben. Die Stadt Freiburg folgte meiner Empfehlung sehr schnell und hat den „Arbeitslosenpaß" inzwischen in „Ermäßigungsausweis" umbenannt.

6. Die alte Klassenliste

Häufig ist das Schularchiv der ganze Stolz von Schulen mit langer Tradition. Doch auch dabei gibt es Datenschutzprobleme, wie mir ein Fall zeigte, der sich an einem Freiburger Gymnasium abspielte. Es begann ganz harmlos. Um das 50. Abitursjubiläum des Abiturjahrgangs 1941 zu organisieren, bat ein ehemaliger Schüler das Gymnasium, ihm die Namen und damaligen Adressen seiner früheren Klassenkameraden mitzuteilen. Die Schule erfüllte seinen Wunsch und ich hätte nie davon erfahren, wäre ihr dabei nicht ein Mißgeschick passiert. Wie bei anderen Anfragen auch, hatte sie der Einfachheit halber die erbetenen Angaben aus den alten Klassenlisten herauskopiert und dabei alle weiteren darin enthaltenen Angaben abgedeckt. Bloß bei einer Seite kopierte sie diesmal versehentlich die Kopfleiste mit. Und da sah nun unser erstaunter Bürger, daß die Schule seinerzeit in diese Klassenliste auch vermerkt hatte, ob die einzelnen Schüler „a) deutschblütig, b) Mischling zweiten Grades, c) Mischling ersten Grades, d) Jude" waren und ob sie und von wann bis wann der Hitlerjugend angehörten. Das wiederum ging dem Bürger, der die Schülerliste erbeten hatte, zu weit; er schaltete mich ein. Meine Antwort hat er vielleicht mit zwiespältigen Gefühlen gelesen: das Freiburger Gymnasium hätte eine so alte Schülerliste gar nicht mehr haben dürfen. Denn nach einer Verwaltungsvorschrift des Kultusministeriums sind solche Listen mit Schülerdaten in aller Regel nach 30 Jahren zu vernichten. Zuvor müssen die Schulen allerdings mit dem jeweils für sie zuständigen staatlichen oder kommunalen Archiv klären, ob die Listen von bleibendem Wert, also archivwürdige Unterlagen sind. Falls ja, übernimmt sie das Archiv als Archivgut. Nach dem Landesarchivgesetz darf Archivgut grundsätzlich erst 10 Jahre nach dem Tode oder 90 Jahre nach der Geburt des Betroffenen genutzt werden. Kurzum: wäre es nach der Rechtslage gegangen, wären die Listen entweder bereits vernichtet gewesen oder unzugänglich im Archiv gelegen.

7. Die Noten der ärztlichen Vorprüfung

„30 % der Prüflinge, die im Herbst 1989 im schriftlichen Teil der ärztlichen Vorprüfung die Note mangelhaft oder ungenügend erhielten, bestanden die Prüfung dennoch, weil sie im mündlichen Teil mit den Noten gut oder sehr gut abgeschnitten haben", schrieb mir der Studiendekan einer medizinischen Fakultät, der diesem Phänomen näher nachgehen wollte. Er bat deshalb das Landesprüfungsamt für Medizin und Pharmazie, ihm jeweils die im schriftlichen Teil erzielten Noten der Teilnehmer der ärztlichen Vorprüfung mitzuteilen. Diese wollte er mit den im Mündli-

chen erzielten Einzelnoten vergleichen und jedem Prüfer der Medizinischen Fakultät eine Liste aushändigen, in der jeweils die einzelnen im mündlichen und schriftlichen Teil der Vorprüfung erzielten Noten der Kandidaten aufgeführt waren, die gerade dieser Prüfer im Mündlichen geprüft hatte. Die Namen der einzelnen Kandidaten wollte er dabei nicht nennen. Außerdem wollte der Studiendekan die Prüfer auf Fälle, in denen die Noten besonders stark voneinander abwichen, sogar gezielt ansprechen. So, wie er sich die Sache vorstellte, ging es nicht: Denn es ist nicht Aufgabe eines Studiendekans, Ungereimtheiten bei der ärztlichen Vorprüfung, die das Landesprüfungsamt für Medizin und Pharmazie abzunehmen hat, nachzugehen. Die Professoren einer medizinischen Fakultät, die an dieser Prüfung mitwirken, tun dies in ihrer Eigenschaft als Mitglied einer staatlichen Prüfungskommission. Deshalb ist, wenn die Notengebung dazu Anlaß gibt, das Landesprüfungsamt gefordert, der Sache nachzugehen, und nicht die Universität. Der Studiendekan könnte deshalb sein Vorhaben nur realisieren, wenn das Landesprüfungsamt zunächst die Einwilligung der Prüfungsteilnehmer in die Weitergabe ihrer Noten an den Studiendekan einholen würde. Doch auch dies wäre nicht ohne Haken: zum einen müßte das Landesprüfungsamt sicherstellen, daß die Teilnehmer der Prüfung umfassend unterrichtet werden, was mit ihren Daten geschehen soll. Zum anderen – und darin liegt die größere Schwierigkeit – wäre eine Einwilligung nur wirksam, wenn der Betroffene tatsächlich frei entscheiden konnte, ob er die Einwilligung erteilen will oder nicht. Dies läßt sich aber gerade bei den Teilnehmern einer ärztlichen Vorprüfung nicht einfach bewerkstelligen. Denn vor und während der Prüfung stehen die meisten von ihnen unter einem psychologischen Druck, den Prüfern ja nicht unangenehm aufzufallen. Nach bestandener Vorprüfung sieht die Sache zwar etwas anders aus; doch darf man auch hier nicht vergessen, daß noch weitere Prüfungen anstehen und der eine oder andere Professor dem Kandidaten durchaus wieder dabei begegnen kann.

8. Die bekanntgewordene Adoption

Weil Daten unzulässig weitergegeben wurden, geriet eine junge Frau in eine sehr schwierige Lage. Sie hatte nach dem Tod ihres Vaters von der Landesversicherungsanstalt Württemberg (LVA) eine Waisenrente bezogen. Als sie volljährig wurde und damit die Voraussetzungen für den Rentenbezug entfielen, teilte ihr dies die LVA mit. In dem Bescheid stand aber nicht nur das. Zu lesen bekam die junge Frau auch, daß die Waisenrente für ihre adoptierte jüngere Schwester des Namens ... weiter an deren Adoptivvater, dessen Name und Adresse ebenfalls genannt war, ausbezahlt wird. Bis dahin wußte die junge Frau nur von ihrer Mutter, daß sie eine jüngere Schwester hatte, die unmittelbar nach der Geburt adoptiert worden war. Dagegen kannte sie bislang weder deren Namen noch Adresse. Jetzt steht sie vor der schwierigen Frage, ob sie mit ihrer Schwester, die möglicherweise von ihrer Herkunft gar nichts weiß, Kontakt aufnehmen soll. Dies alles wäre zu vermeiden gewesen. Die LVA hätte der jungen Frau keine Informationen über ihre adoptierte Schwester und deren Waisenrente ins Haus senden dürfen. Denn um ihr mitzuteilen, daß ihre Waisenrente wegen Volljährigkeit entfällt, war es keinesfalls notwendig, sie gleichzeitig über die weitere Bezahlung der Waisenrente für ihre Schwester an deren Adoptivvater zu informieren. Das sieht auch die LVA so. Sie entschuldigte sich deshalb bei der jungen Frau. Zu dieser verhängnisvollen Mitteilung konnte es bloß kommen, weil die LVA bislang die Waisenrenten von Geschwistern unter einer Bescheidnummer gespeichert hat. Ich habe diesen Ver-

stoß gegen das Sozialgeheimnis gemäß § 18 LDSG beanstandet und die LVA gebeten sicherzustellen, daß in Bescheiden an ein Kind künftig keine Daten über die Waisenrenten seiner Geschwister erwähnt werden. Die LVA hat mir inzwischen mitgeteilt, sie habe die notwendigen Maßnahmen ergriffen.

9. Eltern ohne Datenschutz?

Immer wieder wenden sich Eltern an mich, deren Sohn oder Tochter Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) beantragen. Über zwei Probleme klagen oder schimpfen sie je nach Temperament:

- Hatten Sohn oder Tochter bereits eine Ausbildung, zum Beispiel eine Lehre, abgeschlossen und wollen nunmehr ein Studium beginnen und dafür Ausbildungsförderung erhalten, fordert das Amt für Ausbildungsförderung jeweils die Eltern auf, einen umfangreichen Fragebogen auszufüllen und dabei detaillierte Angaben über die Gründe für die Aufnahme der ersten und der weiteren Ausbildung zu machen. Insbesondere sollen sie Auskunft geben, welchen Einfluß sie auf die Entscheidung von Sohn oder Tochter über die Ausbildung hatten, ob die erste Ausbildung auf ihr Drängen oder gegen ihren Willen aufgenommen wurde, ob sie miteinander einen Ausbildungsplan abgesprochen und wie sie auf den weiteren Ausbildungswunsch reagiert haben. Ich verstehe, daß sich viele Eltern verwundern, warum das Amt für Ausbildungsförderung so intensive Einblicke in ihr Familienleben nehmen will. Doch der Datenschutz ist damit nicht verletzt. Das Amt für Ausbildungsförderung will mit diesen Fragen nämlich klären, ob das Einkommen der Eltern bei der Entscheidung über den Förderantrag, anders als üblich, aus dem Spiel bleiben kann. Nach § 11 Abs. 3 BAföG kommt eine solche elternunabhängige Förderung unter anderem dann in Betracht, wenn der Auszubildende eine weitere selbständige Ausbildung beginnt, nachdem seine Eltern ihm gegenüber ihre Unterhaltspflicht bereits erfüllt haben. Dies ist – so die Rechtsprechung – allerdings noch nicht der Fall, wenn die Eltern die erste Ausbildung bereits finanziert haben, aber gemeinsam mit Sohn bzw. Tochter die Vorstellung hatten, daß die zweite Ausbildung mit zur Berufsausbildung gehört, oder wenn die erste Ausbildung auf einer deutlichen Fehleinschätzung der Begabung ihres Kindes beruhte. Kurzum: alles was die Eltern deshalb gefragt werden, muß das Amt für Ausbildungsförderung wissen, um über den Förderantrag entscheiden zu können.
- Im BAföG-Bescheid sind die Einkommensverhältnisse der Eltern penibel aufgeführt. Mancher Auszubildende erfährt dadurch oft erstmals Genaues hierüber. Nachzulesen ist in diesem Bescheid auch, in welcher Höhe den Eltern zumutbar ist, die Ausbildung mitzufinanzieren. Manche Eltern sind über diese Informationen gar nicht glücklich, weil durch sie ihre Kinder in die Lage versetzt werden, Unterhaltsforderungen gegen sie geltend zu machen. Gleichwohl, korrekt sind solche Angaben; § 50 BAföG schreibt ausdrücklich vor, daß sie im BAföG-Bescheid anzugeben sind. Diese Angaben über das elterliche Einkommen können nur dann entfallen, wenn der Elternteil, um dessen Einkommen es geht, dies ausdrücklich zuvor beim Amt für Ausbildungsförderung beantragt hat und für seinen Wunsch stichhaltige Gründe nennt. Doch selbst dann muß aus dem Bescheid noch zu ersehen sein, welches Einkommen der Eltern angerechnet wurde, also in welcher Höhe den Eltern die Zahlung von Unterhalt zuzumuten ist. Der Hintergrund für diese Regelung des § 50 BAföG ist: Das Rechtsstaatsgebot ver-

langt, daß der Auszubildende über die Entscheidungsgrundlagen informiert wird. Geschähe dies nicht, könnte er nicht überprüfen, ob das Amt für Ausbildungsförderung bei seiner Entscheidung korrekt vorgegangen ist und ob er mit Aussicht auf Erfolg Rechtsmittel einlegen kann.

10. Der zweifelhafte Service

Bürgermeisterämter von Städten und Gemeinden nehmen auch solche Anträge ihrer Einwohner entgegen, die nicht an sie, sondern an andere Behörden gerichtet sind, und beraten die Antragsteller dabei. Sie praktizieren damit bürgernahe Verwaltung. Nicht mehr als Service empfand allerdings ein Bürger der Stadt Mannheim die Art und Weise, wie eines der städtischen Gemeindesekretariate mit seinem dort abgegebenen Rentenantrag an die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte in Berlin umging: es unterrichtete darüber auch das Sozialamt der Stadt. Dies war zudem kein einmaliger Vorgang, sondern entspricht der ständigen Praxis der meisten Gemeindesekretariate der Stadt Mannheim. Ich stellte fest, daß diese, sobald ein Rentenantrag bei ihnen eingereicht wird, per Formular dem Sozialamt Name, Geburtsdatum, Wohnanschrift, Art der beantragten Rente und den Zeitpunkt der Antragstellung mitteilen. Das Sozialamt benutzte diese Informationen jeweils um zu überprüfen, ob der Antragsteller Sozialhilfe bezieht oder beantragt hat. War dies der Fall, achtete es darauf, ob sich das Rentenverfahren auf die Leistung der Sozialhilfe auswirkt. Diese routinemäßige Unterrichtung des Sozialamts über alle eingegangenen Rentenanträge war unzulässig: wegen der Vorschriften zum Schutz des Sozialgeheimnisses darf eine Stelle einer Stadt- oder Gemeindeverwaltung, die Rentenanträge entgegennimmt, das, was sie hierbei erfährt, nur dazu verwenden, den Antrag an den Rentenversicherungsträger weiterzuleiten. Im Zuge meiner Aktivitäten hat die Stadt Mannheim deshalb die bisherige Praxis der Gemeindesekretariate abgestellt. Das heißt freilich keineswegs, daß deshalb Sozialämter keinerlei Möglichkeit hätten zu überprüfen, ob ein Sozialhilfeempfänger zutreffende Angaben zur Frage des Bezugs einer Rente gemacht hat. Denn nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X kann sich ein Sozialamt direkt an den Rentenversicherungsträger wenden, wenn der Sozialhilfeempfänger nicht bereit war, Zweifel des Sozialamts in bezug auf eine beantragte oder gewährte Rente auszuräumen. Ob das Sozialamt sich trotz dieser Möglichkeit in Einzelfällen auch an die Stellen der eigenen Verwaltung, die Rentenanträge entgegennehmen, wenden und um Auskunft bitten darf, muß noch mit der Stadt Mannheim abgeklärt werden.

11. Nochmals: der bedrängte Heimleiter

Leiter von Behindertenheimen oder ähnlichen Einrichtungen haben es nicht leicht. Da die meisten Heimbewohner auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen sind, fordern Sozialhilfeträger bei ihnen immer wieder unter anderem Berichte über den Grad der Pflegebedürftigkeit einzelner Heimbewohner oder deren Entwicklung an. Auch wenn die Sozialhilfeträger diese Angaben tatsächlich benötigen, um prüfen zu können, ob sie die Kosten für die Heimunterbringung zu tragen haben, dürfen die Heime solchen Forderungen nicht ohne weiteres nachkommen. Sie müssen sich zunächst vergewissern, ob der Betroffene oder sein gesetzlicher Vertreter damit einverstanden ist, daß der Heimleiter die erbetenen Auskünfte gibt. Sie können entweder diese Einwilligung selbst einholen oder sich vom Sozialhilfeträger geben lassen. Die-

ser wiederum kann unter den Voraussetzungen des § 60 SGB I vom Hilfeempfänger verlangen, daß er die Einwilligung tatsächlich auch erteilt. Obwohl ich bereits in meinem 8. Tätigkeitsbericht (LT-Drs. 9/5230, S. 99/199) auf diese Rechtslage hingewiesen habe, scheint sie immer noch nicht allgemein bekannt zu sein. Ausgerechnet das Landessozialamt meinte erst jüngst wieder, die Heime seien auch ohne Einwilligung zur Auskunft verpflichtet, und ließ sich erst durch einen ausführlichen Schriftwechsel dazu bewegen, sich in Zukunft an die Rechtslage zu halten.

12. Grüne Damen im Krankenhaus

Immer mehr Krankenhäuser setzen zur Betreuung ihrer Patienten ehrenamtliche Helferinnen ein. Die Meinungen darüber sind geteilt: für die einen ist dies ein Weg, die Personalnot in den Krankenhäusern zu lindern, und zugleich eine wertvolle Hilfe für die Betreuung der Kranken. Die anderen befürchten, der Einsatz dieser sogenannten Grünen Damen verhindere die notwendige Einstellung weiterer hauptamtlicher Pflegekräfte. Im Zuge dieser Auseinandersetzungen taucht auch immer wieder die Frage auf, was der Datenschutz dazu sagt. Ich sehe die Dinge so: Werden die ehrenamtlichen Helferinnen in ähnlicher Weise wie Krankenschwestern oder Krankenpfleger eingesetzt und damit in die Behandlung integriert, gilt für sie das gleiche wie für das übrige Pflegepersonal. Sie unterliegen dann kraft Gesetzes der Schweigepflicht und würden sich nach § 203 Abs. 3 StGB strafbar machen, wenn sie diese verletzen. Meistens sind die Grünen Damen freilich nur betreuend tätig, nehmen also einen Teil der Aufgaben wahr, die ansonsten dem Sozialen Dienst obliegen. Bei einer solchen Konstellation dürfen Ärzte und Pflegepersonal sie nicht ohne weiteres über den Gesundheitszustand der Patienten informieren. Dies geht nur mit deren Einverständnis, da die Grünen Damen in diesen Fällen nicht automatisch zum Kreis der in die Behandlung eingebundenen Mitarbeiter des Krankenhauses gehören. Hier sind sie, wie das Datenschutzrecht sagt, „Dritte", denen gegenüber die Mitarbeiter des Krankenhauses die Schweigepflicht uneingeschränkt zu beachten haben. Aber selbst wenn Patienten einverstanden sind, daß sie Grüne Damen betreuen und ihnen Ärzte und Pflegepersonal Informationen über ihren Zustand geben, bleibt das Problem, wie Grüne Damen mit all dem, was sie im Krankenhaus über ihre Schützlinge und andere Patienten erfahren, umgehen dürfen. Bis jetzt gibt es keine Rechtsvorschrift, die sie verpflichtet, dieses Wissen geheimzuhalten. Da aber auch in solchen Fällen ein Schutzbedürfnis der Patienten besteht, sollten die Krankenhäuser wenigstens die ehrenamtlich tätigen Helferinnen vor der Aufnahme ihrer Tätigkeit ausdrücklich verpflichten, über alles Schweigen zu bewahren, was sie bei ihrer Tätigkeit im Krankenhaus über einzelne Patienten erfahren.

13. Die Unterrichtung des Hausarztes

Nach wie vor wenden sich viele Bürger im Zweifelsfall mit ihren gesundheitlichen Problemen an ihren Hausarzt. Vertrauen sie ihm über Jahre hinweg, kennt er ihre Verhältnisse recht gut. Trotz dieser wichtigen Funktion des Hausarztes haben indes andere Ärzte und Gesundheitsämter noch lange nicht das Recht, dem Hausarzt Informationen über seine Patienten zukommen zu lassen. Das darf nur geschehen, wenn der Patient hiermit einverstanden ist. Das ist freilich noch nicht überall selbstverständlich, wie ich durch die beredte Klage eines Bürgers über das Vorgehen des Gesundheitsamts der Stadt Stuttgart erfuhr. Der Bürger litt an einer

nach dem Bundesseuchengesetz meldepflichtigen Erkrankung. Als das Gesundheitsamt dies hörte, bestellte es den Bürger ein und fragte dabei unter anderem auch nach seinem Hausarzt. Auf Nachfrage, warum dies nötig sei, bekam der Bürger zu hören, das Gesundheitsamt benötige diese Auskunft, um den Hausarzt über die Erkrankung zu benachrichtigen. Da der Bürger dies nicht wollte, forderte er es ausdrücklich auf, dies zu unterlassen. Nicht wenig erstaunt war er, daß ihn trotzdem einige Tage später sein Hausarzt gerade wegen dieser Erkrankung ansprach und das Gesundheitsamt als Informanten angab. Auf meine Nachfrage räumte das Gesundheitsamt der Stadt Stuttgart den Sachverhalt ein und ließ wissen, die Unterrichtung des Hausarztes beruhe auf einem bedauerlichen Versehen. Es entschuldigte sich beim Bürger und wies wegen dieses Vorfalls seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erneut darauf hin, daß solche Mitteilungen nur erfolgen dürfen, wenn eine schriftliche Einwilligung der Betroffenen vorliegt.

Schlußbemerkung

Wie jedes Jahr bemühte ich mich auch diesmal im Tätigkeitsbericht so verständlich und anschaulich wie möglich wiederzugeben, womit sich mein Amt 1990 vorrangig beschäftigte. Auch wer nicht mit allem einverstanden ist, was in diesem Tätigkeitsbericht steht, wird mir abnehmen, daß viel Arbeit dahintersteckt. 1990 führten wir nahezu 50, teils recht aufwendige Informations- und Kontrollbesuche durch, werteten ihre Ergebnisse aus und hatten die notwendigen Konsequenzen zu ziehen. Außerdem verfaßte mein Amt zahlreiche Stellungnahmen zu Entwürfen von Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder zu sonstigen Regelungsabsichten und Planungen und nicht zuletzt zu vielen Einzelproblemen. Wie immer erwarteten viele Bürger zu Recht, daß ich ihren Beschwerden nachgehe, auf ihre Fragen eingehe und mich bemühe, ihren Anliegen so gut wie möglich gerecht zu werden. Daneben erbaten zahlreiche Behörden und -mitarbeiter unseren Rat. Erstmals war mein Amt bei der Internationalen Messe für Telekommunikation „Telematica" in Stuttgart mit einem eigenen Informationsstand vertreten. Nicht zu vergessen sind auch die zahlreichen Vortrags-, Diskussions- und Fortbildungsveranstaltungen, an denen wir mitwirkten. Arbeit steckt auch hinter der Abfassung des Tätigkeitsberichts. Seit Wochen sind meine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oft bis spät in den Abend hinein am Werk, um ihren Teil dazu beizutragen, daß auch dieser Bericht termingerecht fertig wird. Besonders dafür, aber auch für alles, was im zu Ende gehenden Jahr geschah, möchte ich ihnen sehr herzlich danken.