

Mitteilung

der Landesbeauftragten für den Datenschutz

Zwölfter Tätigkeitsbericht

der Landesbeauftragten für den Datenschutz

Schreiben der Landesbeauftragten für den Datenschutz vom 30. Dezember 1991 Nr. C 2310:

Anbei übersende ich Ihnen meinen 12. Tätigkeitsbericht, den ich dem Landtag zu erstatten habe.

Dr. Ruth Leuze

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

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
1. Teil: Die Lage	9
1. Noch einmal – was heißt Datenschutz?	9
2. Die Gesetzgebung	10
3. Die Verfassungsdiskussion	13
3.1 Klare Worte zum Grundrecht auf Datenschutz von- nöten	13
3.2 ... und zur unabhängigen Datenschutzkontrolle	13
3.3 Nicht minder nötig: Ein Grundrecht auf Information	14
4. Die IuK-Technik: Die moderne Datenbank	14
4.1 Das Neue	15
4.2 Universelle Abfragesprachen	15
4.3 Was tun?	15
5. Die Dienststelle	16
5.1 Der Alltag	16
5.2 Beratung des Gesetzgebers	16
5.3 Das Gutachten	17
2. Teil: Die öffentliche Sicherheit und Ordnung	19
1. Abschnitt: Verfassungsschutz	19
1. Sicherheitsüberprüfung im Landesamt für Verfassungs- schutz	19
1.1 Das Hin und Her	20
1.2 Die Mängel	21
1.2.1 Einwilligung zu spät	21
1.2.2 Personalabteilung mit im Spiel	22
1.2.3 Zu viele durchleuchtet	22
1.2.4 NADIS-Speicherung zu lang	23
1.3 Die neue Rechtslage	24
2. So nicht, Uni Ulm – Fehler bei der Verfassungstreue- überprüfung	24
2. Abschnitt: Die Polizei	25
1. „Geisteskrank“ in der PAD – was soll das?	25
1.1 Die Grundsatzfrage	26
1.2 Was die Kontrollen im einzelnen ergaben	27
1.2.1 Angaben des Betroffenen oder anderer	27
1.2.2 Ärztliches Anraten	28
1.2.3 Suizidgefahr gleich „geisteskrank“	29
1.2.4 Trotz Heilung weiter „geisteskrank“	30
2. Aktion Golf-Krieg	30
2.1 Die Durchführung der Aktion	31
2.2 Was dazu zu sagen ist	32

	Seite
3. Sorgen der Bürger	33
3.1 Daten aus dem Polizeicomputer für den Schmuck- verkäufer	33
3.2 Unerlaubte ZEVIS-Abfragen	34
3.3 Löschungen in weiser Voraussicht	35
3.3.1 Der frustrierte Badegast	35
3.3.2 Ein Stuttgarter auf dem Weg in das Jahr 2000	36
3.3.3 Speichern, speichern, speichern ...	37
3. Abschnitt: Polizei und Verkehr	38
1. Die Schifffahrt auf dem Bodensee	38
1.1 Der Schiffer und sein Boot	39
1.1.1 Wasserschutzpolizei gut informiert	39
1.1.2 Die neue Datenbank – Ein Sesam-öffne-dich	40
1.2 Der sehnlliche Wunsch: ein On line-Anschluß	41
2. Das Rauschgift und der Führerschein	43
2.1 Was die LPD Stuttgart II meldete	43
2.2 Wie die Stadt Stuttgart verfuhr	45
2.2.1 Führerschein – ja oder nein?	45
2.2.2 Kein Führerschein – trotzdem gespeichert	46
3. Der geblitzte Verkehrssünder	47
3.1 Bilderschau im Paßamt	47
3.2 Zu viel gefragt	48
4. Abschnitt: Verkehr	48
1. Der grenzüberschreitende Güterfernverkehr	48
1.1 Die Vergabe der Genehmigungen	48
1.1.1 „Subjektive Gründe“ – Was ist das?	49
1.1.2 Hat mein Konkurrent „Dreck am Stecken“?	51
1.1.3 Sicherheitsprodukte installiert – und was dann?	51
1.2 Das Langzeitgedächtnis	52
2. Wie aus einem Auto ein Motorrad wird	53
3. Der kleine Grenzverkehr	54
4. Immer langsam voran	54
4.1 Das Verfahren „Verkehrsordnungswidrigkeiten“	54
4.2 Das korrekte Führerscheinverfahren – ein langer Weg	55
4.3 Der Kampf um den Zentimeter	55
3. Teil: Die Justiz	56
1. Altlasten	56
2. Mancher Jurist tut sich mit dem Datenschutz immer noch schwer	57
2.1 Probleme mit der Anonymisierung	58
2.1.1 Das juristische Lehrbuch	58
2.1.2 Das Urteil des Richterdienstgerichts	58

	Seite
2.2 Der Richter als Steuerfahnder	59
2.3 Was verdient eigentlich so ein Dolmetscher?	59
2.4 Datenschutz am falschen Ende	60
2.5 Ein Lichtblick: Datenschutz bei der Auswahl des Reinigungspersonals	61
3. Die Sorgen der Bürger mit den Gerichten: Immer wieder indiskrete Ladungen	61
4. Der Strafvollzug	62
4.1 Auskunft über Gefangene	62
4.2 Karteien, Karteien und nochmals Karteien	63
4.3 Die Speicherung potentieller Besucher	64
4.4 Was tun, wenn man den Dachboden voll alter Akten hat?	64
4. Teil: Das Rathaus	65
1. Abschnitt: Gemeindesteuern und -abgaben	66
1. Grundsteuer	66
1.1 Der aufgeblähte Datensatz	66
1.2 Viel zu lang gespeichert	67
2. Hundesteuer	67
2.1 Die An- und Abmeldeformulare	68
2.2 Die „Hundeaufnahme“	68
2.3 Die Kontrollmitteilungen	69
3. Feuerwehrabgabe	69
4. Fremdenverkehrsabgabe	70
5. Kurtaxe	70
6. Die Vollstreckung	71
2. Abschnitt: Meldewesen	72
1. Die Novelle zum Melderechtsrahmengesetz	72
2. Einwohnerliste für Rundfunk-Gebührenbeauftragte?	73
3. Abschnitt: Wahlen	73
1. Ein Fortschritt!	73
2. Wieder einmal: Meldedaten für Kandidaten	74
3. Die Wählerumfrage	74
4. Abschnitt: Bau- und Wohnungswesen	75
1. Die informative Bauakte	75
2. Die Stadtsanierung	76

	Seite
5. Teil: Die Umwelt	77
1. Allgemeine Situation	77
2. Grundwasserdaten	78
2.1 Zu viele Daten gespeichert	79
2.2 Abrufmöglichkeit wozu?	79
2.3 Der verwässerte Zugriffsschutz	79
3. Bodendaten	80
3.1 Das allgemeine Auskunftsrecht über Bodendaten: Mehr als schöne Worte?	80
3.2 Als ein Bürger es einmal wissen wollte	81
4. Sondermülldaten	81
4.1 Die Abfallrechtsbehörden: Mit Software gegen Sondermüll	82
4.2 Bei der Landesanstalt für Umweltschutz laufen die Fäden zusammen	83
5. Altlasten: Wer darf davon wissen?	84
6. Die Abfallverwertungsgesellschaft	85
7. Der Doktor und das liebe Vieh	86
7.1 Die Tierhalterdatei	86
7.2 Die Fuchsprämie	87
6. Teil: Der Sozialstaat	87
1. Weniger Datenschutz für Nichtseßhafte	88
1.1 Die Aktion im Mittleren Neckarraum	88
1.2 Was dazu zu sagen ist	90
1.3 Es hätte auch anders laufen können	91
2. Rehabilitation im Rahmen der Rentenversicherung	92
2.1 Der Antrag	92
2.1.1 Die Einwilligungserklärung	92
2.1.2 Der Umweg über die Krankenkasse	93
2.1.3 Wer erfährt vom Suchtverdacht?	93
2.2 Wer kann in die Akten schauen?	94
2.3 Das Reha-Verfahren	94
2.3.1 Alles oder nichts oder der totale Überblick	95
2.3.2 Das alte Lied	95
2.3.3 Mängel bei der Datensicherung	96
2.4 Der Computer in der Schwarzwaldklinik	98
2.4.1 Der Vorgang – manchmal ein schlechtes Vorbild	98
2.4.2 Das Supervisor-Paßwort bei der Lieferfirma	99
3. Alte Praktiken aufgeben fällt schwer	99
4. Wo Jugendämter, Krankenkassen und andere Sozial- behörden der Schuh drückt	100
4.1 Die Akte des Amtsvormunds und das Archiv	100
4.2 Der wißbegierige Arbeitgeber	101
4.3 Wenn das Sozialamt Unterhalt verlangt	101
4.4 Der Umsatz des Zahnarztes – ein Geheimnis?	102

	Seite
5. Sorgen der Bürger	103
5.1 Der fremde Antrag im Kuvert	103
5.2 Der besorgte Großvater	104
5.3 Akteneinsicht mit Hindernissen	104
5.4 Das Steuergeheimnis und seine Grenzen	105
5.5 Die vorgetäuschte Beschäftigung	105
7. Teil: Medizinische Forschung und Krankenhaus	106
1. Der Leichenschauchein und die Forschung	106
1.1 Die Lösungsversuche	106
1.1.1 Die Einwilligung	106
1.1.2 Das forschende Gesundheitsamt	106
1.1.3 Die Anonymisierung im Gesundheitsamt	107
1.2 Der Lösungsvorschlag	107
2. Datenschutz versus Rechnungshof?	107
3. Die unerwartete Anfrage	108
4. Die Chefarzt-Ambulanz	109
5. Das automatisierte Gedächtnis des Klinikums der Universität Freiburg	110
5.1 Der klinikübergreifende Direktzugriff	110
5.1.1 Wer darf wann auf welche Daten zugreifen?	111
5.1.2 Notwendige Rahmenbedingungen für Direkt- abrufe	112
5.2 Das Löschproblem	112
6. Sorgen der Bürger	113
6.1 Die falsche Zurückhaltung	113
6.2 Die Krankenakte der Mutter	114
6.3 Die mißverständene Fürsorge	114
6.4 Die Praxisübergabe und die Patientenkartei	115
6.5 Der wißbegierige Verwaltungsleiter	115
6.6 Das private Schreibbüro	115
6.7 Sparen beim Briefporto	116
8. Teil: Was sonst wichtig war	117
1. Abschnitt: Die Statistik	117
1. Immer wieder ein Thema	117
2. Die Kommunalen Statistikstellen	118
2.1 Abschottung – mal so, mal so	118
2.2 Unzureichende Protokollierung	119
3. Im Maien der Bauer den Bogen ausfüllt	119
3.1 Einer für alle	120
3.2 Trennungsgebot mißachtet	120
4. Die Betriebs- und Grundstückskartei	121
5. Eine neue Wohnungsstatistik?	122

	Seite
2. Abschnitt: Ausländer	123
1. Kontrollmitteilungen	123
1.1 Die Mitteilungspflicht	123
1.2 Alleingelassen	125
2. Sorgen von Ausländern	125
3. Abschnitt: ISDN – und dann?	126
1. Die Telefonnebenstellenanlage	126
2. Datenschutz à la Telekom – Beratungsstellen in Aufregung	128
2.1 Die Verordnung	128
2.2 Was tun?	128
3. Eine unbefriedigende Antwort	129
Ausblick	130

1. Teil: Die Lage

1. Noch einmal – was heißt Datenschutz?

Der Datenschutz hat ein interessantes Jahr hinter sich. Selten zuvor wurde so augenfällig, wie sehr ganz konkrete Interessenlagen den Blickwinkel bestimmen. Da stempelten Fahndungsexperten den Datenschutz wieder einmal zum Sündenbock für ausgebliebene Ermittlungserfolge bei der Terrorismusbekämpfung; konkrete Beweise blieben sie freilich schuldig. Leitartikler warnten in der Auseinandersetzung über heimliche Fahndungsmethoden der Polizei flott vor dem zum Täterschutz verkommenen Datenschutz und übersahen dabei großzügig, daß auch hier wie so oft der Teufel im Detail steckt. Eine ganz andere Frontstellung tat sich bei der Diskussion über die Besteuerung der Zinsen aus Kapitaleinkünften auf. Selbst Politiker, die sonst mit dem Datenschutz nur wenig im Sinn haben, waren hier plötzlich überaus datenschutzbewußt und wandten sich mit Nachdruck gegen eine Lockerung des Bankgeheimnisses. Ähnliche Verhaltensweisen traten auch in Zusammenhang mit den Veröffentlichungen zu Tage, die zum Rücktritt des früheren Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg und zur anschließenden Einsetzung des Untersuchungsausschusses „Unabhängigkeit von Regierungsmitgliedern und Strafverfolgungsbehörden“ führten. „Wo bleibt denn da der Datenschutz?“ war hier auch immer wieder von solchen zu hören, die sich in der Vergangenheit mit Erfolg dafür eingesetzt hatten, den Datenschutz auf Sparflamme zu halten und die Kontrollbefugnis der unabhängigen Datenschutzkontrolle zu begrenzen. Oftmals zeigte sich auch, daß eine datenschutzfreundliche Grundhaltung nicht davor schützt, im Einzelfall die Sache locker zu sehen und es mit dem Einhalten der einschlägigen Vorschriften nicht so genau zu nehmen, wenn die individuelle Interessenlage es erforderlich scheinen läßt. An alledem zeigt sich, welch gutes Stück unsere Gesellschaft noch davon entfernt ist, den Datenschutz als „elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens“ zu begreifen – wie es das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil so trefflich formuliert – und so zu handhaben. Noch viel zu oft wird Datenschutz instrumentalisiert und als Vehikel für ganz andere, oft durchaus auch legitime Ziele eingesetzt – nicht zuletzt im Behördenalltag. Man denke nur daran, wie oft heute noch Behörden Bürgern Auskünfte mit dem pauschalen Hinweis auf den Datenschutz verweigern, obgleich dies in Wirklichkeit ganz andere Gründe hat. Wie anders soll man sich erklären, wenn beispielsweise Stadtverwaltungen Fragen nach der Anzahl denkmalgeschützter Häuser aus einer bestimmten Epoche oder nach der Sperrstunde für die beim Straßenfest aufspielende Stadtkapelle wegen „Datenschutz“ nicht beantworten und damit auch noch, bewußt oder unbewußt, das Anliegen des Datenschutzes bei den Bürgern diskreditieren? Solche Verhaltensweisen sind nur möglich, weil sich der Begriff „Datenschutz“ für viele nur mit den Begriffen „Geheimhaltung“ und „Nichtwissenlassen“ verbindet, also nur mit einzelnen möglichen, aber keineswegs zwingenden Auswirkungen des Datenschutzes. Noch viel zu wenig ist das, was den Datenschutz eigentlich ausmacht, in das allgemeine Bewußtsein gerückt. Beim Datenschutz geht es um den einzelnen Bürger und sein Grundrecht, selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner Daten zu bestimmen, also um ein wichtiges Element persönlicher Freiheit. Sieht man den Datenschutz so, wird gleich viel deutlicher, warum es so wichtig ist, die einzelnen Eingriffe in dieses Grundrecht nicht isoliert zu betrachten, sondern jeweils im Rahmen einer Gesamtschau. Gerade unter den Bedingungen der modernen Informations- und Kommunikationstechnik können viele, für sich gesehen wenig einschneiden-

de Eingriffe in ihrer Gesamtheit zu einer erheblichen Beschränkung des Selbstbestimmungsrechts führen. Das sollte vor allem der Gesetzgeber bedenken, wenn er Eingriffe in das Grundrecht der Bürger auf Datenschutz zulassen will. Nach unserer Verfassung darf er dies nur, soweit ein „überwiegendes Allgemeininteresse“ gegeben ist. Gerade aber bei diesem zentralen Begriff für den Datenschutz liegt der Hase im Pfeffer: Er ist wegen seiner Unbestimmtheit in vielfältiger Weise interpretierbar. Das machten sich etliche in den vergangenen Jahren zu nutze. Manches segelte unter der Flagge des überwiegenden Allgemeininteresses, obwohl bei genauerem Hinsehen eher anderes die Prioritäten gesetzt hat:

- Noch zu oft hat das reine Verwaltungsinteresse, das Bestreben nach größtmöglicher Perfektion und Einzelfallgerechtigkeit ein zu großes Gewicht. Dazu trägt ganz wesentlich die moderne Informations- und Kommunikationstechnik mit ihren immensen Möglichkeiten, Informationen über Bürger vorzuhalten, aufzubereiten und beliebig auszuwerten, bei. Die Konsequenz liegt auf der Hand: je mehr Perfektion die Verwaltung anstrebt, desto mehr Daten muß sie erheben, nutzen, abgleichen oder sonst verarbeiten. Nicht immer wiegen die durch das Mehr an Perfektion erzielten Vorteile die Nachteile auf, die durch die damit verbundenen Grundrechtsbeschränkungen einhergehen.
- Im Gegensatz dazu wird dem Informationsinteresse der Allgemeinheit nicht immer die notwendige Bedeutung zugemessen. So ist es vor allem, wenn es darum geht, Entscheidungen der Verwaltung und das Handeln verantwortlicher Amtsträger, die im öffentlichen Auftrag tätig sind, für die Bürger nachvollziehbar zu machen. Darauf hat die Bevölkerung ein Anrecht; denn schließlich geht nach unserer Verfassung alle Staatsgewalt vom Volk aus. Ebenso klar ist allerdings zugleich zu sagen: an der Befriedigung privater Neugier an privaten Angelegenheiten von Amtsträgern, die mit der Amtsausübung nichts zu tun haben, besteht mit Sicherheit kein überwiegendes Allgemeininteresse.
- Zu wenig gesehen wird bislang die Gefahr, daß die subjektive Einstellung einzelner Entscheidungsträger zu einer Präjudizierung des überwiegenden Allgemeininteresses führt. Ein anschauliches Beispiel bietet die jahrelange Praxis der Polizei in Baden-Württemberg, möglichst alle Prostituierten in ihrem landesweiten Informationssystem PAD zu speichern. Nach meiner Beanstandung dieser Praxis im Jahr 1981 (!) und ihrer Darstellung in meinem 2. Tätigkeitsbericht (LT-Drs. 8 2220, S. 79) beteuerte das Innenministerium mit Vehemenz, wie notwendig diese Speicherung für die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung im Lande sei. Zehn Jahre später nach einigen wenigen zutreffenden Sätzen des Verwaltungsgerichts Stuttgart und einem Generationswechsel im Landespolizeipräsidium war dies alles Makulatur. Obwohl sich an den für die Speicherung relevanten Verhältnissen nichts geändert hat, wurde sie abrupt aufgegeben.

Wird es gelingen, sich über den Inhalt des Begriffs überwiegendes Allgemeininteresse zu verständigen und so zu einheitlicheren Maßstäben zu kommen, wann Eingriffe in das Grundrecht auf Datenschutz zu rechtfertigen sind? Derzeit sind wir davon noch weit entfernt. Doch das Bemühen darum darf nicht nachlassen, hängt doch hiervon die Zukunft des Datenschutzes entscheidend ab.

2. Die Gesetzgebung

1991, das Jahr des Datenschutzes in Baden-Württemberg? Gewiß ja, wenn man nach der Zahl der Gesetze datenschutzrechtlicher Relevanz geht, die der Landtag verabschiedet hat. Die lange Liste beeindruckt und zeigt zugleich, welch großer Nachholbedarf in Sachen

Gesetzgebung im Land bestand: Gesetz zur Neufassung der Landesdisziplinarordnung, Landesstatistikgesetz, Landesdatenschutzgesetz, Bodenschutzgesetz, Gesetz zur Ausführung des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes, Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes, Landesverfassungsschutzgesetz und Gesetz zur Änderung des Landeskrankenhausgesetzes. Die „Nummer Eins“ bleibt das Jahr 1991 auch dann, wenn man alles in allem die Auswirkungen dieser Gesetze auf die Lage des Datenschutzes bedenkt. Bewertet man die Gesetze des Jahres 1991 dagegen nach ihrem datenschutzrechtlichen Gehalt, dann fällt das Urteil etwas anders aus. Hier wechseln Licht und Schatten häufig ab.

- So kann man der neuen *Landesdisziplinarordnung*, die nach langen Geburtswehen endlich den Weg ins Gesetzblatt fand, durchaus einen erfreulichen Datenschutzstandard bescheinigen. Sie geht erstmals von einem Grundsatz ab, der für die bisherige Verwaltungspraxis geradezu ein Dogma war: weil Personalakten immer vollständig sein müßten, hätten dorthin gelangte Informationen selbst dann auf immer dort zu bleiben, wenn sie der Dienstherr gar nicht mehr für irgend welche Maßnahmen verwenden darf. Jetzt kann ein Beamter wenigstens verlangen, daß sein Dienstherr nach bestimmter Frist aus seiner Personalakte Vorgänge und Eintragungen über strafgerichtliche Verurteilungen und andere Entscheidungen in Straf-, Bußgeld- und sonstigen Ermittlungs- und berufsgerichtlichen Verfahren, die keinen Anlaß zu disziplinarrechtlichen Ermittlungen gaben, entfernt und vernichtet werden.
- Weniger positiv zu bewerten ist das neue *Landesstatistikgesetz*. Meinem Vorschlag, hierin zweifelsfrei sicherzustellen, daß Daten, die bei Umfragen für Planungszwecke oder zur Vorbereitung von sonstigen Entscheidungen erhoben wurden, allein dafür verwandt werden dürfen, folgte der Gesetzgeber leider nicht.
- Es hätte schon fast ein Wunder geschehen müssen, wäre es gelungen, den von der Landesregierung Ende 1990 eingebrachten Entwurf eines neuen *Landesdatenschutzgesetzes* im Lauf der Beratungen im Landtag so zu verbessern, daß man von einem echten Fortschritt für den Datenschutz im Land sprechen könnte. Dieses Wunder blieb aus, so daß wir jetzt ein neues Landesdatenschutzgesetz haben, das all die Mängel aufweist, die ich in meinem letzten Tätigkeitsbericht im einzelnen schilderte (vgl. LT-Drs. 10/4429, S. 16 ff.). Die Überbetonung reiner Verwaltungsinteressen und die Angst der Bürokratie, irgendeinen Fall möglicherweise nicht erfaßt zu haben, bescherten uns ein höchst kompliziertes und perfektionistisches Gesetz. Was es dem Datenschutz mit der einen Hand durch das Festlegen von Grundsätzen gibt, nimmt es ihm sofort mit der anderen Hand durch zahlreiche, vielfach generalklauselartig gefaßte Ausnahmen wieder weg. Auf diese Weise wurde das neue Landesdatenschutzgesetz, das fast alle Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung im Land angeht, ein Gesetz für Spezialisten, mit dem sich die Verwaltungspraxis sicher nicht leicht tun wird. Anstatt im Datenschutz den großen Sprung nach vorn zu machen, reiht sich Baden-Württemberg mit diesem Gesetz im Ländervergleich ganz hinten in die Schlange ein. So hätte es nicht kommen müssen, wie ein Blick nach Sachsen zeigt: Im sächsischen Landtag brachte die CDU-Fraktion, die sich zwar das neue Landesdatenschutzgesetz von Baden-Württemberg zum Vorbild genommen hatte, einen Gesetzentwurf ein, der in einer ganzen Reihe von Punkten mutiger und deutlich datenschutzfreundlicher ausfiel.
- Der wesentliche Inhalt der Novelle zum *Polizeigesetz* ist auf einen kurzen Nenner gebracht: die bisherige polizeiliche Praxis zu legalisieren und die Befugnisse der Polizei beim Beschaffen von In-

formationen erheblich zu erweitern. Im Mittelpunkt der Debatten des Landtags stand vor allem die Frage, ob die Polizei bereits zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten und, falls ja, unter welchen Bedingungen sie Rasterfahndungen und Observationen durchführen, mit Wanzen, Peil- und Mikrosendern, versteckten Video-Kameras und ähnlichen technischen Mitteln heimlich fotografieren und filmen oder Gespräche abhören und aufzeichnen sowie verdeckte Ermittler einsetzen darf. Das Resultat ist mehr als bedenklich:

- Zu nieder angesetzt ist die Schwelle für den Einsatz der besonderen Mittel zur heimlichen Datenerhebung. Ganz anders als in der Öffentlichkeit dargestellt, beschränkt er sich keineswegs auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität.
 - Weil das neue Polizeigesetz der Polizei bei der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten weitergehende Befugnisse gibt als sie nach der Strafprozeßordnung bei der Strafverfolgung hat, sind jetzt Personen, gegen die wegen einer konkreten Straftat ermittelt wird, vor Ermittlungen durch die Polizei besser geschützt als Personen, gegen die kein Tatverdacht besteht.
 - Wenn man schon wie das neue Polizeigesetz tiefgreifende Eingriffe in das Persönlichkeitsrecht völlig Unverdächtigter zuläßt, dann hätte man wenigstens den Richter an solchen Entscheidungen beteiligen und damit für angemessenen Rechtsschutz sorgen müssen. Das Gegenargument des Innenministeriums, die Polizei sei gut ausgebildet, habe die größere Sachkunde und verdiene Vertrauen und kein Mißtrauen, überzeugt nicht. Mit solchen Einwänden könnte man nahezu jede gerichtliche Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen in Frage stellen. Denn überall in der Verwaltung sind gut ausgebildete Mitarbeiter tätig, die auf ihrem Spezialgebiet vielfach über eine größere Sachkunde als Richter der allgemeinen oder besonderen Verwaltungsgerichte verfügen. Auch verdienen sie nicht weniger Vertrauen als die Polizei.
- Ein bescheidener Fortschritt ist die Neufassung des *Landesverfassungsschutzgesetzes*, weil sie die Aufgaben und Befugnisse des Verfassungsschutzes um einiges präziser regelt, als dies bisher der Fall war. Zufrieden kann man freilich mit dem Erreichten nicht sein. Dabei denke ich besonders an die Vorschrift über den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel: der Verfassungsschutz darf sie gegen völlig harmlose Personen und Personenvereinigungen schon dann einsetzen, wenn er sich davon aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte nur Erkenntnisse über verfassungsfeindliche Bestrebungen verspricht. Nicht minder unbefriedigend ist, wie das Gesetz den auskunftbegehrenden Bürger selbst zur Informationsquelle macht: er erhält allenfalls dann Auskunft, wenn er zuvor dem Verfassungsschutz den Sachverhalt schildert, weshalb er Auskunft begehrt.
- Mehr versprochen als am Ende herausgekommen hatte ich mir von der Änderung des *Landeskrankenhausgesetzes*. Weil die kommunalen Landesverbände, Krankenhausträger und Träger von Rechenzentren das Sozialministerium nachhaltig bedrängten, verwässerte es seinen ursprünglich durchaus datenschutzfreundlichen Gesetzentwurf in einem wichtigen Punkt ganz entscheidend: Krankenhäuser dürfen künftig nicht mehr nur wie bislang, Abrechnungs- und andere Verwaltungsdaten außer Haus speichern und verarbeiten lassen; jetzt dürfen sie sogar auch solche Patientendaten nach außen geben, die der Arzt unmittelbar bei der Behandlung am Krankenbett, im OP-Saal, am Computer-Tomographen oder im Labor erhebt. Anders gesagt: sie können diese Daten künftig gewissermaßen aus der ärztlichen Schweigepflicht entlassen und z. B. an das Regionale Rechenzentrum geben, in dem viele Kommunen die Daten ihrer Bürger speichern. Noch mehr,

die Datenverarbeitung im Auftrag ist jetzt nicht mehr auf die automatisierte Datenverarbeitung beschränkt. Deshalb dürfen Krankenhäuser künftig auch Befundberichte, Arztbriefe und Entlassberichte, ohne mit dem Gesetz in Konflikt zu kommen, durch private Schreibbüros schreiben und durch Service-Unternehmen mikroverfilmen lassen. Diese brauchen bloß zuvor ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Geheimhaltung verpflichten und die technischen und organisatorischen Schutzvorkehrungen schriftlich festlegen, die das Landesdatenschutzgesetz vorgibt. Ich kann diese neue Regelung, die auch die Landesärztekammer ablehnt, nur bedauern. Sie wird die ärztliche Schweigepflicht weiter aufweichen und zudem das Vertrauensverhältnis zwischen Krankenhausarzt und Patient gefährden, ohne das eine erfolgreiche Behandlung kaum denkbar ist. Kein Patient kann künftig mehr sicher sein, daß die Daten über seine Behandlung immer in einem Krankenhaus unter der Verantwortung eines Arztes bleiben.

3. Die Verfassungsdiskussion

Die wiedergewonnene deutsche Einheit löste eine breite Verfassungsdiskussion aus. Nicht nur in den neuen Bundesländern, die gerade dabei sind, sich ihre Verfassungen zu schaffen, sondern auch im Bund und den alten Bundesländern wird die Frage erörtert, was Inhalt einer modernen Verfassung sein soll und ob und wie es deshalb gilt, die bestehenden Verfassungen zu ändern und zu ergänzen. Dabei geht es auch darum, ob die heutigen Verhältnisse nicht eine Erweiterung des Kanons der traditionellen Grundrechte erfordern. Als Beispiel wird dann auch häufig der Datenschutz genannt – ein Grundrecht, das z. B. die Verfassung von Nordrhein-Westfalen schon seit dem Jahr 1978 ausdrücklich erwähnt und das der von der SPD-Fraktion im Sommer 1991 eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg ebenfalls vorsieht (LT-Drs. 10/5555).

3.1 Klare Worte zum Grundrecht auf Datenschutz vonnöten

Nach reiflicher Überlegung plädiere ich dafür, das Grundrecht auf Datenschutz in unserer Verfassung ausdrücklich als solches darzustellen. Zwar ist mittlerweile durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts klargestellt, daß Art. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und damit auch das Recht auf Datenschutz garantieren. Doch würde die Bedeutung dieses Rechts fraglos gesteigert, wenn es ausdrücklich in der Verfassung als Grundrecht steht. Eine solche Regelung hätte Signalwirkung. Noch immer vorhandene Bemühungen, die Bedeutung dieses Grundrechts zu relativieren und etwa auf die sog. Privat- oder Intimsphäre zu beschränken, würde damit der Boden entzogen. Wirksamer begegnen könnte man auch den Gefahren, die sich für den einzelnen Bürger aus der modernen Informations- und Kommunikationstechnik und der sich in ihrem Gefolge immer stärker herauskristallisierenden Informationsgesellschaft ergeben.

3.2 ... und zur unabhängigen Datenschutzkontrolle auch

Hand in Hand mit der ausdrücklichen Normierung des Grundrechts auf Datenschutz gilt es dann, auch die unabhängige Datenschutzkontrolle in der Verfassung zu verankern. Nicht umsonst hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil vom 15. Dez. 1983 der Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter eine erhebliche Bedeutung für den effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung zugemessen. Genauso wie das Grundgesetz und die Verfassungen der alten Bundesländer die Kontrolle des Umgangs der Be-

hörden mit den Steuergeldern der Bürger durch den Rechnungshof festschreiben, sollte dies auch für den Umgang der Behörden mit den Daten der Bürger durch die unabhängige Datenschutzkontrolle geschehen. Die Verfassung von Nordrhein-Westfalen ging auch in dieser Frage schon 1978 mit gutem Beispiel voran. Einige mir bekannte Verfassungsentwürfe der neuen Bundesländer beabsichtigen, ebenfalls diesen Weg einzuschlagen.

3.3 Nicht minder nötig: ein Grundrecht auf Information

Notwendig ist nicht nur ein eigenständiges Grundrecht auf Datenschutz, das die individuelle Entscheidungsfreiheit schützt, sondern auch ein Grundrecht auf Information, das den einzelnen in die Lage versetzt, seiner Rolle als aktiver Staatsbürger effektiver als bisher gerecht zu werden. Unsere Verfassung geht bisher schon vom aktiven Bürger aus, der das Handeln der Exekutive kritisch begleitet, sich damit auseinandersetzt und beispielsweise durch Ausübung des Wahlrechts versucht, darauf Einfluß zu nehmen. Dazu muß der Bürger schlechthin über das Verwaltungshandeln informiert sein und nicht nur über das, was ihn unmittelbar selbst betrifft. Gerade aber eine solch umfassende Informationsmöglichkeit ist bislang nicht gewährleistet. Anders als in einer Reihe anderer Staaten ist in der Bundesrepublik die Amtsverschwiegenheit für die Exekutive immer noch oberstes Prinzip. Die Vorschriften über Veröffentlichungspflichten, Beteiligungsrechte an Verwaltungs- und Planungsverfahren sowie über Auskunfts- und Einsichtsrechte stellen nur die Ausnahme von der Regel dar. Eine Umkehr dieses Regel-Ausnahmeverhältnisses wäre dem Status eines Bürgers im demokratischen Rechtsstaat angemessener. Deshalb sollte das Recht auf Information zur Regel und Einschränkungen dieses Rechts, die sich insbesondere aus dem Grundrecht auf Datenschutz ergeben können, zur Ausnahme gemacht werden. So verfährt z. B. die EG-Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt vom 7. Juni 1990 (90/313 EWG); auch der Verfassungsentwurf des Landes Brandenburg sieht dies vor.

4. Die IuK-Technik: Die moderne Datenbank

Wird in der Öffentlichkeit über Datenschutz diskutiert, geht es meist um Fragen seiner rechtlichen Ausgestaltung. Dazu nur einige Beispiele aus der Vergangenheit: Darf die Polizei Sitzblockierer oder Prostituierte in der PAD speichern, der Verfassungsschutz Hotelmeldescheine im großen Stil durchforsten? Dürfen behandelnde Ärzte die Daten Krebskranker ohne deren Wissen einem Krebsregister melden? Wie steht es um den Datenschutz im Gesundheitsreformgesetz? Wie weit reicht das Steuergeheimnis? Solche Fragen stoßen in der Öffentlichkeit zu Recht auf Interesse. Ihr Für und Wider ist oft genug Gegenstand lebhafter Auseinandersetzungen. Geht es dagegen um die rasante Fortentwicklung der modernen Informations- und Kommunikationstechnik mit ihren ständigen Neuerungen, bleiben vergleichbare Reaktionen selbst dann aus, wenn damit ganz erhebliche Probleme für den Datenschutz einhergehen. Zu diesen bedeutungsvollen technischen Entwicklungen, die neuerdings still und leise ihren Weg nehmen, zählt der Siegeszug der relationalen Datenbanken. In wachsendem Maße setzt sie auch die öffentliche Verwaltung ein.

4.1 Das Neue

Für die herkömmliche Datenbank ist charakteristisch: sie faßt die Daten der einzelnen Verfahren fortlaufend in einem oder mehreren Datensätzen zusammen und speichert sie in Dateien; jeder Datensatz ist eindeutig einem bestimmten Verfahren zugeordnet; die Beschreibung der einzelnen Datensätze, z. B. die Bedeutung der einzelnen Datenfelder und ihre Länge, speichert sie nicht bei den Daten selbst, sondern an anderer Stelle in den Anwendungsprogrammen. Infolgedessen kann man die Daten nur mit Hilfe von Anwendungsprogrammen verarbeiten; ohne deren Änderung lassen sich Datensatz oder Recherchierkriterien nicht ändern. Da in jedem Datensatz nur wenige Datenfelder als Suchbegriffe zur Verfügung stehen, ist zudem nur eine begrenzte Zahl von Recherchen möglich.

Bei der relationalen Datenbank ist das alles ganz anders. Sie legt die einzelnen Datenfelder zusammen mit der Beschreibung in der Datenbank aufgeteilt in eine Vielzahl kleiner Tabellen ab. Jedes Datenfeld kann Suchkriterium sein und mit jedem anderen oder auch mit mehreren verknüpft, kombiniert und nach den verschiedensten Merkmalen ausgewertet werden. Mit jedem weiteren automatisierten Verfahren, dessen Daten in die Datenbank eingespeichert werden, vervielfältigen sich diese Möglichkeiten. Damit ist es sehr viel leichter als bisher möglich, alle gespeicherten Daten über eine bestimmte Person zusammenzuführen und daraus ein Persönlichkeitsbild zu erstellen, selbst dann, wenn die Daten an sich für völlig verschiedene Verfahren und Zwecke gespeichert sind. Mit diesen Möglichkeiten steigt das Risiko enorm, daß Daten, die nur für einen bestimmten Zweck gespeichert sind und nur nach bestimmten Kriterien verarbeitet werden dürfen, auch für andere Zwecke genutzt und nach unzulässigen Kriterien ausgewertet werden. Nicht genug damit, die Entwicklung geht weiter: schon sind die Hersteller relationaler Datenbanken eifrig darum bemüht, weit voneinander entfernte Datenbanken – ganz gleich ob sie auf Großrechnern eingesetzt sind oder auf kleineren, ja selbst auf Personal Computern – miteinander zu koppeln.

4.2 Universelle Abfragesprachen

Infolge der Hilfe universeller Abfragesprachen kann ein Benutzer, ohne daß es ein Programm gibt und er Programmierkenntnisse hat, direkt am Bildschirm Daten abrufen, ja auch verändern und löschen, neue Daten eingeben und gespeicherte Daten nach verschiedensten Kriterien auswerten. Anders als bei der programmgesteuerten Datenverarbeitung, bei der die Zugriffsrechte von vornherein genau festliegen und eine wichtige Barriere gegen eine mißbräuchliche Verarbeitung der Daten sind, stehen dem Benutzer beim Einsatz der universellen Abfragesprachen alle Möglichkeiten offen.

4.3 Was tun?

Um die mit dem Einsatz relationaler Datenbanken und universeller Abfragesprachen verbundenen Risiken nicht einfach tatenlos hinzunehmen, muß vor allem folgendes geschehen:

- Sicherzustellen ist, daß die für die einzelnen Verfahren gespeicherten Daten voneinander abgeschottet sind und nur miteinander verknüpft werden können, soweit dies rechtlich zulässig ist. Dazu muß man die in den Datenbanken bereitgestellten Schutzmechanismen tatsächlich auch aktivieren. Der Zugriffsschutz in den Programmen muß mit dem der Datenbank abgestimmt und so gestaltet sein, daß jeder Benutzer tat-

sächlich nur auf die Daten zugreifen kann, die er zur Erledigung seiner Aufgaben benötigt.

- Exakte Anweisungen haben zu ergehen, wer universelle Abfragesprachen wann und wofür einsetzen darf. Untersagt werden muß z. B. insbesondere, daß damit Daten eingegeben und gespeicherte Daten verändert oder gelöscht werden. Dies könnte nämlich zu einer Umgehung der in einem automatisierten Verfahren vorgesehenen programmierten Richtigkeitskontrollen führen und dies wiederum zu einer Speicherung unvollständiger oder unrichtiger Daten.

5. Die Dienststelle

Die Aufgaben meines Amtes sind weit gespannt: Kontrolle, Beratung, Erstellung von Gutachten, Bearbeiten und Beantworten von Bürgereingaben, Mitwirkung an Fortbildungs- und Informationsveranstaltungen und ab und an auch Öffentlichkeitsarbeit. Leider ist es unmöglich, all diesen Anforderungen in einem Maß gerecht zu werden, wie ich es mir wünsche. Gleichwohl konnten wir einiges leisten. Herzlich danke ich meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für ihren oft unermüdlichen Einsatz im Jahre 1991.

5.1 Der Alltag

Kontrolle sollte man nicht bloß vom Schreibtisch aus betreiben. Wichtig und notwendig ist vor allem Präsenz vor Ort. Immerhin konnten wir 1991 über 60 Kontroll- und Informationsbesuche durchführen. Bis auf ganz vereinzelte Ausnahmen zeigten sich die aufgesuchten Stellen aufgeschlossen und halfen nach Kräften mit, obwohl natürlich auch für sie solche Kontrollen eine erhebliche Belastung mit sich bringen und mitunter den üblichen Ablauf stören können. Erfreulich war dabei festzustellen, daß sich insgesamt das Datenschutzniveau gegenüber den Anfangszeiten des Datenschutzes doch um einiges verbessert hat.

Vor Ort wie im Schriftwechsel mit Behörden höre ich immer wieder, wie dringend und wichtig es wäre, daß sie vor allem in Fragen der technischen und organisatorischen Schutzvorkehrungen zur Sicherstellung des Datenschutzes beraten werden. Wegen der doch sehr begrenzten Möglichkeiten meines Amtes mit nur wenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern konnten wir bei weitem nicht all diese Wünsche erfüllen. Noch mehr kümmert mich, daß immer wieder Bürger zu lange auf unsere Antworten warten müssen, weil sich die Geschäfte zu sehr häuften. Eine neue Stelle für einen jungen Juristen zur Verstärkung wäre dringend vonnöten.

5.2 Beratung des Gesetzgebers

Ohne effektives Datenschutzrecht gibt es keinen effektiven Datenschutz. Von entscheidender Bedeutung für mein Amt ist deshalb, ob die Erfahrungen der unabhängigen Datenschutzkontrolle in der Gesetzgebung ihren Niederschlag finden. Meinen Teil wollte ich jedenfalls beitragen und unterbreite deshalb dem Landtag Regelungsvorschläge zum Landesdatenschutzgesetz, zum Polizeigesetz, zum Landesverfassungsschutzgesetz, zum Landesstatistikgesetz und Landeskrankenhausgesetz; zudem nahm ich an der Expertenanhörung des Landtags zur Änderung des Polizeigesetzes teil. Meine Vorschläge fanden im Landtag eine ganze Reihe von Befürwortern. Doch das Ergebnis war negativ: nahezu ausnahmslos blieben sie letztlich unberücksichtigt. Offenbar größerer Erfolg war meiner Beteiligung an einer Sachverständigenanhörung im Innenausschuß des sächsischen Landtags zum künftigen Landesdatenschutzgesetz be-

schieden; jedenfalls fiel das dort verabschiedete deutlich datenschutzfreundlicher aus als das Landesdatenschutzgesetz von Baden-Württemberg.

5.3 Das Gutachten

Eine Premiere gab es im vergangenen Jahr: erstmals in meiner nunmehr fast zwölfjährigen Amtszeit beauftragte mich der Landtag – genauer gesagt der Untersuchungsausschuß „Unabhängigkeit von Regierungsmitgliedern und Strafverfolgungsbehörden“ – gemäß § 16 Abs. 2 LDSG (alt) mit der Erstattung eines Gutachtens. Querelen zwischen den Vertretern der Regierungsfraktion und der Opposition waren der Anlaß. Um dem Untersuchungsauftrag des Untersuchungsausschusses zufolge feststellen zu können,

„Ob die Strafverfolgungsbehörden, Finanzbehörden, Justizministerium, Finanzministerium und Landesregierung in den Parteispendenverfahren insbesondere Merkle, Neuhaus, Behr und List, ihren gesetzlichen Verpflichtungen entsprochen haben“.

beantragte die Opposition, die Landesregierung aufzufordern, dem Ausschuß über alle Parteispendenverfahren zu berichten und dabei auch mitzuteilen, wann sie eingeleitet wurden und welche abschließenden Entscheidungen ergangen sind. Gleichzeitig sollten die in diesen Parteispendenverfahren ergangenen Abschlußverfügungen, Anklageschriften, Urteile und Strafbefehle vorgelegt werden. Dies ging den Vertretern der Regierungsfraktion offensichtlich zu weit. Sie entdeckten ihr Herz für den Datenschutz und äußerten Zweifel an der datenschutzrechtlichen Zulässigkeit dieses Beweisantrags, „weil der Untersuchungsausschuß sämtliche Parteispendenverfahren heranziehe, ohne daß ein Anfangsverdacht vor Durchführung der Beweisaufnahme bestehe“.

Ergebnis meines Gutachtens war: Gegen den Beweisantrag bestehen keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken, wenn Landesregierung und Untersuchungsausschuß bei der Beweisaufnahme in der gleichen Weise für eine Geheimhaltung der durch das Steuergeheimnis geschützten Daten in den angeforderten Unterlagen sorgen, wie dies 1985 bei dem Untersuchungsausschuß „Indirekte Parteienfinanzierung“ geschah. Damals hatte die Landesregierung alle im jetzt – 1991 – strittigen Beweisantrag geforderten Informationen und Unterlagen und sogar auch noch die einschlägigen Akten vorgelegt. Zur Begründung wies ich darauf hin: Der mit dem Beweisantrag geforderte Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Beschuldigten, Angeklagten, Zeugen und sonstigen Personen, die in den angeforderten Unterlagen über die Parteispendenverfahren aufgeführt sind, sei im Ergebnis durch das sich aus Art. 35 Abs. 2 der Landesverfassung (LVerf) i. V. mit den §§ 13 und 14 des Untersuchungsausschußgesetzes (UAG) ergebende Beweiserhebungsrecht des Untersuchungsausschusses gedeckt. Bundesverfassungsgericht und Staatsgerichtshof hätten wiederholt entschieden, daß sich dieses Beweiserhebungsrecht auch auf Unterlagen mit Angaben erstreckt, die durch das Steuergeheimnis geschützt sind. Ein Bürger dürfe allerdings von einem Untersuchungsausschuß nicht völlig ohne Anlaß mit einem Untersuchungs- und Beweiserhebungsverfahren überzogen werden. Deshalb müsse bei einer Beweiserhebung, die sich in ähnlicher Weise wie ein Ermittlungsverfahren gegen private Personen richtet, im Einzelfall ein Anfangsverdacht für ein Fehlverhalten dieser Personen bestehen. Doch darum gehe es bei dem strittigen Beweisantrag gar nicht. Die Untersuchung und damit auch die Beweiserhebung richte sich nicht gegen private Personen, sondern ausschließlich gegen „die Strafverfolgungsbehörden, Finanzbehörden, Justizministerium, Finanzministerium und Landesregierung“. Dem verfassungsrecht-

lich gebotenen Schutz der Personen, die in den im Beweisantrag aufgeführten Unterlagen genannt werden, könne und müsse angesichts der Bedeutung, die dem Untersuchungsausschuß für die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung zukommt, durch eine entsprechende Ausgestaltung des Verfahrens beim Untersuchungsausschuß, insbesondere durch Festlegung und Sicherstellung von Geheimhaltungspflichten Rechnung getragen werden.

Mein Gutachten fiel offensichtlich nicht so aus, wie sich das die Mehrheit des Untersuchungsausschusses vorgestellt hatte: sie lehnte jedenfalls den Beweisantrag ab. Damit hatte es allerdings noch nicht sein Bewenden. Nachdem einige Wochen später ein Bericht des Staatsministeriums über Reisen von Regierungsmitgliedern, eine Berichtsakte des Justizministeriums über ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren und weitere dem Untersuchungsausschuß vorgelegte Unterlagen vor ihrer Erörterung im Untersuchungsausschuß an die Öffentlichkeit gelangt waren, forderte mich der Untersuchungsausschuß erneut. Diesmal wollte die Regierungsfraktion wissen, ob ich im Hinblick auf diese Veröffentlichungen die in meinem Gutachten „für notwendig gehaltene Geheimhaltung von Ausschußunterlagen für ausreichend erfüllt“ halte. Ein Anlaß, mein Gutachten zu ergänzen oder gar zu ändern, bestand nicht – ging es doch im Gutachten um ganz andere Sachverhalte als jetzt zur Debatte standen. Im Gutachten hatte ich mich mit der gebotenen Geheimhaltung von Unterlagen auseinandersetzen, die durch das Steuergeheimnis geschützt sind. Die inkriminierten Veröffentlichungen dagegen, um die es jetzt ging, enthielten keine Informationen, die durch das Steuergeheimnis oder vergleichbare Geheimhaltungspflichten besonders geschützt sind. Infolgedessen müssen für sie keine vergleichbaren Schutzvorkehrungen getroffen werden. Genau das war auch der Grund, warum sie weder die Landesregierung noch der Untersuchungsausschuß als geheimhaltungsbedürftig eingestuft haben. Das heißt freilich nicht, wie ich dem Untersuchungsausschuß auch darlegte, daß man mit Unterlagen, die nicht durch das Steuergeheimnis oder andere besondere Geheimhaltungspflichten geschützt sind, beliebig umgehen könne. Die in solchen Unterlagen genannten Personen müssen vielmehr nur hinnehmen, daß ihre Daten so verwendet werden, wie es das Untersuchungsausschußgesetz zuläßt. Dazu gehört nach § 9 Abs. 1 Satz 2 UAG, daß der Inhalt solcher Unterlagen erst dann der Öffentlichkeit mitgeteilt werden darf, wenn er zuvor Gegenstand einer öffentlichen Verhandlung des Untersuchungsausschusses war. Geschieht dies schon früher, liegt darin eine Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.

Allerdings – und das war auch gegenüber dem Untersuchungsausschuß anzumerken – steht für mich keineswegs fest, daß die aufsehenerregenden Veröffentlichungen tatsächlich unter Verstoß gegen § 9 Abs. 1 Satz 1 UAG zustande kamen. Aufgrund der Situation, die ich bei Informationsbesuchen im Staatsministerium, Justizministerium und im Landtag antraf, läßt sich zumindest nicht von vornherein ausschließen, daß die Indiskretionen auch außerhalb des Landtags bei Stellen erfolgt sein können, die die Berichte und Unterlagen für den Untersuchungsausschuß erstellt, daran mitgewirkt oder erhalten haben: So lieferte das Staatsministerium den Reisebericht nicht nur, wie vorgegeben, in zwölfacher Fertigung der Geschäftsstelle des Untersuchungsausschusses ab, sondern leitete gleichzeitig je ein Exemplar dem Innen-, Wirtschafts-, Sozial-, Europa- und Finanzministerium zu; darüber hinaus hielt es nicht fest, wie viele Kopien des Reiseberichts es insgesamt fertigen ließ. Nicht minder ungewiß ist, wie viele Kopien das Justizministerium von den an die

Öffentlichkeit gelangten Berichtsakten angefertigt hat. Zwei Kopien der Akten wurden jedenfalls schon Ende 1990 Anfang 1991 vor Einsetzung des Untersuchungsausschusses erstellt, zwei weitere im Zusammenhang mit der Übersendung von fünf Fertigungen an den Untersuchungsausschuß.

2. Teil: Öffentliche Sicherheit und Ordnung

1. Abschnitt: Verfassungsschutz

1. Sicherheitsüberprüfung im Landesamt für Verfassungsschutz

Ende August 1990 rief mich ein Mitarbeiter des Landesamtes für Verfassungsschutz an und bat um einen Termin. Ein paar Tage später sprach er in meinem Amt vor. Sein Anliegen war folgendes: Er sei – wie jeder Mitarbeiter des Landesamts für Verfassungsschutz – vor seiner Einstellung einer intensiven Sicherheitsüberprüfung unterzogen worden. Darüber gäbe es beim Landesamt für Verfassungsschutz eine Sicherheitsüberprüfungsakte, was so wohl in Ordnung gehe. Nach Gesprächen mit Kollegen müsse er jedoch davon ausgehen, daß das Landesamt für Verfassungsschutz daneben noch in seiner für Sicherheitsüberprüfungen zuständigen Abteilung „Schmutzakten“ führe; möglicherweise gäbe es dort auch eine „Schmutzkartei“. Darin sammle es „alle möglichen und unmöglichen Informationen, die unter Sicherheitsaspekten völlig belanglos seien“. Zwar hätten Mitarbeiter des Landesamts für Verfassungsschutz bereits versucht, das Thema „Schmutzakten“ bei Personalversammlungen zur Sprache zu bringen; darauf habe sich jedoch die Amtsleitung nie eingelassen. Deshalb bleibe ihm nur noch der Weg zur unabhängigen Datenschutzkontrolle.

Weil dieser Besucher nicht nur für sich allein sprach, entschlossen wir uns, die Art und Weise, wie das Landesamt für Verfassungsschutz seine eigenen Mitarbeiter sicherheitsüberprüft, generell unter die Lupe zu nehmen. Daß wir damit ein heißes Eisen anfassen, war uns von vornherein klar. Denn alle Mitarbeiter des Landesamts für Verfassungsschutz werden eingehend besonders darauf abgecheckt, ob es in ihrem Leben „dunkle Punkte“ gibt, die Anlaß zu Zweifeln an ihrer Vertrauenswürdigkeit geben oder sie für die Verlockungen der Spionage anfällig erscheinen lassen. Am Anfang steht die sog. Sicherheitserklärung – ein Vordruck mit vielen Fragen, u. a. auch nach dem Ehegatten, Verlobten, Lebensgefährten und bestimmten nahen Verwandten. Dann holt das Landesamt für Verfassungsschutz eine umfassende Auskunft beim Bundeszentralregister ein, erkundigt sich beim Landeskriminalamt, was die Polizeidienststellen im Lande wissen, und schaltet unter Umständen Nachrichtendienste ein. Außerdem befragt es Personen, die den Betroffenen gut kennen, eingehend über dessen Privatleben, Charakter und Ansichten. Solches geschieht vor der Einstellung und danach immer wieder. Daß diese Sicherheitsüberprüfungen massiv in die Persönlichkeitssphäre eingreifen, liegt auf der Hand. Um so problematischer ist, daß es 8 Jahre nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts immer noch kein Gesetz gibt, wie im einzelnen dabei zu verfahren ist. Seit Jahren mahne ich dieses Manko beim Innenministerium an. Anstatt meine Vorschläge in die Tat umzusetzen, fiel ihm bislang nichts anderes ein als die bekannte Rede vom „Warten auf den Bund“. Dort gibt es inzwischen einen Referen-

tenentwurf für ein Sicherheitsüberprüfungsgesetz; die Sicherheitsüberprüfungsrichtlinien hat der Bund schon 1988 überarbeitet. Im Stuttgarter Innenministerium dagegen geht es weiterhin behäbig zu: nach wie vor steht die Revision der viel zu großzügigen Sicherheitsüberprüfungsrichtlinien von 1974 aus; selbst die erbetene Zusendung des Bonner Referentenentwurfs brauchte seine Zeit. Hätte sich das Landesamt für Verfassungsschutz bei solch unsicherer Rechtslage nicht sonderlich erfreut gezeigt, der Datenschutzkontrolle Rede und Antwort über die Sicherheitsüberprüfungen seiner Mitarbeiter stehen zu müssen, gäbe es kein Wort zu verlieren. Doch es reagierte anders: es machte die Schotten ganz dicht und blockte mit tatkräftiger Unterstützung des Innenministeriums die Kontrolle monatelang ab. Das ging so:

1.1 Das Hin und Her

Als mein Mitarbeiter Ende August 1990 mit der Kontrolle beim Landesamt für Verfassungsschutz beginnen und im NADIS-Computer des Verfassungsschutzes erfaßte Sicherheitsüberprüfungsakten einsehen wollte, schien es für die am Tisch sitzende Riege seiner leitenden Beamten keine wichtigere Frage zu geben als die nach dem Umfang unserer Kontrollbefugnis. Diesmal ging es nicht um den sonst so oft bemühten Dateienbezug; daran ließ sich schlechterdings nicht kritteln. Der Präsident des Landesamts berief sich vielmehr auf eine angeblich vor Jahren auf Bundesebene praktizierte Verfahrensweise: dort hätte man den Sicherheitsüberprüften ein Widerspruchsrecht gegen die Datenschutzkontrolle eingeräumt und die Mitarbeiter deshalb zunächst befragt, ob sie der geplanten Kontrolle widersprechen wollen oder nicht. Er gedenke ebenso zu verfahren; bis dahin hätte sich die Datenschutzkontrolle zu gedulden. An dieser Argumentation war so ziemlich alles falsch. Als nämlich vor Jahren das Bundesamt für Verfassungsschutz versuchte, nach dem gleichen Strickmuster die Datenschutzkontrolle abzublocken, kam es nicht weit. Das Ergebnis der damaligen Affäre, die bis zum Innenausschuß des Deutschen Bundestags Wellen schlug, war das krasse Gegenteil: Kein Widerspruchsrecht und deshalb Datenschutzkontrolle zu jeder Zeit. Obwohl mein Mitarbeiter ausdrücklich darauf beim Kontrollbesuch hinwies, beharrte das Landesamt für Verfassungsschutz auf seinem Standpunkt: er mußte deshalb wohl oder übel unverrichteter Dinge gehen. Nicht besser machte es das Innenministerium. Mein Anruf am Tag der abgeblockten Kontrolle, es möge den Schwierigkeiten ein Ende setzen – schließlich sei ja klar, wie es einst auf Bundesebene gelaufen sei und zudem in der Bundestags-Drucksache 10/6816 nachzulesen –, half nichts. Man müsse hier und dort nachfragen. Ja, es kam noch dicker: Mitte September 1990 schwenkte es per Telefax vollends auf die Linie des Landesamts für Verfassungsschutz ein: Das Bundesinnenministerium und das Bundesamt für Verfassungsschutz hätten bestätigt, daß die Mitarbeiter der Verfassungsschutzbehörden ein Widerspruchsrecht gegen die Datenschutzkontrolle im Bereich von Sicherheitsüberprüfungen hätten. So blieb mir nichts anderes übrig, als die damalige Bundespraxis dem Innenministerium nochmals in Einzelheiten schriftlich zu schildern. Darauf machte es sich daran, diese – wie es mir schrieb – im Detail zu erforschen. Das Ergebnis las ich dann in einem Schreiben, das Ende November 1990 mein Amt erreichte, so:

..... Dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz (wurde) in alle bei der Abteilung V des Bundesamtes für Verfassungsschutz geführten Sicherheitsüberprüfungsakten Einsicht gewährt. Befragungen von Überprüften, ob sie einer Einsichtnahme widerspre-

chen, werden nicht (mehr) durchgeführt. ... Das Landesamt für Verfassungsschutz wurde angewiesen, in gleicher Weise wie der Bund zu verfahren. ..."

Damals war es freilich für eine Kontrolle wegen der Arbeiten am letzten Tätigkeitsbericht zu spät. Wir holten sie dann Mitte April 1991 nach. Sie beschränkte sich auf wenige, zufällig gezogene Sicherheitsüberprüfungsakten erfolgloser Bewerber und ausgeschiedener Mitarbeiter. Mehr war wegen der komplizierten Verfahrensweise bei der Akteneinsicht nicht zu leisten: das Landesamt für Verfassungsschutz legte nämlich Wert darauf, daß mein Mitarbeiter in den Akten nicht die Namen der Personen lesen konnte, die das Landesamt über Privatleben, Charakter und Ansichten seiner Mitarbeiter befragt hatte. Seine Sorge in Ehren, uns ging es um ganz anderes.

Um es vorweg zu sagen: auf „Schmutzakten“ und „Schmutzkarteien“ stießen wir dabei nicht; jedoch auf folgenden Aktenvermerk vom 31. Okt. 1990:

„Die Sicherheitsakte des Herrn ... sowie die im Aktenvermerk ... vom 25. Sept. 1974 aufgeführten Unterlagen wurden von mir ... überprüft. Die aus heutiger Sicht noch relevanten Aktenbestandteile wurden in der Sicherheitsakte zusammengefaßt, die entbehrlichen Unterlagen vernichtet. ...“

Darauf angesprochen bei der Kontrolle hieß es, das Landesamt für Verfassungsschutz habe vom September bis November 1990 die Sicherheitsüberprüfungsakten jetziger und früherer Mitarbeiter durchforstet und dabei nicht sicherheitsrelevante Unterlagen – z. B. anonyme Beschuldigungen oder Schreiben einzelner Mitarbeiter sehr persönlichen Inhalts – daraus entfernt und vernichtet. Gewiß lag das im Interesse der Mitarbeiter des Landesamts für Verfassungsschutz. Zudem geht es seit eh und je im Datenschutzrecht nach dem Grundsatz: „Überflüssiges hat nichts in den Akten zu suchen.“ Dem aufmerksamen Leser wird freilich nicht entgangen sein, daß die Bereinigungsaktion des Landesamts für Verfassungsschutz unmittelbar nach dem abgeblockten Kontrollbesuch meines Mitarbeiters begann und kurz, ehe das Innenministerium mir für die Aufnahme der Kontrolle grünes Licht gab, endete.

1.2 Die Mängel

Schon die cursorische Kontrolle zeigte, daß das bisherige Verfahren an vielerlei krankte. Im einzelnen ging es um folgendes:

1.2.1 Einwilligung zu spät

Bis zum Kontrollbesuch war beim Landesamt für Verfassungsschutz üblich, Bewerber zunächst einmal den Vordruck über Sicherheitsüberprüfungen ausfüllen zu lassen. Im Vorspann dieses Vordrucks steht, daß die Fragen auch im Falle ihrer Verneinung ausdrücklich zu beantworten seien – es sei denn, die Beantwortung könne straf-, disziplinar- oder arbeitsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen. Bei der Aushändigung des Vordrucks sagte das Landesamt für Verfassungsschutz den Bewerbern lediglich, die Angaben würden für die Sicherheitsüberprüfung benötigt. Das Innenministerium meint auf meinen Vorhalt hin im nachhinein, das Landesamt für Verfassungsschutz habe dabei auch – anders als es uns selbst seine Praxis beim Kontrollbesuch schilderte – gesagt, die erbetenen Angaben seien freiwillig. Die Bewerber reichten sodann die ausgefüllten Vordrucke ein. Sobald das Landesamt für Verfas-

sungsschutz sie gesichtet hatte, wandte es sich an die Bewerber, um ihr schriftliches Einverständnis in die Sicherheitsüberprüfung einzuholen. Dieses Vorgehen war nicht korrekt: Das Landesamt für Verfassungsschutz hätte dem Bewerber bei der Aushändigung des Vordrucks über die Sicherheitsüberprüfung – also ehe dieser irgendwelche Angaben hierzu macht – im einzelnen sagen müssen, wozu seine Angaben verwendet werden, in welchen Schritten das Überprüfungsverfahren abläuft und was darüber in welchem Informationssystem gespeichert wird. In derselben Weise hätte es den einbezogenen Ehegatten, Verlobten oder Lebenspartner informieren müssen. Ganz gleich, ob der Bogen für die Sicherheitsüberprüfung bloß ausgehändigt wurde, wie das Landesamt für Verfassungsschutz angibt, oder ob dem Bewerber auch gesagt wurde, die Angaben seien freiwillig, wie das Innenministerium meint: die Information der Bewerber über den Ablauf der Sicherheitsüberprüfung waren zu spärlich. Außerdem bemühte sich das Landesamt für Verfassungsschutz viel zu spät um die Einwilligung der Bewerber. Diese hätte es sich spätestens mit den ausgefüllten Sicherheitsvordrucken geben lassen müssen, weil damit bereits der erste Schritt im Sicherheitsüberprüfungsverfahren getan war. Selbstverständlich hätte dies bereits da schriftlich geschehen müssen, weil nach § 5 Abs. 2 LDSG (alt) bzw. § 4 Abs. 2 LDSG (neu) nur eine schriftlich erteilte Einwilligung wirksam ist. Auf meinen Vorhalt hin soll sich die Sache nunmehr zum Besseren wenden: Das Landesamt für Verfassungsschutz wird den Bewerbern von Anfang an „reinen Wein“ einschenken und rechtzeitig von ihnen und ihren Ehegatten/Lebensgefährten die Einwilligung einholen.

1.2.2 Personalabteilung mit im Spiel

Eines ist, so viele Unklarheiten und Streitpunkte es wegen der Sicherheitsüberprüfung auch sonst geben mag, seit jeher klar geregelt: die Personalabteilung darf bei Sicherheitsüberprüfungen nicht mitmischen; sie sind das Geschäft des Geheimschutzbeauftragten. Das Landesamt für Verfassungsschutz nahm es mit dieser Kompetenzverteilung freilich nicht so genau: Jahr und Tag war es bei ihm üblich, daß die Bewerber ihre ausgefüllten Vordrucke für die Sicherheitsprüfung bei der Personalabteilung abzugeben hatten. Auf diese Weise konnte die Personalabteilung, wenn sie wollte, darin alle Angaben des Bewerbers nachlesen und so über ihn viel mehr erfahren, als sie zur Entscheidung über seine Bewerbung zu wissen brauchte. Auf meinen Vorhalt hat das Landesamt für Verfassungsschutz seine Praxis geändert: seine Personalabteilung bekommt jetzt keine ausgefüllten Vordrucke für die Sicherheitsüberprüfung mehr zu Gesicht.

1.2.3 Zu viele durchleuchtet

Weil im Zuge von Sicherheitsüberprüfungen detaillierte Persönlichkeitsbilder entstehen können, darf das Landesamt für Verfassungsschutz nicht mehr Bewerber als unbedingt nötig überprüfen. Auf keinen Fall darf es Bewerber einer Sicherheitsüberprüfung unterziehen, wenn bereits aus den eingereichten Bewerbungsunterlagen zu ersehen ist, daß eine Einstellung nicht in Frage kommt. Gerade aber auch solches passierte:

- Die Fotolaborantin

Eine Fotolaborantin, deren Ehemann in der Registratur des Landesamts für Verfassungsschutz arbeitete, bewarb sich um eine Stelle als Schreibkraft. Auf diese Konstellation wies die Personalabteilung des Landesamts für Verfassungsschutz hin, als es die Durchführung der Sicherheitsüberprüfung bei der dafür zuständigen Abteilung im Haus beantragte. Das Landesamt für Verfassungsschutz ließ daraufhin das übliche Verfahren ablaufen. Das Ergebnis war: keine Sicherheitsbedenken. Trotzdem kam die Frau nicht zum Zuge: der Grund war ihr Ehemann in der Registratur.

- Die Schreibkraft

Nachdem sich eine Frau um eine Stelle im Schreibdienst des Landesamts für Verfassungsschutz beworben hatte, bat die Personalabteilung um Durchführung der Sicherheitsüberprüfung. Wiederum kam das übliche Verfahren in Gang. Noch ehe die Sicherheitsüberprüfung abgeschlossen war, teilte die Personalabteilung der Bewerberin mit:

... Auf unser Stellenangebot im Stuttgarter Wochenblatt sind zahlreiche Bewerbungen eingegangen, die einer sorgfältigen Auswahl unterzogen wurden. Leider müssen wir Ihnen mitteilen, daß auch Ihre Bewerbung nicht berücksichtigt werden konnte. ..."

und stoppte die weitere Durchführung der Sicherheitsüberprüfung.

Beide Sicherheitsüberprüfungen waren überflüssig, weil die Personalabteilung bei beiden Bewerberinnen von vorneherein wußte, daß sie für die Stelle gar nicht in Frage kamen. Bei der Fotolaborantin stand der Anstellung als Schreibkraft ihr Ehemann in der Registratur von Anfang an im Wege; das sieht auch das Innenministerium so. Die andere Bewerberin war, wie das Ablehnungsschreiben des Landesamts für Verfassungsschutz zeigt, bereits bei der Sichtung ihrer Bewerbungsunterlagen durch das Sieb gefallen. Das Innenministerium meint hier freilich, mangelnde Belastbarkeit sei der Grund der Absage gewesen. Wie es dazu kam, begründete es mir nicht näher; auch war es nicht in der Lage, den Widerspruch zwischen seiner Einlassung und dem Inhalt des Ablehnungsschreibens aufzuklären. Wie dem auch sei: in beiden Fällen hatten meine Beanstandungen nach § 18 LD SG (alt) wegen Verstoßes gegen § 9, 10 LD SG (alt) Wirkung. Beide Bewerberinnen wurden in NADIS gelöscht; außerdem zog das Landesamt für Verfassungsschutz in einer neuen Dienstanweisung den Kreis der Bewerber, die sicherheitsüberprüft werden dürfen, enger. Ob diese Regelung genügt, muß freilich erst die Praxis zeigen.

1.2.4 Zu lange gespeichert

Quittiert ein Mitarbeiter des Landesamts für Verfassungsschutz seinen Dienst, trennt sich dieses noch lange nicht von ihm. Bis zu seinem 70. Geburtstag speichert es ihn wegen der einst erfolgten Sicherheitsüberprüfung in NADIS weiter und hebt seine Sicherheitsüberprüfungsakte auf. Diese Praxis, die auf den Sicherheitsrichtlinien des Landes von 1974 gründet, führt vor allem bei ehemaligen Mitarbeitern des Landesamts für Verfassungsschutz, die ganz aus dem Staatsdienst ausgeschieden oder in einen nicht sicherheitsempfindlichen

Bereich anderer Behörden wechselten, viel zu weit. Je jünger ein solcher Mitarbeiter bei seinem Ausscheiden war, desto deutlicher liegt das Problem auf der Hand. Nicht umsonst legen deshalb die Sicherheitsrichtlinien des Bundes von 1988 hier einen viel strengeren Maßstab an: fünf Jahre nach Ausscheiden des Mitarbeiters soll es in der Regel sein Bewenden haben; der Hinweis in NADIS ist dann zu löschen und seine Sicherheitsüberprüfungsakte zu vernichten. Ein Vergleich der Fristen in Bund und Land zeigt, wozu die Untätigkeit des Innenministeriums in Sachen Sicherheitsüberprüfungen führt: viel zu viele Sicherheitsüberprüfte werden viel zu lange in NADIS gespeichert, bloß, weil das Innenministerium bisher nicht einmal imstande war, die auf Bundesebene geltenden Fristen zu übernehmen und das Landesamt für Verfassungsschutz aufzufordern, alle Akten und NADIS-Speicherungen über ältere Sicherheitsüberprüfungen unverzüglich zu löschen bzw. zu vernichten.

1.3 Die neue Rechtslage

Über einen Aspekt der Geschichte ist noch ein Wort zu verlieren. Als mir das Innenministerium Ende November 1990 schließlich grünes Licht für die Kontrolle gab, spielte es seine letzte Karte – gerade so, als ob es und das Landesamt für Verfassungsschutz die Bannerträger des informationellen Selbstbestimmungsrechts wären und die Aufgabe hätten, die Sicherheitsüberprüften vor der Datenschutzkontrolle in Schutz zu nehmen. Ich sollte mir schon jetzt freiwillig die Fesseln anlegen, die das Innenministerium im neuen Landesdatenschutzgesetz u. a. für Sicherheitsüberprüfungen festschreiben zu lassen gedachte. Im Klartext hieß dies: Kontrolle erst nach Anhörung der Mitarbeiter des Landesamts für Verfassungsschutz und nur, soweit sich dagegen kein Widerspruch regt. Darauf ließ ich mich nicht ein, weil durch das lange Hin und Her ohnehin schon viel zu viel Zeit verstrichen und mir nach wie vor an einer möglichst systematischen Kontrolle gelegen war. Inzwischen hat freilich das Innenministerium seinen Willen bekommen: nach dem neuen Landesdatenschutzgesetz kann ich Sicherheitsüberprüfungen nicht mehr kontrollieren, wenn der Überprüfte dem widersprochen hat.

2. So nicht, Uni Ulm – Fehler bei der Verfassungstreueüberprüfung

Alle, die in den vergangenen 17 Jahren als Lehrer, Polizeibeamter, Arzt, Krankenschwester oder sonstwas in den öffentlichen Dienst im Lande wollten, hatten eines gemeinsam: sie wurden vor ihrer Einstellung auf ihre Verfassungstreue überprüft (sog. Regelanfrage). So wollte es der als Extremistenerlaß bekanntgewordene Beschluß der Landesregierung vom 2. Okt. 1973. Seitdem überprüfte das Landesamt für Verfassungsschutz mehr als 600 000 Bewerber. In ca. 1 900 Fällen hatte es Erkenntnisse. 222 Bewerber davon lehnten die Einstellungsbehörden insgesamt ab, wobei sich die allermeisten Ablehnungen in den 70er Jahren abspielten; seit 1985 waren es noch ganze zwei. Mit Wirkung vom 1. Jan. 1991 schaffte die Landesregierung die Regelanfrage ab.

Kurz zuvor verhedderte sich die Verwaltung des Klinikums der Universität Ulm noch kräftig im Regelanfrageverfahren einer Krankenschwester. Anstatt ihr rechtliches Gehör zu gewähren,

wollte sie alles im stillen hinter sich bringen. Ans Licht kam die Sache trotzdem, und zwar so:

Weil eine Angestellte in Erziehungsurlaub ging, konnte die Krankenschwester im Herbst 1990 als Aushilfskraft bei der Universität Ulm mit der Arbeit beginnen. Diese startete dann eine Regelanfrage. Ende 1990 erfuhr die Krankenschwester, daß sie nur für 9 Monate und nicht für 18 Monate, wie ihr die Universität Ulm ursprünglich in Aussicht gestellt hatte, beschäftigt wird. Um dieser Sache auf den Grund zu gehen, sah sie ihre Personalakten ein. Dabei stieß sie auf Unterlagen über ihre Verfassungstreueüberprüfung. Unter anderem konnte sie darin schwarz auf weiß fünf sog. „Erkenntnisse“ des Verfassungsschutzes über sie nachlesen und auch, wie die Klinikumsverwaltung der Universität Ulm das Problem zu lösen gedachte, nämlich so:

„Am Nachmittag des ... 1991 habe ich Herrn Dr. ... (gemeint ist der Chef der Krankenschwester) telef. über die Erkenntnisse des Verfassungsschutzes bezüglich Frau ... informiert, ihn darauf aufmerksam gemacht, daß eine Verlängerung des Arbeitsvertrags, der am ... ausläuft, nicht in Frage komme und ihn im übrigen um streng vertrauliche Behandlung gebeten.“

Die Krankenschwester mutmaßte daraufhin, dies sei der wahre Grund, warum sie bloß 9 Monate angestellt wurde. Um es gleich vorweg zu sagen: mir teilte die Klinikumsverwaltung der Universität Ulm auf Nachfrage mit, dafür sei anderes maßgebend gewesen. Der Chef der Krankenschwester habe Wert darauf gelegt, die Stelle nicht mehr mit einer Krankenschwester, sondern – wie bis dahin – mit einer für den Arbeitsplatz speziell ausgebildeten Fachkraft zu besetzen.

Fehler unterliefen der Universität Ulm allemal: sie hätte die Krankenschwester über die mitgeteilten Erkenntnisse des Verfassungsschutzes informieren, ihr Gelegenheit zur Äußerung hierzu geben und selbstverständlich auch diese Äußerung zur Personalakte nehmen müssen. Dies gebietet bereits das kleine Einmaleins eines rechtsstaatlichen Verfahrens. Die Klinikumsverwaltung der Universität Ulm räumte auf Vorhalt diese Fehler ein; sie entfernte auch alle entsprechenden Unterlagen aus der Personalakte der Krankenschwester. Das Landesamt für Verfassungsschutz, das ursprünglich die der Universität Ulm mitgeteilten Erkenntnisse noch weitere 10 Jahre – also bis 2002 – speichern wollte, verschloß sich den Hinweisen meines Amtes nicht, daß die „Erkenntnisse“ über die Krankenschwester nach dem, was sie uns mitgeteilt hatte, in einem anderen Licht erscheinen. Es wird deshalb bereits Anfang 1992 deren Daten löschen. Festzustellen bleibt als Fazit: neun Jahre weniger Speicherung beim Verfassungsschutz und eine bereinigte Personalakte waren für die Krankenschwester der erfreuliche Aspekt an der Sache. Zu einer Weiterbeschäftigung über die 9 Monate hinaus, kam es dagegen nicht mehr.

2. Abschnitt: Die Polizei

1. „Geisteskrank“ in der PAD – was soll das?

In der PAD sind derzeit ca. 840 000 Personen registriert. Bei ca. 1 300 davon ist der Hinweis „geisteskrank“ eingespeichert. Jeder der 24 000 Polizeibeamten im Land, der eine PAD-Abfrage über diese Personen startet, bekommt folglich immer auch die Auskunft „geisteskrank“ mitgeliefert. Um zu sehen, was es damit im einzelnen auf sich hat, führten wir Kontrollen bei der Polizeidirektion Heidelberg, der Landespolizeidirektion Stuttgart II und beim Polizeipräsidium Karlsruhe durch. Das Ergebnis sah so aus:

Zur Einspeicherung des Hinweises „geisteskrank“ kam es durchweg im Zusammenhang mit Ermittlungsverfahren, sei es wegen Sachbeschädigung, (Laden-)Diebstahl, Körperverletzung, Erschleichen von Leistungen, Beleidigung oder Brandstiftung. Von den zahlreichen Fällen nahmen wir 34 ganz genau unter die Lupe. Zu „geisteskrank“ führte dabei folgendes:

- In 14 Fällen sagte entweder ein naher Angehöriger oder ein Zeuge oder der Beschuldigte selbst, er sei in psychiatrischer Behandlung oder dies einmal gewesen oder er sei geistig behindert.
- In 7 Fällen riet ein von der Polizei zugezogener Arzt, den Beschuldigten ins Bürgerhospital, PLK Wiesloch, oder eine andere psychiatrische Klinik zu bringen.
- In 4 Fällen hielt sich der Beschuldigte gerade in einer psychiatrischen Klinik auf.
- In 9 Fällen sagte ein Arzt der Polizei auf Frage, der Beschuldigte leide an einer Depression oder Psychose mit Verfolgungswahn oder einer halluzinatorischen, schizophrenen Psychose.

Steht einmal „geisteskrank“ in der PAD, bleibt es dabei bis der Datensatz des Betroffenen ganz gelöscht wird. Bis dahin vergehen in der Regel 10 Jahre, manchmal auch mehr; nur wenn der Betroffene allein wegen eines Bagatelldelikts gespeichert oder jünger als 18 ist, hat er Aussichten, daß er früher aus der PAD kommt. Fragte man bei den Kontrollen die Polizei, warum sie „geisteskrank“ einspeichert, erhielt man stets die Antwort: Zur Gefahrenabwehr – und zwar zum eigenen Schutz der Polizeibeamten oder im Interesse des Betroffenen.

1.1 Die Grundsatzfrage

Beide Argumente überzeugen nicht. Doch ehe dazu, die Frage: darf die Polizei überhaupt jemand mit dem Etikett „geisteskrank“ versehen? Sie sollte sich ihr sehr wohl stellen und sich nicht nur auf das Bundesverwaltungsgericht zurückziehen, das Anfang 1990 in einem extrem liegenden Fall ohne nähere Begründung die Speicherung von „geisteskrank“ in der Datei der Polizei eines anderen Bundeslandes für zulässig erachtete. Das Strafgericht hatte einst den mit „geisteskrank“ Bedachten infolge Schuldunfähigkeit nicht wegen Mord verurteilt, sondern wegen seiner Gefährlichkeit die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus nach § 63 StGB angeordnet. Wie gleich im einzelnen zu sehen ist, geht es bei den PAD-Speicherungen um anderes. Vorab gilt es aber zu klären: Was heißt eigentlich „geisteskrank“? Befragt man Ärzte, bekommt man immer zur Antwort: „Die“ Geisteskrankheit gebe es nicht, sondern eine Vielzahl von Erkrankungen unterschiedlichster Schwere, angefangen bei der vorübergehenden leichten Depression bis zur schwersten Form der Schizophrenie. Schon deshalb müßte die Polizei Farbe bekennen und sagen, was sie unter dem Begriff „geisteskrank“ versteht, der zweifellos geeignet ist, den sozialen Geltungswert des Betroffenen herabzuwürdigen: Jede geistige Behinderung? – doch sicherlich nicht, oder jede Neurose? – doch hoffentlich auch nicht, oder Psychosen generell oder allein bestimmte Erscheinungsformen? Fragen über Fragen, die der Klärung harren. Zum Jahresende legte ich sie dem Innenministerium auf den Tisch.

Dabei sagte ich ihm auch, daß mich das Argument Gefahrenabwehr nicht überzeugt. Gewiß: Eigenschutz von Polizeibeamten ist wichtig. Deswegen hat die Polizei auch klare Anweisungen, was jeder Polizeibeamte zu seinem eigenen

Schutz zu tun hat. Eines Hinweises „geisteskrank“ in der PAD bedarf es aber nicht, weil bei Kriminologen nachzulesen ist, daß psychisch Kranke nicht eher tötlich werden als der Durchschnitt der Bevölkerung. Anhaltspunkte, daß ein psychisch Erkrankter zu Aggressionen neigt, gebe es unter den vielen Formen psychischer Erkrankungen nur bei einer zudem nicht häufig auftretenden Form der verschiedenen Erscheinungsbilder der Schizophrenie. Nimmt man dies ernst, muß sich die Polizei bei ihrem Umgang mit psychisch Kranken nicht mehr vorsehen als bei all den anderen, mit denen sie es üblicherweise zu tun hat. Kurzum: Von psychisch Kranken geht keine konkrete Gefahr aus, die die Einspeicherung eines derart charakterisierenden Merkmals aus Gründen des Eigenschutzes rechtfertigen könnte.

Zum anderen stießen wir bei unseren Kontrollen auf keinen Fall, in dem der eingespeicherte Hinweis „geisteskrank“ der Anlaß für die Polizei war, besondere Schutzmaßnahmen zu treffen. Auch auf wiederholte Fragen konnten die aufgesuchten Polizeidienststellen nichts dazu anführen. In Gesprächen berichteten erfahrene Polizeibeamte aus ihrer Praxis, wenn für einen psychisch Kranken etwas zu tun sei, sehe man dies aufgrund der konkreten Umstände sofort auf einen Blick.

1.2 Was die Kontrollen im einzelnen ergaben

Ganz gleich, wie man über den Grundsatz denkt: Die Polizei ist viel zu schnell mit dem stigmatisierenden Merkmal „geisteskrank“ bei der Hand. Nach der PAD-Dienstanweisung darf sie „geisteskrank“ einspeichern, „wenn ärztlich festgestellt ist, daß der Betroffene an einer Geisteskrankheit leidet“. Das heißt: Sie muß den Beleg eines Arztes in Händen haben, daß der Betroffene an einer psychischen Krankheit von solcher Schwere leidet, daß der Hinweis „geisteskrank“ überhaupt in Frage kommt. Davon kann aber beispielsweise in folgenden Fällen keine Rede sein:

1.2.1 Angaben des Betroffenen oder anderer

Weil der Beschuldigte oder einer seiner Angehörigen oder ein Zeuge das Wort „psychisch krank“ oder „geistig behindert“ im Munde führte, kam es beispielsweise so:

- Mit „geisteskrank“ ist ein Mann gespeichert, der nachts auf dem Nachhauseweg von einem Vereinsfest an einem Leitpfosten am Straßenrand einen Schaden in Höhe von 70 DM angerichtet haben soll und über den ein Polizeibeamter des Polizeipräsidiums Karlsruhe berichtete:

... erwähnenswert ist, daß Herr ... von Zeit zu Zeit nach eigenen Angaben nervlich zusammenbricht. Er wurde schon öfters in das PLK ... eingeliefert. Er ist jedoch bisher noch nie polizeilich in Erscheinung getreten. Er geht als Lackierer einer geregelten Arbeit nach und versorgt seine Frau und drei Kinder.“

- Mit „geisteskrank“ ist ein junger Italiener gespeichert, der ohne Fahrkarte bis nach Freiburg im Zug gefahren war und über den in den Akten des Polizeipräsidiums Karlsruhe vermerkt ist:

... nach Ankunft in Freiburg wurde er von der Weiterfahrt ausgeschlossen, da er keinen Fahrausweis vorzeigen konnte und auch nicht genügend Bargeld mitführte, um einen zu lösen. Der Reisende machte auf uns einen verwirrten Eindruck und hin und wieder fing er an grundlos zu lachen und sich überschwänglich zu freuen“
... (Die Polizeibeamten nahmen ihn mit aufs Revier

und setzten sich mit dem Italienischen Konsulat in Verbindung) ...

„Frau ... vom Italienischen Konsulat konnte dann durch ein Telefongespräch mit den Großeltern des Reisenden in Rom klären, daß er vor Jahren einen schweren Verkehrsunfall hatte und schwere Gehirnverletzungen erlitten hatte, seitdem sei er geistig behindert und würde des öfteren von zu Hause abgängig sein. In der zurückliegenden Zeit sei er bereits mehrfach über längere Zeit, teilweise über ein Jahr, von zu Hause weg gewesen.“

- Mit „geisteskrank“ ist ein junger Mann gespeichert, der ohne zu zahlen mit dem Taxi nach Stuttgart fuhr und über den ein Polizeibeamter der Landespolizeidirektion Stuttgart II vermerkte:

„Die Mutter gab an, daß ihr Sohn geistig stark behindert sei und tagsüber in der ... Werkstätte betreut wurde.“

- Mit „geisteskrank“ ist eine Mieterin gespeichert, die im Bett geraucht und dadurch einen Brand verursachte und über die ein Polizeibeamter der Polizeidirektion Heidelberg vermerkte:

„... aufgrund der Aussagen der Hauseigentümer soll es sich bei der Mieterin ... um eine psychisch erkrankte Person handeln ...“

Der Hauseigentümer hatte bei seiner Vernehmung angegeben:

„... (die Mieterin) hatte keinen richtigen Lebenswillen. Sie wollte nie etwas unternehmen und war sogar zum Einkaufen zu bequem. Phasenweise neigt sie zu Depressionen. Ab und zu kam es vor, daß sie sich regelrecht abgekapselt hatte und in ärztlicher Behandlung ist sie bei Dr. Wie mir bekannt ist, war sie in zurückliegender Zeit wiederholt stationär in der psychiatrischen Klinik in Weiter ist mir bekannt, daß sie täglich Beruhigungs- und Schlaftabletten einnimmt ...“

Aufgrund solcher Hinweise darf die Polizei ganz gewiß niemand mit „geisteskrank“ speichern.

1.2.2 Ärztliches Anraten

Den Hinweis „geisteskrank“ handelten sich Leute allein schon deshalb ein, weil sich ein von der Polizei zu Rate gezogener Arzt für ihre Behandlung in einer psychiatrischen Klinik aussprach. Das ging beispielsweise so:

- Mit „geisteskrank“ ist ein Mann gespeichert, der betrunken „schwarz gefahren“ war und sich mit der Polizei nach deren Aufforderung, den Zug zu verlassen, ein Handgemenge geliefert hatte. Die Polizeibeamten nahmen den Mann dann mit zur Wache und riefen einen Arzt zur Blutalkoholfeststellung. Dieser vermerkte im Protokoll über die Blutentnahme unter der Rubrik „nerven-geisteskrank“:

„Nach Blutentnahme bei Nystagmus-Test nach fünfter Drehung Bewußtseinstörung, Verlust des Gleichgewichts und Schüttelkrämpfe“

und ließ den Mann zur stationären Beobachtung in das Krankenhaus abtransportieren. Aufgrund solcher karger Angaben läßt sich nicht beurteilen, ob der Betroffene „geisteskrank“ ist.

- Mehr Zurückhaltung wäre auch bei einem jungen Mann am Platz gewesen, der in einem Heidelberger Friseursalon eine Scheibe eingeschlagen hatte und den die Polizei ob seiner Verhaltensweise vom Staat-

lichen Gesundheitsamt Heidelberg untersuchen ließ und mit „geisteskrank“ einspeicherte, weil die Ärztin schrieb:

„(Herr ...) wurde am ... amtsärztlich untersucht, nachdem er von zwei Polizisten vorgeführt wurde. Bei der Untersuchung zeigt sich Herr ... relativ emotionslos, leise Stimme, sehr verlangsamte Bewegungen. Auf gestellte Fragen reagiert er nicht, schweift ab. Reagiert dann plötzlich aggressiv gegen Heroin-Dealer, Mafia und Türken. Fragen, die Bezug auf sein Verhalten am Vormittag haben, beantwortet er nicht. Diagnose: Verwirrheitszustand, unklare Ursache. Aggressives Verhalten. Gefährdung anderer ist auszuschließen. Die Voraussetzungen für § 1 UBG liegen vor. Die Einweisung ist dringlich gemäß § 13 UBG. Es wird um Aufnahme gebeten.“

Wenn nicht einmal der Ärztin klar war, was die Ursache des diagnostizierten Verwirrheitszustands war, kann von einer ärztlichen Feststellung einer „Geisteskrankheit“ keine Rede sein. Auch ihre Hinweise auf §§ 1, 13 des Unterbringungsgesetzes waren, was die Polizei ohne weiteres hätte erkennen können, dazu nicht angetan. Denn bringt man jemand zu einer sog. fürsorglichen Aufnahme in ein psychiatrisches Krankenhaus, muß ihn als erstes ein dortiger Arzt eingehend untersuchen. Kommt der Arzt zu dem Ergebnis, daß es an den Voraussetzungen für eine ärztliche Untersuchung mangelt, ist der Betroffene sofort zu entlassen – es sei denn, er bleibt freiwillig. Den Akten der Polizeidirektion Heidelberg ließ sich nicht entnehmen, was der Arzt im psychiatrischen Krankenhaus diagnostizierte. Kurzum: Viel zu viel war unklar, als daß die Polizeidirektion Heidelberg den Mann als „geisteskrank“ bezeichnen durfte.

1.2.3 Suizidgefährdet gleich „geisteskrank“?

Mit den Hinweis „geisteskrank“ belegte die Polizei mitunter auch Personen aufgrund der Tatsache, daß sie gerade in einer psychiatrischen Klinik zur Behandlung waren. Sie speicherte beispielsweise einen Mann als „geisteskrank“, der die Inhaber eines Heidelberger Sex-Ladens per Brief und Telefon beleidigt und bedroht haben soll und über den ein Polizeibeamter der Polizeidirektion Heidelberg deshalb vermerkte:

„Nach Rücksprache mit dem behandelnden Arzt Dr ... konnte ich am ... Herrn ... in der geschlossenen Abteilung Station ... aufsuchen und im Beisein des Arztes sprechen. Er gab an, daß er in seiner Wut und Aufregung darüber, wie in den Sex-Läden mit Frauen umgegangen wird, den Anruf getätigt und den Brief geschrieben habe. Wörtlich sagte er: Ich hätte natürlich nie das Dach über dem Kopf angezündet. Das habe ich nur aus Wut so gesagt. Ich würde niemals Gewalt anwenden. Laut Auskunft des Arztes ist Herr ... seit ... stationär in der Klinik untergebracht und wird noch einige Wochen dort bleiben. Er war zuvor stark suizidgefährdet und mußte deshalb aufgenommen werden.“

Allein schon dieses Beispiel zeigt, daß sich aus der Tatsache, daß jemand Patient in einem psychiatrischen Krankenhaus ist, nicht der Schluß ziehen läßt, er sei „geisteskrank“. Die Gründe, weshalb jemand in einem psychiatrischen Krankenhaus Patient ist, können unterschiedlich sein. Anlaß dazu kann – wie das Beispiel zeigt – auch eine Suizidgefährdung sein. Deshalb ist es unerlässlich, daß die Polizei auch in solchen Fällen – wie es die PAD-Erfassungsrichtlinien verlangen – auf-

grund ärztlicher Diagnose weiß, an welcher psychischen Krankheit der Betroffene leidet.

1.2.4 Trotz Heilung weiter „geisteskrank“

Viel zu schwer tut sich die Polizei bei der Löschung solcher fragwürdigen Hinweise. Schlechterdings nicht mehr zu verstehen ist, daß die Landespolizeidirektion Stuttgart II einen jungen Mann, der einst im Zustand einer schizophrenen Psychose mit Messern auf seine Eltern losgegangen war und diese verletzt hatte, auch dann noch jahrelang mit „geisteskrank“ weiter speicherte, nachdem ihr die Staatsanwaltschaft Stuttgart ihre Einstellungsverfügung übersandt hatte, in der es aufgrund nervenärztlicher Gutachten hieß:

„In seiner ergänzenden gutachterlichen Stellungnahme vom ... hat der Sachverständige ausgeführt, daß inzwischen keinerlei Symptome einer schizophrenen Erkrankung mehr vorlägen und der Beschuldigte deshalb inzwischen aus der stationären Behandlung entlassen worden sei. Der Facharzt für Neurologie und Psychiatrie Dr. ... der nach der Entlassung des Beschuldigten die weitere Behandlung übernommen hat, hat angegeben, daß zwischenzeitlich die Behandlung beendet und auch die anfängliche medikamentöse Behandlung nicht mehr erforderlich sei.“

Erst im Zuge unserer Kontrolle löschte die Landespolizeidirektion Stuttgart II „geisteskrank“. Das war freilich viel zu spät, denn deutlicher als in der Einstellungsverfügung der Staatsanwaltschaft Stuttgart schwarz auf weiß zu lesen stand, kann man kaum machen, daß der Betroffene nicht mehr „geisteskrank“ war.

Das Löschproblem hat aber noch eine ganz grundsätzliche Dimension: Wenn die Polizei schon glaubt „geisteskrank“ einspeichern zu dürfen, dann muß sie wenigstens dafür sorgen, daß dies nach angemessener Frist gelöscht wird. Auf keinen Fall kann es angehen, den Hinweis „geisteskrank“ ins Schlepptau der eingespeicherten Tatvorwürfe zu nehmen und deren Speicherdauer zum Maß aller Dinge zu machen.

Diese „geisteskrank“-Einspeicherungen beanstandete ich vor kurzem gem. § 26 LDSG wegen Verstoßes gegen §§ 31, 31 a PolG bzw. §§ 1, 3 PolG i. V. mit § 9 LDSG (alt) und bat sie – soweit dies die Polizeidienststellen nicht bereits im Zuge unserer Kontrollen getan haben – zu löschen.

2. Aktion Golf-Krieg

Vor und während des Golf-Kriegs verlautbarten Sicherheitsbehörden mehrfach, in der Bundesrepublik seien terroristische Anschläge proirakischer Gruppierungen zu befürchten. Zur Vorsorge dagegen gab es seit Beginn des Golf-Kriegs vielerorts besondere Schutzmaßnahmen. Das Landesfernsehen berichtete dann Mitte Februar: die Ausländerbehörden in Baden-Württemberg müßten ihre Akten über hier lebende Araber daraufhin durchforsten, ob ihnen irgendein Hinweis zu entnehmen ist, der der Polizei bei der Verhinderung solcher Anschläge weiterhelfen könnte. Das Innenministerium und Landeskriminalamt hätten entsprechende schriftliche Weisungen erteilt. Wer die Sendung nicht gesehen hatte, konnte tags darauf in der Presse Einzelheiten über die Aktion nachlesen. Aufgrund dieser Verlautbarungen wandte sich mein Amt an das Innenministerium. Weil nach dessen Stel-

lungnahme nicht alles klar war, führten wir Kontrollen beim Landeskriminalamt und beim Bürgermeisteramt Pforzheim durch, um das Vorgehen von Polizei und Ausländerbehörden näher kennenzulernen. Dabei stellte sich folgendes heraus:

2.1 Die Durchführung der Aktion

In der Tat hatte das Innenministerium die Aktion Ende Januar 1991 per Erlaß in Gang gesetzt; alles Weitere werde das Landeskriminalamt regeln. Dieses ließ wenige Tage später die Polizeidienststellen und Ausländerbehörden wissen, sie sollten die Akten der 16- bis 60jährigen Ausländer und Asylbewerber aus dem Irak, Jemen und Libanon, aus Jordanien, Libyen und Syrien und die Akten staatenloser Palästinenser durchsehen. Ihr Augenmerk sollten sie dabei, wie in den Zeitungen stand, vor allem jeweils darauf richten.

- ob der Araber einer nahöstlichen Organisation wie z. B. Abu Nidal, FATAH, Palästinensische Befreiungsfront angehört, oder
- es Anhaltspunkte gibt, daß er politisch motivierte Straftaten begehen könnte, oder
- sofern der Araber Arzt oder selbständiger Gewerbetreibender ist, häufig Besuche aus arabischen Staaten erhält.

Damit sich die Ausländerbehörden leichter tun, stellte das Landeskriminalamt ihnen jeweils einen Auszug aus einer umfangreichen Namensliste zur Verfügung, die es sich bei einer anderen Behörde besorgt hatte. Weil es beim Fertigen der Auszüge nicht aufpaßte, waren darin zum einen auch Araber aufgeführt, die zwar zwischen 16 und 60 Jahre alt waren, aber woanders wohnten und über die die Ausländerbehörde, an die die Namensliste ging, folglich gar keine Akten hatte. Zum anderen waren selbst unter 16jährige und über 60jährige Araber, die ja von vornherein gar nicht in die Aktion einbezogen worden waren, aufgelistet. Nach Eingang dieser Listen begannen die ersten Ausländerbehörden, ihre Akten auszuwerten und der Polizei zu berichten. In ihren Berichten meinten sie mitunter, sie könnten für den gemeldeten Ausländer die Hand ins Feuer legen. Die Polizeidienststellen berichteten dann, wie ihnen geheißen war, weiter an das Landeskriminalamt. Bis zum Ende des Golf-Kriegs waren dort wenige Meldungen eingegangen; das Landeskriminalamt veranlaßte auf sie nichts weiteres. Obwohl das Innenministerium und Landeskriminalamt die Auswertungsaktion unmittelbar nach dem Ende des Golf-Kriegs gestoppt hatten, machte das Bürgermeisteramt Pforzheim mit der Durchsicht seiner Ausländerakten weiter und meldete später 24 Personen; die Pforzheimer Polizei informierte darüber auch noch das Landeskriminalamt. Erst Mitte September 1991 vernichtete das Landeskriminalamt seine umfangreiche Namensliste und wies die örtlichen Polizeien an, dies mit den ihnen übersandten Auszügen daraus ebenfalls zu tun. Ende Oktober 1991 vernichtete das Landeskriminalamt die ihm zugegangenen Meldungen; erst Wochen später legte es den örtlichen Polizeien nahe, mit ihren Exemplaren ebenso zu verfahren.

Mehr als dies kann ich hier nicht schreiben. Obwohl der Golf-Krieg ja schon längst zu Ende ist und das meiste über die Aktion schon in der Presse stand, ließ mich das Innenministerium kürzlich auf meine Nachfrage wissen: es bleibt dabei, daß alles Weitere „Nur für den Dienstgebrauch“ sei.

2.2 Was dazu zu sagen ist

Keine Frage: die Verhinderung terroristischer Anschläge ist notwendig und sicherlich keine einfache Aufgabe für die Polizei. Mancher mag sich aber gefragt haben, ob das Landeskriminalamt so viele Personen in die Aktion Golf-Krieg einbeziehen durfte, gab es doch bei keiner von ihnen irgendwelche konkreten Anhaltspunkte, daß sie etwas im Schilde führt. Ob es deshalb nicht angezeigt gewesen wäre, es so zu machen, wie die meisten anderen Länder dem Vernehmen nach vorgegangen sind, und sich von vornherein auf die Araber zu konzentrieren, die der Polizei im Zusammenhang mit einem Staatsschutzdelikt schon einmal aufgefallen waren? Weil aber gleichzeitig zu bedenken war, daß der Irak weltweit zu terroristischen Anschlägen auch gegen die Verbündeten seiner Kriegsgegner aufgerufen hatte, war noch vertretbar, möglichst alle Erkenntnisquellen auszuschöpfen. Wenn man aber so weitgehend unbeteiligte Personen ins polizeiliche Visier nimmt, wie es nach den Erlassen des Innenministeriums und des Landeskriminalamts geschah, dann muß die Polizei wenigstens alles daran setzen, die Eingriffe in deren Rechte auf das unumgänglich Notwendige zu beschränken. Dies ist vor allem dem Landeskriminalamt bei der Aktion Golf-Krieg in dreierlei Hinsicht nicht gelungen:

- Zu viele Namen erfragt

Das Landeskriminalamt forderte für die Aktion Golf-Krieg mehr Namen über Araber bei der anderen Behörde an, als es dazu überhaupt brauchte: es ließ sich auch die Kinder unter 16 Jahren und Ausländer über 60 Jahren nennen. Daß es sich die Daten so vieler Personen unnötigerweise beschaffte, wiegt schwer, weil es für die Behörde, die dem Landeskriminalamt die Namen lieferte, ein leichtes gewesen wäre, nur die 16- bis 60jährigen Ausländer der genannten Nationalitäten aufzulisten.

- Zu viele Namen weitergegeben

Nicht in Ordnung war, daß das Landeskriminalamt infolge der wenig sorgfältigen Weise, wie es die Namenslisten für die Ausländerbehörden herstellte, viel zu viele Daten an die örtlichen Stellen weitergab: zum einen waren in den Listen oft Namen von unter 16jährigen Kindern und über 60jährigen Ausländern zu lesen. Zum anderen enthielten sie Namen von Ausländern, die ganz woanders wohnten und deshalb – wenn schon – dann von einer ganz anderen Ausländerbehörde zu überprüfen waren.

- Daten zu zögerlich gelöscht

Nachdem es für das Landeskriminalamt – wie es beim Kontrollbesuch angab – bald nach dem Ende des Golf-Kriegs klar war, daß es zu einer Wiederaufnahme der Aktion nicht kommen wird, hätte es seine Namensliste umgehend vernichten müssen. Gleichzeitig und nicht erst Mitte Sep. 1991 hätte es die örtlichen Polizeien und die Ausländerbehörden auffordern müssen, mit ihren Namenslisten genauso zu verfahren. Ferner hätte das Landeskriminalamt auch die ihm zugegangenen Meldungen über Ausländer laufend Zug um Zug vernichten müssen, weil ihm wie es beim Kontrollbesuch sagte, jeweils rasch nach deren Eingang klar war, daß die gemeldeten Ausländer nichts im Schilde führten. Zudem hätte es die örtlichen Polizeien und die Ausländerbehörden postwendend anweisen müssen, ihre Berichtsexemplare ebenfalls auszusondern.

- Zu spät mit der Arbeit aufgehört

Selbstverständlich hätte auch das Bürgermeisteramt Pforzheim dem Innenministerium und Landeskriminalamt fol-

gen müssen und nach Abbruch der Aktion keine Ausländerakten mehr auswerten, geschweige denn Meldungen an die Polizei abgeben dürfen.

Das Fazit ist zweierlei: zum einen ging das Landeskriminalamt zu leichtfertig mit den Daten von vielen von vornherein völlig Unverdächtigen um. Zum anderen ist die Aktion ein Beispiel dafür, wie ganze Personengruppen bei der polizeilichen Vorfeldaufklärung als potentielle Störer in das Visier der Polizei geraten können.

3. Sorgen der Bürger

3.1 Daten aus dem Polizeicomputer für den Schmuckverkäufer

Ein Stuttgarter, der von einem Privatmann Schmuckstücke aus einem Nachlaß kaufte und sich dabei mit seinem Führerschein auswies, staunte nicht schlecht, als ihn sein Verkäufer wenige Stunden danach anrief und ihm auf den Kopf zusagte, sein Führerschein sei im Polizeicomputer als gestohlen registriert. Weil ihm der Verkäufer auf Nachfrage nicht sagen wollte, von wem er dies wisse, wandte sich der konsternierte Stuttgarter an mich. Rasch stellte sich heraus, daß der Vorhalt des Schmuckverkäufers stimmte: seit 1986 speicherte die Polizei den Führerschein des Stuttgarters im INPOL-Sachfahndungscomputer. Damals hatte er seinen Führerschein vermißt und dies im Glauben, er sei ihm gestohlen worden, der Polizei gemeldet. Tatsächlich hatte er aber den Führerschein bloß verlegt und kurz darauf wieder gefunden. Dies vergaß er, der Polizei zu sagen. Auf meinen Rat holte er dies nach. Die Stuttgarter Polizei bereinigte umgehend den Fahndungscomputer. Blieb noch die Frage, woher der Schmuckverkäufer sein Wissen bezog. Trotz umfangreicher Recherchen konnte ich dem Stuttgarter darauf keine Antwort geben. Um dies zu verstehen, muß man folgendes wissen: In der bundesweiten INPOL-Sachfahndungsdatei der Polizei sind neben vielen anderen Gegenständen derzeit rund 300 000 Führerscheine als abhandengekommen gespeichert. Diese Daten können alle 24 000 Polizeibeamten im Land rund um die Uhr über die bei den Datenstationen der Polizei geschalteten On line-Anschlüsse abfragen. Diese Abfragen werden nicht automatisch protokolliert; die Mitarbeiter der 43 Datenstationen im Lande müssen wie in grauer EDV-Urzeit immer noch per Hand in Listen registrieren, wer wann nach welchem Gegenstand eine Anfrage gestartet hat. Deshalb blieb im Fall des Stuttgarters gar nichts anderes übrig als die Probe aufs Exempel nämlich: diese Listen nach der Abfrage des Führerscheins zu sichten. Weil meinem Amt von vornherein klar war, welchen Aufwand dies macht, bat es lediglich zehn ausgewählte Datenstationen, die Eintragungen in ihren Listen im fraglichen Zeitraum durchzusehen. Sie bissen ohne zu murren in den sauren Apfel und meldeten unisono: keine Abfrage des Sachfahndungscomputers nach dem Führerschein des Stuttgarters registriert. Letztendlich war damit niemandem so recht geholfen: dem Bürger nicht, weil er sich trotzdem immer noch fragt, wie der Schmuckverkäufer an die Informationen aus dem Polizeicomputer gekommen ist; meinem Amt – aber auch der Polizei nicht, weil sich die Sache mit vertretbarem Aufwand nicht weiter erhellen ließ. Dies müßte freilich nicht so sein. Würde die Polizei anstelle ihrer handschriftlichen Aufzeichnungen auf eine zeitgemäße automatisierte Protokollierung umstellen, wären zwei Fliegen mit

einer Klappe geschlagen: ihre Mitarbeiter an den Abfrage-Terminals müßten sich „nicht ihre Finger wund schreiben“ und die Protokollierung könnte zu dem werden, was ihr eigentlicher Sinne ist: zu einem wirksamen Kontrollinstrument.

3.2 ZEVIS privat genutzt

Auch 1991 stellte sich die Frage, ob Polizeibeamte ZEVIS – das zentrale Informationssystem beim Kraftfahrt-Bundesamt in dem alle Autos und Halter gespeichert sind – für ihren Privatgebrauch abgefragt haben:

- Eine neue Mieterin

Im Bereich der Polizeidirektion Calw passierte folgendes: Beteiligt waren ein Vermieter, eine junge Polizeibeamtin, die bei ihm in Miete wohnte, und ein Polizeibeamter. Kaum war die junge Polizeibeamtin eingezogen und tags darauf im Dienst, rief sie ein Kollege an: er wolle ihr nur sagen, daß der Polizeibeamte soeben über ZEVIS ihr Auto abgefragt und sich nach dem Fahrzeughalter erkundigt habe, worauf ihm ihr Name und ihre Adresse gesagt worden sei. Als Grund für die ZEVIS-Abfrage habe der Polizeibeamte angegeben, ihr Auto stünde dauernd im Garten seiner Eltern. Diese wohnten ebenfalls bei dem Vermieter in Miete. Da die Polizeibeamtin ihr Auto ordnungsgemäß geparkt hatte, griff sie sofort zum Hörer, stellte den Polizeibeamten zur Rede und ließ dann die Sache zunächst auf sich beruhen, bis ihr Vermieter aus dem Urlaub zurückkehrte. Ihn stellte sie dann zur Rede, da sie des Glaubens war, er habe die Polizei gebeten, während seines Urlaubs ein Auge auf sein Haus zu haben. Der Vermieter verneinte entrüstet. Weil er mutmaßte, der Sohn seines Mieter Ehepaares – also unser Polizeibeamter – habe die ZEVIS-Abfrage gestartet, erstattete er gegen ihn Strafanzeige. Jetzt wechselte der Polizeibeamte seine Verteidigungsstrategie: er habe feststellen wollen, ob das Auto der Polizeibeamtin bei der richtigen Kraftfahrzeug-Zulassungsstelle gemeldet ist.

Die Staatsanwaltschaft Tübingen stellte das Ermittlungsverfahren nach § 170 Abs. 2 StPO ein, weil die junge Polizeibeamtin keinen Strafantrag stellte. Jemand anders konnte dies nicht tun; die Datenschutzkontrolle hat bei Vergehen nach § 41 BDSG (alt) bzw. § 43 BDSG (neu) kein Strafantragsrecht.

- Alte Möglichkeiten genutzt

Gegen einen wegen anderer Vorgänge bereits vom Dienst suspendierten Polizeimeister läuft ein staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren, weil er für private Zwecke über die Datenstation der Polizeidirektion Heidelberg ZEVIS angezapft hat. Folgendes war passiert: Nach seiner Suspendierung vom Dienst stellte er auf eigene Rechnung Recherchen an, ob und weshalb eine Frau, der er Geld geliehen hatte, der Prostitution nachgeht und was ein ihm bekannter Mann damit zu tun hat. Dabei notierte er sich u. a. die Kennzeichen der vor dem Haus des Mannes geparkten Autos. Um möglichst schnell zu erfahren, wer die Halter dieser Autos sind, besann er sich auf die Möglichkeiten, die er als Polizeibeamter hatte. Er rief einfach bei der Datenstation der Polizeidirektion Heidelberg an und meldete sich mit „Verkehrsüberwachung“ und ließ sich über ZEVIS-Abfragen die Halter von sieben PKWs sagen. Zu denken gibt freilich auch, wie leicht die Polizeidirektion Heidelberg ihrem suspendierten Polizeibeamten auf den

Leim ging: entweder hatte sie ihrer Datenstation nicht gesagt, daß dem Polizeimeister die Abfrageberechtigung entzogen ist, oder diese hat die Mitteilung nicht beachtet; keinesfalls hätte sie sich mit der nichtssagenden Angabe „Verkehrsüberwachung“ zufrieden geben dürfen, sondern den Anrufer – wie es die einschlägige Dienstanweisung vorschreibt – nach seinem Namen fragen und diesen festhalten müssen.

3.3 Löschungen in weiser Voraussicht

Seit Ende 1990 kam es immer wieder vor, daß Polizeidienststellen auf unsere Nachfragen mitteilten, sie hätten die Daten des Bürgers, der mit seiner Eingabe den Schriftwechsel aufgelöst hatte, inzwischen gelöscht. Daran taten sie auch gut, wie sich bei Einsichtnahmen in die von den Polizeidienststellen zu Kontrollzwecken für kurze Zeit noch aufbewahrten Akten zeigte. Hier nur drei Beispiele:

3.3.1 Der frustrierte Badegast

Einem jungen Mann, der ab und zu ins Hallenbad ging, war vor Jahren die Lust an weiteren Hallenbadbesuchen gründlich verdorben worden. Er sei – so schrieb er mir im November 1990 – nach einem Hallenbadbesuch vor mehr als 4¹/₂ Jahren im März 1986 in den Verdacht geraten, einer Badbesucherin den Geldbeutel aus der Tasche gezogen und den Inhalt von 145,00 DM an sich genommen zu haben. Die Polizei habe ihn damals von der Arbeit weggeholt, mit fünf Beamten seine Wohnung durchsucht, ihn mit auf die Wache genommen und erkennungsdienstlich behandelt. Auf die Anklage der Staatsanwaltschaft habe er den Weg durch die Instanzen antreten müssen, bis ihn schließlich das Landgericht Tübingen im Sommer 1987 rechtskräftig freigesprochen habe. Er vermute, daß die Polizei ihn gleichwohl noch speichere. Damit lag er wie sich rasch herausstellte, richtig. Erst Ende 1990 kam es zur Löschung in der PAD. Das war freilich viel zu spät, denn bis dahin hatte sich die Polizeidirektion Reutlingen manchen Fehler geleistet:

- Sie speicherte einst unseren Badegast wegen des angeblichen Diebstahls der 145 DM für zehn Jahre bis 1. April 1996 in die PAD ein. Selbst wenn der Badegast wirklich der Dieb gewesen wäre, hätte sie ihn nur auf drei Jahre, also höchstens bis 1. April 1989, speichern dürfen. So sagen es klipp und klar die KpS-Richtlinien.
- Anstatt unseren Badegast an dem im freisprechenden Urteil des Landgerichts Tübingen vom Sommer 1987 enthaltenen Satz „Bei dieser Sachlage hat die Strafkammer den Angeklagten mangels Beweisen freigesprochen“ festzunageln, hätte die Polizeidirektion Reutlingen sich fragen sollen, ob es wirklich angemessen ist, den bis dahin völlig Unbescholtenen „wegen Restverdacht“ weiterhin in der PAD – und dazu noch bis 1996 – zu speichern. Zumindest hätte sie die viel zu lange Speicherfrist entscheidend herabsetzen müssen.
- Selbst im März 1990 kam die Polizeidirektion Reutlingen, als sie auf Weisung des Landeskriminalamts generell eingespeicherte Bagatelldelikte überprüfte, nicht auf die Idee, wenigstens jetzt sofort die Löschttaste zu drücken. Sie meinte, der Bürger sei gut bedient, wenn dies der Computer zur Jahreswende

1990/91 automatisch erledigt. Die Folge für den Bürger war: neun Monate weiter unzulässig in der PAD. Als dann schließlich Ende 1990 der Bürger aus der PAD war, zog das Bundeskriminalamt gleich und löschte ihn in seiner INPOL-ed-Datei. Darin war der Bürger seit 1986 registriert: der angebliche Diebstahl von 145 DM im Hallenbad hatte ihm nämlich einst auch eine erkennungsdienstliche Behandlung eingebracht.

3.3.2 Ein Stuttgarter auf dem Weg in das Jahr 2000

Sage und schreibe bis ins nächste Jahrtausend – genau gesagt bis 1. Mai 2000 – hatte die Landespolizeidirektion Stuttgart II im Verbund mit der Polizeidirektion Ludwigsburg vor, einen Stuttgarter in der PAD zu speichern. Wenn es nach ihnen gegangen wäre, hätte jeder Polizeibeamte bis dahin auf Anfrage am PAD-Terminal ablesen können: „Sachbeschädigung 1988, Beleidigung 1988, falsche Verdächtigung 1990.“ Daß es so nicht geht, dämmerte der Landespolizeidirektion Stuttgart II und der Polizeidirektion Ludwigsburg, als ich den Vorgang aufgriff; sie löschten umgehend. Ein Blick in die Akten zeigte, warum:

- Der Stuttgarter ging am 23. März 1988 nach einem Einkauf im Supermarkt in Richtung Parkplatz. Da fuhr ein anderer Kunde daher und streifte eine seiner Tragtüten. Was dann passierte liest sich in den Akten der Landespolizeidirektion Stuttgart II so:

... (der Autofahrer) war der Meinung, Herr ... (der Stuttgarter) habe gegen seinen PKW getreten bzw. geschlagen. Er hielt mit seinem PKW an, stieg aus und schlug Herrn ... (den Stuttgarter) mit Fäusten gegen den Kopf- und Brustbereich. (Der Stuttgarter) erstattete gegen Herrn ... (den Autofahrer) Anzeige wegen Körperverletzung ...“

Der Autofahrer erstattete Gegenanzeige, weil ihm der Stuttgarter angeblich einen Spiegel seines Fahrzeugs und die Fahrertür leicht beschädigt habe; so kam dieser als Sachbeschädiger in die PAD.

- Als sich der Stuttgarter, der Ende 1988 mit seinem Auto in der Stuttgarter Innenstadt unterwegs war, und ein anderer Autofahrer nicht einigen konnten, wer den von beiden erspähten Parkplatz bekommen sollte, sah sich ein Fußgänger, der die Sache beobachtet hatte, bemüßigt, für den anderen Autofahrer Partei zu ergreifen. Das einzige, was sich danach noch mit Sicherheit sagen läßt, ist: der Fußgänger und der Stuttgarter gingen zur Polizei und zeigten einander gegenseitig wegen Beleidigung an. Diese speicherte den Stuttgarter deshalb in die PAD ein. Dort blieb er auch noch monatelang, nachdem die Staatsanwaltschaft Stuttgart den Anzeigen keine Folge gegeben, beide mit ihrem Streit auf den Privatklageweg verwiesen und dies der Landespolizeidirektion Stuttgart II mitgeteilt hatte.
- Die zwei Jahre später – also 1990 – dem Stuttgarter zur Last gelegte falsche Verdächtigung steht mit einem Überholmanöver auf der Autobahn im Zusammenhang, das sich vor den Augen einer Streifenwagenbesatzung abspielte. Dabei wollten der Stuttgarter und ein Wohnmobilfahrer gleichzeitig einen auf der rechten Fahrspur fahrenden LKW überholen. Nach dem Einschreiten der Polizeibeamten erstattete

der Stuttgarter gegen zwei Motorradfahrer, die die Polizei als Zeugen zu dem Überholvorgang vernommen hatte, Anzeige wegen Nötigung. Er behauptete, die beiden hätten ihn durch dichtes Auffahren zu dem Überholmanöver gedrängt. Ein paar Tage später, nachdem er sich die Sache noch einmal durch den Kopf habe gehen lassen, berichtete er gegenüber der Polizei und meinte, nicht die beiden Zeugen, sondern zwei andere Motorradfahrer hätten ihn bedrängt.

Alles in allem: Vorgänge, bei denen sich die berechnete Frage erhebt, ob sie überhaupt im landesweiten polizeilichen Informationssystem PAD etwas zu suchen haben.

3.3.3 Speichern, speichern, speichern ...

Nach diesem Motto verfahren die Polizeidirektionen Ravensburg und Konstanz seit 1969 mit einem Bürger vom Bodensee. Hätte er nicht mein Amt eingeschaltet, wäre er jetzt noch immer auf weitere sechs Jahr bis 1997 wegen eines Diebstahls von 1969, angeblichen Betrugs von 1974, angeblicher uneidlicher Falschaussage und angeblichen Beleidigungen von 1982 und vermeintlichen Ladendiebstahls von 1987 gespeichert. So kam es aber anders. Kaum hatte ich 1991 das Landeskriminalamt angeschrieben und dieses wiederum die beiden Polizeidirektionen verständigt, entschloß sich die Polizeidirektion Konstanz zur – an sich viel zu späten – Löschung der von ihr eingespeicherten Vorfälle aus 1982. Die Polizeidirektion Ravensburg wollte nach dieser Löschaktion zunächst nicht einmal nachziehen, obwohl ihr bereits das kleine Einmaleins der Speicherfristen hätte sagen müssen, daß ihre Entscheidung nur so ausfallen kann. Doch nun der Reihe nach, was geschah:

- Angefangen hat alles im Herbst 1969 mit einem schweren Diebstahl, für den der Mann zu einer Freiheitsstrafe von 10 Monaten verurteilt wurde. Deswegen speicherte ihn die Polizeidirektion Ravensburg später in die PAD ein.
- Im Mai 1974 zeigte den Bürger sein Chef an, weil er einen Spesenvorschuß in Höhe von 148 DM zu Unrecht eingesteckt habe. Obwohl der Bürger damals auf Punkt und Komma belegen konnte, daß ihm der Betrag zustand, zudem sein Chef ihm noch mehr Geld schuldet, und die Staatsanwaltschaft Konstanz deshalb das Ermittlungsverfahren unverzüglich einstellte, speicherte die Polizeidirektion Ravensburg auch diesen Vorfall auf weitere Jahre in die PAD. Alles wollte man 1984 löschen. Doch dazu kam es nicht.
- Kurz zuvor erteilte nämlich den Bürger die Polizeidirektion Konstanz. Dort hatte ihn 1982 ein ehemaliger Bekannter seiner Frau mit einer ganzen Reihe von Anzeigen überzogen: mitunter gingen alle zwei Tage solche ein. Drei Anzeigen aus dieser Serie waren für die Polizeidirektion Konstanz Grund genug, im PAD-Datensatz des Bürgers eine uneidliche Falschaussage und zwei Beleidigungen zuzuspeichern. Weil an den erhobenen Vorwürfen nichts dran war, stellte die Staatsanwaltschaft Konstanz alle drei Ermittlungsverfahren bald ein und teilte dies auch der Polizeidirektion Konstanz mit. Statt daraus

die Konsequenzen zu ziehen und noch 1982 ihre Einspeicherung zu löschen, geschah nichts. Dies ist um so weniger zu begreifen, nachdem die Polizeidirektion Konstanz selbst 1982 in zwei Vermerken den wahren Grund für die Anzeigen so sah:

„... Der seit Jahren amtsbekannte ... (der Anzeigerstatter) geht offensichtlich auch nach seiner kurzlichen Verurteilung seiner Hauptbeschäftigung nach, gegen frühere Bekannte zu prozessieren“

„... Die Ausführungen des ... (Anzeigerstatters) sind unglaublich. Aus Haß über die Tatsache, daß ... (die Frau unseres Bürgers) heiratete ... bringt (der Anzeigerstatter) immer wieder neue Anschuldigungen, teils laufend in Wiederholungen, vor um ... (dem Bürger) das Leben schwerzumachen. Dabei geht er mit charakterlich verwerflichen Methoden ... vor“

Die Folge all dessen war: die Konstanzer Speicherung verlängerte die Speicherung des Diebstahls von 1969 und angeblichen Betrug von 1974 um acht Jahre bis 1992.

- 1987 bekam der Bürger erneut mit der Polizeidirektion Ravensburg wegen eines angeblichen Ladendiebstahls zu tun: er soll damals in einem Lebensmittelgeschäft vier Gewürzdosen im Wert von 14,56 DM ohne zu zahlen eingesteckt haben. Die Staatsanwaltschaft Konstanz stellte das Ermittlungsverfahren mangels offensichtlichem Verfolgungsinteresses ein. Trotz alledem fand die Polizeidirektion Ravensburg nichts dabei, jetzt auch noch diesen Vorfall einzuspeichern. Damit drehte sie die Fristenschraube für die Speicherung aller Vorfälle seit 1969 um weitere Jahre bis 1997 herauf.

Wenigstens die letzten sechs Jahre blieben dem Bürger erspart: Die Polizei löschte, als sich mein Amt um die Sache kümmerte. Was dem Bürger passierte, ist Beispiel für zweierlei: zum einen erwies sich hier wieder einmal, zu welch unbilligen Ergebnissen die von mir schon früher gerügte Fristenschraube des Polizeicomputers führt. Zum anderen, speichern mehrere Polizeidienststellen in der PAD Daten über einen Bürger und nimmt jede das, was die andere einspeicherte, für bare Münze, bleibt mitunter der Bürger auf der Strecke.

3. Abschnitt: Polizei und Verkehr

1. Die Schifffahrt auf dem Bodensee

Auf dem Bodensee tummeln sich vor allem in den Sommerferien so viele Boote, daß manche behaupten, man könne den See trockenen Fußes überqueren. Doch nicht nur Wassersportler und Urlauber zieht der See in Scharen an: er ist zugleich für rund 3,5 Millionen Bürger der große Trinkwasserspeicher. Wen wollte da wundern, daß der Bootsverkehr auf dem Bodensee stark reglementiert ist und die Behörden, die für Ordnung auf dem See zu sorgen haben, viele Informationen benötigen und untereinander austauschen. Um zu sehen, wie es dabei um den Datenschutz steht, suchten wir die Landratsämter Bodenseekreis und Konstanz auf, die in Baden-Württemberg für die Bodenseeschifffahrtsverwaltung zuständig sind, und nahmen deren Umgang mit den Daten von Bootsführern und -eignern sowie ihre Zusammenarbeit

mit der Wasserschutzpolizei in Friedrichshafen und Konstanz näher unter die Lupe. Dabei zeigte sich folgendes:

1.1 Der Schiffer und sein Boot

Wer glaubt, man dürfe mal eben das eigene Boot im Bodensee zu Wasser lassen und einfach darauf losfahren, täuscht sich. Vor dem Spaß auf dem Wasser sind erst noch einige Hindernisse an Land zu überwinden. Wer nämlich ein Boot mit mehr als 6 PS oder eine Segelfläche von über 12 m² führen will, braucht dafür eine besondere Genehmigung. Zwischen zweierlei „Führerscheinen“ hat er dabei die Wahl: entweder unterzieht er sich einer speziellen Bodenseeprüfung und erwirbt dann das auf Dauer gültige Bodenseeschifferpatent oder aber erwirbt er ohne Prüfung das für einen Monat gültige Ferienpatent – eine Konzession an den Fremdenverkehr. Die Landratsämter Bodenseekreis und Konstanz speichern gegenwärtig Daten über rund 80 000 Bodenseeschiffer- und Ferienpatentinhaber; jährlich kommen rund 6 500 Neuerwerber dazu.

Mit einem Patent allein ist es jedoch noch nicht getan. Auch das Boot, mit dem die Leute fahren wollen, muß bestimmte Voraussetzungen erfüllen: je nach Art muß es entweder förmlich für den Bodensee zugelassen oder aber wenigstens registriert sein und ein amtliches Kennzeichen haben. Gegenwärtig speichern die Landratsämter Bodenseekreis und Konstanz Daten über ca. 37 000 Boote und ihre Eigner; dazu kommen jährlich ca. 700 neue Boote. Bislang setzt lediglich das Landratsamt Bodenseekreis zur Abwicklung der Schiffsfahrtsaufgaben die EDV ein. Das Landratsamt Konstanz verläßt sich dagegen noch immer ausschließlich auf die gute alte Karteikarte und Akten. Bei den Kontrollen stellte sich folgendes heraus:

1.1.1 Wasserschutzpolizei gut informiert

Während die beiden Landratsämter bis jetzt der Wasserschutzpolizei nur im Einzelfall auf Anfrage Auskunft über einen Patentinhaber geben, verfahren sie seit langem bei den Booten und deren Eigner ganz anders. Beide Landratsämter leiteten nämlich bis Anfang 1986 „ihrem“ Wasserschutzpolizei-Revier in Friedrichshafen oder Konstanz jeweils ein Doppel jedes Ausweises und jeder Zulassungsurkunde zu, die sie für ein Boot ausstellten. Zusätzlich meldeten sie jede Änderung, beispielsweise den Austausch eines Motors oder die neue Adresse eines Eigners. Während das Landratsamt Konstanz noch heute so verfährt, änderte sich beim Landratsamt Bodenseekreis 1986 durch die Einführung der EDV einiges. Seitdem erstellte es anfangs mehrmals, dann einmal jährlich – zuletzt im Juli 1989 – je eine Eignerliste und eine Bootskennzeichenliste; darin waren die Namen und Anschriften aller Bootseigner, Bootskennzeichen und -typen sowie die Geltungsdauer der Zulassung aufgeführt. Diese Listen übergab es der Wasserschutzpolizei. Einmal – und zwar 1988 – stellte ihr das Landratsamt Bodenseekreis zusätzlich noch rund 10 000 Einzelausdrucke über alle vom Bodenseekreis zugelassenen Boote zur Verfügung. Aus diesen Ausdrucken waren neben den Listendaten jeweils noch detaillierte Angaben zum Boot, dessen Standort und Motor, soweit vorhanden, zu ersehen. Im Zuge einer Umstellung seiner EDV-Anlage im Jahre 1990 stellte das Landratsamt Bodenseekreis die Weitergabe von Li-

sten und sonstigen Ausdrucken an die Wasserschutzpolizei ein.

Die Wasserschutzpolizei-Reviere Friedrichshafen und Konstanz bewahren die vielen Doppel der Ausweise und Zulassungen, welche sie im Laufe der Jahre von den Landratsämtern erhielten, immer noch auf: in Konstanz sind es rund 20 000 und in Friedrichshafen 9 000. Darüber hinaus hat das Wasserschutzpolizei-Revier Friedrichshafen noch die rund 10 000 EDV-Ausdrücke über zugelassene Boote sowie die letzte, 1989 vom Landratsamt gefertigte Eignerliste und Bootskennzeichenliste.

Hier war einiges für den Datenschutz fehlgelaufen: Nach § 9 LDSG (alt) bzw. § 13 Abs. 1 LDSG (neu) durften und dürfen die Landratsämter der Wasserschutzpolizei nur die Daten von Booten und Eignern mitteilen, die diese für ihre Aufgaben unbedingt benötigen. Das sind viel, viel weniger Informationen als die Wasserschutzpolizei-Reviere von beiden Landratsämtern jahraus jahrein erhielten bzw. noch erhalten. Weil die Wasserschutzpolizei nur im Einzelfall kontrolliert, braucht sie jeweils nur für diesen Einzelfall Daten. Diese kann sie in aller Regel telefonisch beim Landratsamt erfragen. Schwierig war und ist dies nur dann, wenn die Wasserschutzpolizei solche Angaben außerhalb der Dienstzeit der Landratsämter benötigt und nicht bis zum nächsten Arbeitstag warten kann. Bloß rechtfertigt das noch lange nicht, daß die Landratsämter Bodenseekreis und Konstanz einfach alle Daten über die Boote und ihre Eigner weitergeben und die Wasserschutzpolizei-Reviere damit eine zweite Bootsdatei aufbauen und führen. Die Landratsämter hätten statt dessen das Problem auf andere Weise lösen müssen, etwa durch Einrichten einer Rufbereitschaft für echte Eilfälle. Nach § 18 Abs. 1 LDSG (alt) beanstandete ich diese Verstöße der Landratsämter gegen § 10 LDSG (alt) gegenüber dem Verkehrsministerium und der Wasserschutzpolizeireviere gegen § 9 Abs. 1 LDSG (alt) gegenüber dem Innenministerium. Während das Verkehrsministerium auf meine Beanstandung noch nicht reagierte, demonstrierte das Innenministerium schon einmal Härte: Die Wasserschutzpolizei benötige die Boots- und Eignerdaten nach wie vor; eine Löschung käme deshalb nicht in Frage; kein Wort verlor es, daß die Wasserschutzpolizei Tausende von Karteikarten und die vielen Computerausdrücke unzulässigerweise erhielt.

1.1.2 Die neue Datenbank – Ein Sesam öffne dich

Wie das Landratsamt Bodenseekreis seine EDV für die Aufgabe der Schifffahrtsverwaltung einsetzt, befriedigt keineswegs. Neben Mängeln bei Zugriffssicherung und Benutzerverwaltung, die leider immer noch auch andernorts vielfach üblich sind, mußte ich folgende Vorgehensweisen nach § 18 Abs. 1 LDSG (alt) beanstanden:

- Das Landratsamt setzt eine moderne Datenbank mit einer leicht zu erlernenden Abfragesprache ein. Mit deren Hilfe ist es nicht nur möglich, ohne jede Programmierung Daten direkt abzurufen, sondern auch einzugeben und zu löschen und sich das Ergebnis am

Bildschirm anzeigen oder ausdrucken zu lassen. Infolgedessen hätten die Sachbearbeiter des Schiffsamts und die Mitarbeiter, die im Landratsamt das Sachgebiet EDV betreuen, mühelos die im eingesetzten EDV-Verfahren „Schiffsverwaltung“ vorgesehenen programmierten Kontrollen umgehen können. Dies wiederum hätte zur Speicherung unvollständiger oder unrichtiger Daten führen können. Zu kritisieren war zudem, daß zu viele Mitarbeiter die Abfragesprachen für Recherchen nutzen konnten und ihnen damit die Möglichkeit eröffnet war, Daten beliebig zu verknüpfen und nach den verschiedensten Kriterien auszuwerten – eine Möglichkeit, die das EDV-Verfahren „Schiffsverwaltung“ zu Recht nicht vorsieht; es läßt nur ganz bestimmte Auswertungen zu. Schließlich protokollierte das Landratsamt nicht einmal den Einsatz der Abfragesprache, so daß es selbst nicht nachträglich feststellen konnte, wer wann welche Abfragen tätigte und auf wessen Veranlassung dies geschah.

- Der Computer des Landratsamts Bodenseekreis ist über eine Leitung mit dem Regionalen Rechenzentrum Ulm (IKD) fest verbunden; diese Leitung ist Teil des Regionalen Datennetzes der IKD. Bis vor kurzem konnte nur das Landratsamt diese Leitung benutzen, um auf seine im IKD gespeicherten Daten zuzugreifen. Weil es inzwischen jedoch seine Anschlußtechnik änderte, läßt sich jetzt die Leitung in beide Richtungen nutzen. Das heißt: darüber können nunmehr alle an das Regionale Datennetz des IKD angeschlossenen Landratsämter, Städte und Gemeinden dem Landratsamt Bodenseekreis Nachrichten zukommen lassen. Diese haben damit zugleich – anders als früher – Zugang zum EDV-System des Landratsamts Bodenseekreis. Trotzdem traf dieses keine zusätzlichen Schutzvorkehrungen. Gerade aber dies ist notwendig, um dem durch die neue Nutzung des Regionalen Datennetzes größer gewordenen Risiko eines Datenmißbrauchs wirksam zu begegnen.

1.2 Der sehnliche Wunsch: ein On line-Anschluß

Im Juni 1991 konnte man in der Schwäbischen Zeitung lesen, ein Abgeordneter des Bodenseekreises haben den Innenminister alarmiert: die Wasserschutzpolizei drohe ihre Handlungsfähigkeit zu verlieren, weil sie keinen Zugang zu den Bootsdaten des Landratsamts Bodenseekreis habe. Um was ging es?

Um auch außerhalb der normalen Dienstzeiten und an Wochenenden unkompliziert an die Schiffsdaten zu kommen, hatte die Wasserschutzpolizei Ende 1990 das Landratsamt Bodenseekreis gebeten, ihr einen rund um die Uhr geschalteten On line-Anschluß auf die Dateien der Patentinhaber und Boote einzurichten. Direkt abfragen wollte sie mit diesem Anschluß aus der Bootsdatei Namen, Geburtstage, Anschriften und Telefonnummern von Bootseignern und Daten über Boote – beispielsweise Baujahr, Zulassungsdauer, Mängel, Motor – und aus der Patentdatei Namen und Anschrift von Schiffer- und Ferienpatentinhabern sowie etwaige in den Patenten enthaltene Auflagen und anderes. Doch damit noch nicht genug: neben gezielten Abfragen mit Hilfe des vollständigen Namens eines Bootseigners oder Pa-

tentinhabers oder vollständigen Bootskennzeichens wollte sie auch Recherchen mit Namens- und Bootskennzeichenfragmenten durchführen. Diesen Wunsch begründete sie so: sie benötige eine solch umfassende Recherchiermöglichkeit, um bei Routinekontrollen, Fahndungen, Seenotfällen, Verkehrsverstößen u. ä. sofort und jederzeit die notwendigen Daten zur Hand zu haben.

Nach dem alten, bis 30. Nov. 1991 gültigen Landesdatenschutzgesetz war ein solcher On line-Anschluß schlichtweg unzulässig. Denn es ging davon aus, daß mit dessen Einrichtung alle abrufbereiten Daten als übermittelt gelten, eine Übermittlung aller Daten aber gerade nach § 10 LDSG (alt) unzulässig war, weil die Wasserschutzpolizei nicht alle, sondern tatsächlich nur im Einzelfall Daten des Landratsamts tatsächlich benötigte. Das neue Landesdatenschutzgesetz ist hier um vieles großzügiger. Es läßt On line-Anschlüsse zu, soweit „ein solches Vorgehen unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen der Betroffenen und der Aufgaben der beteiligten Stellen angemessen ist“, wie es in § 8 LDSG so spröde heißt. Bei der Anwendung dieser Vorschrift ist zu bedenken, daß On line-Anschlüsse ein besonderes Datenschutzrisiko beinhalten: wer einen solchen Anschluß besitzt, braucht, wenn er einen Abruf tätigen will, weder die Daten besitzende Stelle um Erlaubnis bitten noch sein Auskunftsersuchen irgendwie begründen. Gewissermaßen auf Knopfdruck stehen ihm in Sekundenschnelle alle Daten der anderen Stelle zur Verfügung. Mit anderen Worten: automatisierte Abrufverfahren bergen die latente Gefahr in sich, daß Abrufe, weil es so einfach ist, auch dann getätigt werden, wenn sie objektiv nicht erforderlich und damit unzulässig sind. Vor diesem Hintergrund ist der von der Wasserschutzpolizei gewünschte On line-Anschluß auch nach dem neuen Landesdatenschutzgesetz nur beschränkt zulässig:

- Nicht gerechtfertigt ist ein On line-Anschluß an die Daten der Patentinhaber. Zwar würde ein solcher dem Landratsamt Bodenseekreis etwas Arbeit ersparen und möglicherweise hätte die Wasserschutzpolizei dann auch in Einzelfällen rascher die gewünschten Daten. Doch dies schlägt nur gering zu Buche. Denn die Anfragen der Wasserschutzpolizei nach Patentinhabern sind, wie ihre derzeitige Praxis zeigt, nicht so dringlich, daß sie nicht wie bisher im Einzelfall beim Landratsamt nachfragen könnte. Zudem fallen sie zahlenmäßig nicht ins Gewicht: bislang, sagt das Landratsamt, habe die Wasserschutzpolizei sogar während der Saison im Schnitt nur einmal pro Werktag eine solche Auskunft erbeten. Demgegenüber stünde außer Verhältnis, wenn die Wasserschutzpolizei ständig auf die Daten aller in der Patentdatei des Landratsamts Bodenseekreis gespeicherten Patentinhaber zugreifen könnte.
- Anders als bei der Patentdatei ist die Einrichtung eines On line-Anschlusses an die Bootsdatei unter gewissen Voraussetzungen während der Saison durchaus vertretbar. Die Wasserschutzpolizei benötigt nämlich – allerdings nur während der Saison – Eigner- und Bootsdaten häufig und rasch. Zu anderen Zeiten gibt es, wie man vor Ort versichert, kaum derartige Anfragen. On line-Abfragen während der Saison dürfen nur mit vollständigem Namen des Bootseigners oder mit vollständigem Bootskennzeichen möglich sein. Für Recherchen mit Namens- oder Kennzeichenfragmenten besteht dagegen kein Bedürfnis: auch die Wasserschutzpolizeireviere konnten mir keinen solchen Fall nennen. Schließlich müssen Wasserschutzpolizei und

Landratsamt auch noch eine ganze Reihe technischer und organisatorischer Maßnahmen treffen, um möglichst zu verhindern, daß der On line-Anschluß mißbräuchlich genutzt werden kann. Ganz ausschließen läßt sich solches allerdings nie; darüber sollte man sich im klaren sein.

Inzwischen ließ mich das Innenministerium wissen, ein On line-Anschluß an die Patentdatei werde „derzeit“ nicht weiterverfolgt. Stark macht es sich dagegen, für einen On line-Zugriff der Wasserschutzpolizei auf die Eigner- und Bootsdatei auch außerhalb der Saison und für Abfragen mit Teilen eines Namens oder Kennzeichens; lediglich statt der ursprünglich gewünschten 36 Daten zum Boot sollen es jetzt nur noch 10 sein. Seine Haltung belegt das seeferne Innenministerium mit Fällen, die es vor Ort, wie Wasserschutzpolizei und Landratsamt Bodenseekreis bei den Kontrollen versicherten, freilich bislang nie gab. Weil der Einrichtung des On line-Anschlusses nach § 8 Abs. 3 LDSG (neu) Innen- und Verkehrsminister zustimmen müssen, ist nun der Verkehrsminister gefordert.

2. Das Rauschgift und der Führerschein

Wer Rauschgift konsumiert und trotzdem Auto fährt, ist genauso ein Risiko im Straßenverkehr wie jeder, der zuviel ins Glas schaut. Da die Zahl der Rauschgiftdelikte laut Kriminalstatistik ständig steigt, kann es durchaus sein, daß heutzutage Rauschgiftkonsumenten eher als früher am Steuer sitzen.

Infolge dieser Situation machte sich das bis Anfang 1991 für Polizei und Verkehrsangelegenheiten zuständige Innenministerium Gedanken, wie sich die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Führerscheinbehörden verbessern läßt. Ergebnis des Nachdenkens waren zwei Erlasse: Im ersten Erlaß vom März 1991 an die Führerscheinbehörden hieß es, die Polizei sei angewiesen, ihnen jede Erkenntnis aus Rauschgiftdelikten mitzuteilen, die zu Zweifeln an der Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen Anlaß geben – und zwar unabhängig davon, ob der Betreffende einen Führerschein besitzt oder nicht. Habe der Gemeldete eine Fahrerlaubnis, sei dessen Fahrtauglichkeit einer strengen Prüfung zu unterziehen; habe er keine, solle die Führerscheinbehörde die polizeiliche Erkenntnis trotzdem zwei Jahre speichern, um sie, falls der Gemeldete eine Fahrerlaubnis beantragen würde, verwerten zu können. Der zweite Erlaß vom April 1991 richtete sich an die Polizei und enthielt die Weisung, die der März-Erlaß an die Führerscheinbehörden schon als existent bezeichnet hatte. Sie lautete allerdings etwas anders als das Innenministerium diesen mitgeteilt hatte: jetzt – gegenüber der Polizei – war allein die Rede davon, daß die Polizei Erkenntnisse über Führerscheininhaber oder -bewerber mitzuteilen hat. Um herauszufinden, wie nun denn die Polizei tatsächlich verfährt und was bei den Führerscheinbehörden geschieht, führten wir exemplarisch eine Kontrolle bei der Führerscheinstelle der Stadt Stuttgart durch; zudem befragten wir einige Führerscheinbehörden schriftlich.

2.1 Was die LPD Stuttgart II meldete

1990 meldete die Landespolizeidirektion (LPD) Stuttgart II der Führerscheinbehörde der Stadt Stuttgart 135 Personen, gegen die sie wegen des Verdachts illegalen Rauschgiftbesitzes oder -konsums ermittelt hat; bis Ende September 1991 waren es weitere 203. Darunter befanden sich – anders als die Weisung des Innenministeriums an die Polizei vom April 1991 verlangte – nicht nur Führerscheininhaber und -bewer-

ber, sondern auch Personen, die keine Fahrerlaubnis besaßen. Meistens erstattete die LPD Stuttgart II die Meldungen auf einem Formular, in das sie neben Namen, Anschrift, Geburtsdatum und -ort des Rauschgiftkonsumenten/-besitzers eine knappe Schilderung des Sachverhalts aufnahm. In einer Reihe von Fällen leitete sie der Führerscheinbehörde gleich eine Kopie des kompletten PAD-Vordrucks zu, auf dem sie die Strafanzeige an die Staatsanwaltschaft erstattete. Die Folge dessen war: die Führerscheinbehörde erfuhr hier auch noch Namen und Aussagen von Anzeigeerstattem und Zeugen und einiges weitere mehr.

Dieser Meldedienst der LPD Stuttgart II war nicht ohne Fehler. Gewiß, im Grundsatz ist klar: die Polizei darf den Führerscheinbehörden all das über Rauschgiftkonsumenten/-besitzer mitteilen, was Anlaß zu Zweifeln an deren Fahrtauglichkeit gibt. Doch wie so oft, liegen auch hier die eigentlichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung dieses Grundsatzes in die Praxis. Hängt die Meldung von der Art des konsumierten Rauschgifts ab? Kommt es auf die Häufigkeit des Konsums an? Was gilt, wenn die Polizei jemand nur im Besitz von Rauschgift angetroffen hat? Darf sie Meldungen nur starten, wenn die Rauschgift konsumierende oder besitzende Person tatsächlich eine Fahrerlaubnis besitzt? Fragen über Fragen, die hierbei zu entscheiden sind.

Im Interesse der Verkehrssicherheit setzt unsere Rechtsordnung die Schwelle für Überprüfungen der Führerscheinbehörde, ob eine Person zum Führen eines Kraftfahrzeugs (noch) geeignet ist, relativ nieder an. Die Führerscheinbehörde darf dazu Maßnahmen schon einleiten – beispielsweise die Vorlage eines medizinisch-psychologischen Gutachtens verlangen –, wenn sie Tatsachen erfährt, die sie an der Fahrtauglichkeit zweifeln lassen. Solche Zweifel begründet nach der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg nicht nur der Konsum harter Drogen oder fortgesetzter Drogengenuß: bereits ein einmaliger Haschischkonsum genügt. Noch weiter geht das Bundesverwaltungsgericht: bereits der bloße Besitz einer kleinen Menge von Haschisch oder Marihuana rechtfertigt bereits Zweifel an der Eignung zum Führen eines Kraftfahrzeugs. Im Lichte dieser Rechtsprechung ist klar, daß die Polizei der Führerscheinbehörde Personen melden darf, von denen sie weiß, daß sei eine Fahrerlaubnis besitzen. Doch wie ist es andernfalls? Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts begründet die Tatsache, daß jemand einmal Rauschgift konsumierte oder besaß, nicht nur zu diesem Zeitpunkt Zweifel an dessen Fahrtauglichkeit, sondern auch noch geraume Zeit danach. Ist folglich mit einiger Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen, daß der Rauschgiftkonsument oder -besitzer innerhalb dieser Zeitspanne eine Fahrerlaubnis beantragt, kommt daher ebenfalls eine Unterrichtung der Führerscheinbehörde in Betracht: sie kann dann bei ihrer Entscheidung die Erkenntnisse der Polizei berücksichtigen. Anders liegen die Dinge, wenn nicht damit zu rechnen ist, daß sich der Rauschgiftkonsument/-besitzer innerhalb geraumer Zeit um eine Fahrerlaubnis bemüht. Dann fehlt es an der für ein Tätigwerden der Polizei erforderlichen konkreten Gefahr. Die Wahrscheinlichkeit, daß jemand einen Antrag auf Erteilung einer Fahrerlaubnis stellt, nimmt mit zunehmendem Alter ab: das zeigen die Statistiken des Kraftfahrt-Bundesamtes ganz deutlich: mehr als 88 %, aller Führerscheinneulinge sind nicht älter als 25 Jahre. Geht man von diesen Erfahrungswerten aus, darf die Polizei über 25 Jahre alte Personen, gegen die

sie wegen des Verdachts illegalen Rauschgiftbesitzes oder -konsums ermittelte, den Führerscheinbehörden nicht melden, wenn sie keinen Führerschein besitzen.

Das Fazit dieser Überlegungen ist: die Weisung des Innenministeriums vom April 1991 an die Polizei, den Führerscheinbehörden nur Führerscheininhaber und -bewerber zu melden, steht in Einklang mit der geschilderten Rechtslage. Darüber hinaus gingen dagegen die Meldungen der LPD Stuttgart II an die Führerscheinbehörde der Stadt Stuttgart: über 25 Jahre alte Personen ohne Führerschein hätte sie nicht melden dürfen. Ich forderte deshalb vor kurzem das Innenministerium auf, gegenüber allen Polizeidienststellen im Lande sicherzustellen, daß sie den Führerscheinbehörden keine über 25 Jahre alten Rauschgiftkonsumenten -besitzer, die weder eine Fahrerlaubnis haben noch beantragt haben, melden.

Selbstredend muß im übrigen klar sein: soweit die Polizei Meldungen absetzen darf, hat sie sich auf die Angaben zu beschränken, die die Führerscheinbehörde unbedingt kennen muß, um die Fahrtauglichkeit abzuklären. Dazu gehören die Personalien von Zeugen- und Anzeigeerstattern sicherlich nicht und schon gar nicht deren komplette Aussagen, wie es bei der LPD Stuttgart II zum Teil geschah.

2.2 Wie die Stadt Stuttgart verfuhr

Sobald die LPD Stuttgart II einen Rauschgiftkonsumenten -besitzer meldet, sieht die Stuttgarter Führerscheinbehörde in ihren Unterlagen nach, ob sie diesem eine Fahrerlaubnis erteilt hat. Zugleich holt sie beim Verkehrszentralregister und beim Bundeszentralregister Auskünfte ein. Weiß sie dann immer noch nicht, ob der Gemeldete im Besitz einer Fahrerlaubnis ist, versucht sie, über die Führerscheinbehörden für seine früheren Wohnorte abzuklären, wie dem nun wirklich ist. Verlaufen ihre Recherchen ergebnislos, legt sie die angefallenen Unterlagen über den Gemeldeten in einer Akte ab. Zugleich speichert sie ihn mit Name, Anschrift, Staatsangehörigkeit, Geburtstag und -ort in ihre Führerscheindatei ein und vermerkt darin auch, daß eine Akte existiert. Diese Daten und Akten will sie so, wie es die Weisung des Innenministeriums vom März 1991 vorsieht, zwei Jahre aufbewahren, um die mitgeteilte Erkenntnis berücksichtigen zu können, falls der Gemeldete innerhalb dieser Zeit eine Fahrerlaubnis beantragt. An dieser Vorgehensweise war einiges auszusetzen:

2.2.1 Führerschein – ja oder nein?

Bei ihren Recherchen, ob der Gemeldete einen Führerschein besitzt, unterliefen der Stadt Stuttgart zwei Fehler:

- Zum einen war völlig unnötig, eine Auskunft beim Bundeszentralregister einzuholen. Denn bereits die Auskunft des Verkehrszentralregisters enthält alle Entscheidungen, die Rückschlüsse auf den Besitz einer Fahrerlaubnis zulassen und für die Fahrtauglichkeit von Belang sind. Bewirkt hat die Führerscheinbehörde der Stadt Stuttgart durch ihre Anfrage beim Bundeszentralregister aber anderes: sie erfuhr so auch von solchen Vorstrafen, die für die Frage der Fahrtauglichkeit völlig irrelevant sind. Anders gesagt: sie beachtet also den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht ausreichend. § 11 Abs. 1 LDSG (neu) verbietet nunmehr ausdrücklich, in solchen Fällen eine Auskunft beim Bundeszentralregister einzuholen.

- Zum anderen bedachte die Stuttgarter Führerscheinebehörde einen Grundsatz nicht, der seit dem Volkszählungsurteil von 1983 eigentlich jedermann klar sein sollte: Daten sind in erster Linie beim Betroffenen zu erfragen. Sie hätte deshalb – wie es z. B. das Landratsamt Main-Tauber-Kreis tut – zunächst den ihr Gemeldeten fragen müssen, ob er einen Führerschein besitzt. Dazu verpflichtet sie nunmehr auch § 11 Abs. 2 LSDG (neu) ausdrücklich. So, wie sie es bislang immer machte, darf sie nach § 11 Abs. 4 Nr. 6 LSDG (neu) nur ausnahmsweise verfahren – nämlich dann, wenn das sofortige Einholen der Auskunft beim Verkehrszentralregister oder anderen Führerscheinebehörden notwendig ist, um „Nachteile für das Gemeinwohl oder eine sonst drohende Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren“. Zudem ist auch ein praktischer Gesichtspunkt zu bedenken: die direkte Nachfrage beim Gemeldeten erspart der Führerscheinebehörde unter Umständen viel Zeit; denn ihre bisherige Recherchiermethode, über eine Reihe von Führerscheinebehörden herauszufinden, ob eine Fahrerlaubnis erteilt ist, ist recht aufwendig.

Ich forderte deshalb vor kurzem die Stadt Stuttgart auf, ihr Verfahren umgehend entsprechend der Rechtslage zu gestalten, und das Verkehrsministerium, gegenüber allen Führerscheinebehörden sicherzustellen, daß diese ebenfalls entsprechend verfahren.

2.2.2 Kein Führerschein – trotzdem gespeichert

Auch mit ihrer Speicherpraxis schoß die Führerscheinebehörde der Stadt Stuttgart übers Ziel:

- Zum einen ist, um ihren Aufgaben gerecht zu werden, nicht erforderlich, daß sie alle Gemeldeten, die keinen Führerschein besitzen, in ihrer Führerscheindatei einspeichert. Da, wie schon gesagt, die Wahrscheinlichkeit nicht dafür spricht, daß Gemeldete über 25 Jahre ohne Führerschein einen solchen alsbald beantragen, hätte sie die Stadt Stuttgart überhaupt nicht in ihre Führerscheindatei einspeichern dürfen. Diesen Verstoß gegen § 9 Abs. 1 LSDG (alt) beanstandete ich vor kurzem nach § 18 Abs. 1 LSDG (alt) gegenüber der Stadt Stuttgart. Um die Sache zu bereinigen, muß die Stadt Stuttgart umgehend nach § 13 Abs. 3 Satz 2 LSDG (alt) bzw. § 19 Abs. 1 Nr. 1 LSDG (neu) Satz 2 LSDG die nicht zulässig gespeicherten Daten in ihrer Führerscheindatei löschen und zudem die angefallenen Akten nach § 7 Abs. 2 LArchG aussondern. Sache des Verkehrsministeriums, gegenüber dem ich ebenfalls eine Beanstandung nach § 18 LSDG (alt) aussprechen mußte, ist, bei allen Führerscheinebehörden sicherzustellen, daß sie entsprechend den aufgezeigten Grundsätzen verfahren; der Erlaß des Innenministeriums vom März 1991 stellt dies nicht sicher. Eine Reaktion auf beide Beanstandungen steht noch aus.
- Zu bemängeln war ferner, daß die Führerscheinebehörde der Stadt Stuttgart die Daten der gemeldeten Nichtführerscheininhaber so, wie es die Weisung des Innenministeriums verlangt, für die Dauer von zwei Jahren speichern will. Zwar kann auch ein Rauschgiftkonsum noch einige Zeit später Zweifel an der

Fahrtauglichkeit begründen. Doch gilt es dabei zu beachten, daß dieser Umstand mit der Zeit an Gewicht für die Frage der Fahrtauglichkeit verliert und allmählich bedeutungslos wird. Sicher läßt sich dafür im Einzelfall kein exakter Zeitpunkt benennen. Generell aber von einer Zeitdauer von zwei Jahren auszugehen, dürfte nicht mehr angemessen sein. Ich schlug deshalb dem Verkehrsministerium vor, es mit einer einjährigen Speicherung bewenden zu lassen und die Führerscheinbehörden entsprechend anzuweisen.

- Die Führerscheinbehörde der Stadt Stuttgart war bislang überhaupt nicht in der Lage, die Daten eingespeicherter Nichtführerscheininhaber zu löschen. Denn ihre Datenverarbeitung war so schlecht organisiert, daß sie die zu löschenden Fälle überhaupt nicht wiederfinden konnte. Diesen Verstoß gegen Nr. 10 der Anlage zu § 8 LDSG (alt) beanstandete ich vor kurzem nach § 18 Abs. 1 LDSG (alt). Die Stadt Stuttgart hat nach unserem Kontrollbesuch bereits erste Abhilfemaßnahmen getroffen.

3. Der geblitzte Verkehrssünder

Jeder weiß: viele Verfahren wegen einer Verkehrsordnungswidrigkeit kommen durch die Polizei in Gang; man denke nur an Geschwindigkeits- und Abstandsmessungen oder an das Filmen von Verkehrsverstößen mit Video-Kameras. Häufig bitten freilich auch die Bußgeldbehörden die Polizei, wegen der Abklärung eines Verkehrsverstößes tätig zu werden. Dabei geht es meist darum herauszufinden, wer denn tatsächlich der geblitzte Verkehrssünder ist. Hierzu ein paar Beispiele:

3.1 Bilderschau im Paßamt

Immer wieder beschweren sich überraschte Autofahrer, daß die Polizei wegen einer Verkehrsordnungswidrigkeit ihr Paßbild beim Paßamt ansah. Meist ist die Vorgeschichte ziemlich ähnlich: Ein Autofahrer wurde bei einer Geschwindigkeitsüberschreitung oder einem Rotlichtverstoß geblitzt. Der Halter des Autos verweigerte gegenüber der Bußgeldbehörde die Aussage. Deshalb schaltete sie die Polizei ein, die Identität der fotografierten Person festzustellen. Dann sprach die Polizei auf dem Paßamt am Wohnort des Halters vor und verglich das Radarfoto mit dem Paßbild des Halters und der Person, die noch als Fahrer in Frage kam, beispielsweise dessen Ehefrau. Das Ergebnis teilte die Polizei der Bußgeldbehörde mit; sie betrieb dann mit diesem Wissen das Ordnungswidrigkeitenverfahren weiter. Natürlich stellten alle Bürger, die sich an mich wandten, stets dieselbe Frage: Durfte die Polizei wirklich die Paßbilder anschauen? Manche enttäuschte sicherlich meine Antwort: Paß- und Personalausweisgesetz erlauben dem Paßamt durchaus, der Polizei das Paßbild aus ihren Unterlagen zu zeigen. Ehe die Polizei zum Paßamt marschiert, muß sie freilich zunächst Kontakt mit dem Halter aufnehmen und versuchen abzuklären, ob er oder wer sonst der Geblitzte ist. Macht der Halter da nicht mit – was sein gutes Recht ist –, dann ist für die Polizei der Weg zum Paßbild im Paßamt frei.

3.2 Zu viel gefragt

In einem anderen Fall versuchte die Polizei den Verkehrssünder so herauszufinden: der Polizeibeamte ging zu der Firma, mit deren Fahrzeug eine erhebliche Geschwindigkeitsüberschreitung begangen wurde. Dort sagte ihm eine Sekretärin, zehn Mitarbeiter dürften das Fahrzeug benutzen. Da keiner davon anwesend war, bat der Polizeibeamte die Sekretärin um Namen und Anschrift der zehn Mitarbeiter. Hätte er es damit bewenden lassen, hätte alles seine Richtigkeit gehabt. Denn er durfte im Rahmen seiner Ermittlungen die Sekretärin als Zeugin befragen. Doch schoß der Polizeibeamte über das Ziel hinaus, als er gleich auch noch Beruf und Familienstand der zehn wissen wollte. Das war zuviel, da die Polizei bei der Vernehmung eines Zeugen keine Angaben über Dritte erfragen darf, die für die Aufklärung ersichtlich ohne Bedeutung sind. So war es hier: die Angaben über Familienstand und Beruf halfen kein Jota weiter herauszubekommen, wer von den zehn Mitarbeitern denn nun tatsächlich das viel zu schnelle Fahrzeug fuhr.

4. Abschnitt: Verkehr

1. Der grenzüberschreitende Güterfernverkehr

Die Existenzgrundlage manchen Transportunternehmers im Lande ist der grenzüberschreitende Güterfernverkehr. Kein Wunder deshalb, daß die Genehmigungen dafür heiß begehrt sind. Wie viele solche Genehmigungen die einzelnen Bundesländer höchstens vergeben dürfen, legt der Bundesminister für Verkehr durch Rechtsverordnung fest. Im Land wird die zu vergebende Zahl auf die Regierungspräsidien aufgeteilt, die Genehmigungsbehörde für den grenzüberschreitenden Güterfernverkehr sind. Um uns ein Bild zu verschaffen, wie sie dabei verfahren und mit den Daten von Güterfernverkehrsunternehmern umgehen, führten wir Kontrollbesuche bei den vier Regierungspräsidien in Stuttgart, Karlsruhe, Freiburg und Tübingen durch.

1.1 Die Vergabe der Genehmigungen

Ende 1989 ließ der Bundesminister für Verkehr wissen, Baden-Württemberg könne weitere 429 Genehmigungen für den grenzüberschreitenden Güterfernverkehr – und damit insgesamt 861 – vergeben. Im Zuge einer öffentlichen Ausschreibung gingen daraufhin beim Regierungspräsidium Stuttgart, das 136 Genehmigungen zu vergeben hatte, 222 Anträge ein; beim Regierungspräsidium Karlsruhe bewarben sich 260 Antragsteller um 129 Genehmigungen, beim Regierungspräsidium Freiburg 189 um 96 und beim Regierungspräsidium Tübingen 193 um 84. Um bei der Vergabe möglichst nach denselben Kriterien vorzugehen, benutzten die Regierungspräsidien für ihre Entscheidung einen „Erhebungs- und Bewertungsbogen“, den ihnen das Innenministerium empfohlen hatte. In dessen Bewertungsteil hatten sie bestimmte Sachverhalte mit Plus- oder Minuspunkten zu bewerten: zu vergeben waren beispielsweise bis zu drei Pluspunkte, wenn der bisherige Umsatz eines Antragstellers mehr als 100 %, des statistischen Landesdurchschnitts übertraf; Minuspunkte gab es dagegen für unterdurchschnittliche Umsätze. Bis zu zwei Pluspunkte konnten „besondere persönliche Belange“ eines Antragstellers eintragen, etwa eine Schwerbehinderung. Vom Antragsteller begangene Ordnungswidrigkeiten waren je nach Anzahl und Schwere mit bis zu zwei Minuspunkten zu

bewerten. Mit Hilfe dieses Punktesystems erreichten beispielsweise im Regierungsbezirk Stuttgart 12 der 222 Bewerber im Ergebnis mehr als sieben Pluspunkte, gut 60 %, lagen zwischen drei und sieben Punkten, rund ein Drittel darunter. In der Rangfolge der erreichten Punktzahl erteilten dann die Regierungspräsidien die Genehmigungen.

Über die Vorgehensweise von Karlsruhe, Freiburg und Tübingen ist aus datenschutzrechtlicher Sicht so gut wie nichts zu berichten. Einige nennenswerte Probleme mit dem Datenschutz hatte dagegen das Regierungspräsidium Stuttgart. Zudem war es nicht gerade einfach, seine Praxis aufzuklären, weil es anfangs eine ganze Reihe unserer Fragen nicht beantworteten wollte. Aufgrund eines zweiten Kontrollbesuchs ergab sich dann folgendes Bild:

1.1.1 „Subjektive Gründe“ - was ist das?

Das Regierungspräsidium Stuttgart setzte zur Abwicklung der Genehmigungsverfahren einen PC ein. Darin speicherte es u. a. alle Angaben aus den Bewertungsbogen und die von ihm jeweils vergebenen Punktzahlen. Bei der Kontrolle zeigte sich, daß die eingespeicherten Punkte mit den in den Bewertungsbogen eingetragenen durchweg übereinstimmten. Problematisch war jedoch, wie das Stuttgarter Regierungspräsidium Ordnungswidrigkeiten bepunktete.

Im Bewertungsbogen des Innenministeriums hieß es u. a.:

- „1.7 Subjektive Gründe
 Ordnungswidrigkeiten
 gelegentlich geringfügig - 1 Punkt
 häufiger /bedeutsamer - 2 Punkte“

Minuspunkte vergab Stuttgart in 5 von 222, Karlsruhe in 17 von 260, Freiburg in 18 von 189 und Tübingen in 70 von 183 Fällen. Schaute man bei den Regierungspräsidien Karlsruhe, Freiburg und Tübingen in die Akten, war durchaus erkennbar, wie es zur jeweiligen Bepunktung gekommen war: die Antragsteller hatten die entsprechenden Ordnungswidrigkeiten auf dem Kerbholz. In Stuttgart fielen dagegen völlig unterschiedliche Bepunktungen für an sich nach Schwere und Häufigkeit ohne weiteres miteinander vergleichbare Vorgänge auf. Zum Beispiel:

- Zwei Minuspunkte erhielt ein Antragsteller, gegen den im März 1987 eine Geldbuße von 1 200 DM und im Mai 1989 eine von 1 800 DM verhängt worden war.
- Ohne Minuspunkte blieb dagegen ein anderer Antragsteller, der im April 1987 mit einer Geldbuße von 1 800 DM und im Januar 1989 mit einer von 1 700 DM belegt worden war.

Keinerlei Anhaltspunkte ergaben die Akten des Regierungspräsidiums, wie es zu dieser unterschiedlichen Bepunktung kommen konnte. Nach dem Grund befragt, hieß es, man habe sich bei der Bepunktung der Ordnungswidrigkeiten nicht nur an deren Schwere und Häufigkeit orientiert - wie es der Bewertungsbogen vorgab -, sondern in diesem Zusammenhang auch den „Gesamteindruck“ bewertet. Was das Regierungspräsidium Stuttgart darunter verstand, konnte es freilich weder bei den Kontrollbesuchen noch später sagen.

Gewiß ist grundsätzlich nichts dagegen einzuwenden, wenn man bei der Vergabe von Genehmigungen für den grenzüberschreitenden Güterfernverkehr die einzelnen entscheidungsrelevanten Kriterien bepunktet um so zu möglichst gerechten und miteinander vergleichbaren Ergebnissen zu kommen. Verfäht man so, dann muß aber anhand der Unterlagen nachvollziehbar sein, worauf die Behörde ihre Entscheidung begründet. Will man den „Gesamteindruck“ berücksichtigen, dann muß von vorneherein klar sein, was man darunter genau versteht, und zudem aus den Unterlagen zu ersehen sein, aus welchen Gründen man ihn im Einzelfall wie bewertet. Gerade aber daran ließ es das Regierungspräsidium Stuttgart fehlen. Aus den Akten ging weder hervor, wie es in den Fällen, die vom vorgegebenen Schema des Innenministeriums so auffällig abwichen, die einzelnen Ordnungswidrigkeiten bepunktete, noch, wie der Gesamteindruck des Regierungspräsidiums vom Antragsteller war und worauf er sich gründete und wie dieser Gesamteindruck und die festgestellten Ordnungswidrigkeiten in Beziehung gebracht wurden, damit es schließlich zu der bei der Rubrik „Ordnungswidrigkeiten“ eingetragenen Punktzahl bzw. unterbliebenen Bepunktung kam. Gerade aber auch dies hätte auf jeden Fall nachvollziehbar sein müssen, da nur dann die Richtigkeit der gespeicherten Daten schlüssig belegt ist. Zudem: ein oder zwei Minuspunkte haben oder nicht, konnte sehr wohl für die Entscheidung, ob der Antragsteller eine Genehmigung erhält, mitentscheidend sein.

Die Reaktion des Verkehrsministeriums auf meine Beanstandung nach § 18 LDSG (alt) war bemerkenswert: Zwar räumte es Unklarheiten ein. Die seien allerdings nicht weiter tragisch. Denn sie rührten lediglich daher, daß das Regierungspräsidium Stuttgart die verhängenen Ordnungswidrigkeiten und den „Gesamteindruck“ nicht getrennt, sondern zusammengefaßt bewertet und gespeichert habe. Das werde künftig anders. Aber auch es ließ offen, was das Regierungspräsidium denn nun eigentlich beim „Gesamteindruck“ bewertet hat und warum in einigen Fällen so unterschiedliche Ergebnisse zustande kamen. Schließlich führte es noch ins Feld, die Frage, ob die gespeicherte Punktzahl anhand der Akten nachvollziehbar sei, gehe mich schlicht nichts an: das sei keine Frage des Datenschutzes, sondern allein der Rechtmäßigkeit des Genehmigungsverfahrens. Hier irrt das Verkehrsministerium; diese Meinung liefe darauf hinaus, die Datenschutzkontrolle auf einen formalen Vergleich der im Computer gespeicherten Daten mit den Angaben im Erfassungsbeleg zu reduzieren. Unstrittig ist ihre Aufgabe aber auch dafür zu sorgen, daß nur richtige Daten gespeichert sind. Dies wiederum ist nur der Fall, wenn sich aus den Unterlagen der Behörde zumindest schlüssig ergibt, daß die eingespeicherte Information zutrifft. Gerade dies war aber nicht der Fall: das Regierungspräsidium hätte in den Akten festhalten müssen, daß und wie es den Gesamteindruck bewertete, damit nachvollziehbar gewesen wäre, wie dies zusammen mit den begangenen Ordnungswidrigkeiten zu der vergebenen Punktzahl führte.

1.1.2 Hat mein Konkurrent „Dreck am Stecken“?

Weil im Güterfernverkehr der Konkurrenzdruck groß ist, mag durchaus einmal von Interesse sein, ob der Konkurrent „Dreck am Stecken“ hat. In der Vergangenheit konnte das Regierungspräsidium Stuttgart dafür eine Informationsquelle sein. Es nahm nämlich vollständige Kopien der Sammelschreiben, in denen sich die Landratsämter Stadtkreise im Rahmen des Anhörungsverfahrens zur Frage der Zuverlässigkeit der einzelnen Antragsteller aus ihrem Bezirk geäußert hatten, jeweils zu deren Akten. Hätten diese von ihrem Recht auf Akteneinsicht Gebrauch gemacht, dann hätten sie darin beispielsweise Sammelschreiben gefunden, in denen zu lesen war:

„Gegen die Anträge auf Erteilung von Genehmigungen für den grenzüberschreitenden Güterfernverkehr der genannten Firmen ... werden keine Einwendungen erhoben.

Gegen die Firma ... erging am ... ein Bußgeldbescheid wegen Betriebens unerlaubten Güterfernverkehrs.

Die Firma ... hat ebenfalls unerlaubten Güterfernverkehr betrieben, Bußgeldbescheid vom ...

Gegen die Firma ... ergingen Bußgeldbescheide am ... und ... wegen Beförderung im Güterfernverkehr ohne Genehmigung.“

Damit nicht genug: das Regierungspräsidium Stuttgart nahm auch noch zu den Akten der einzelnen Antragsteller einen Auszug aus seinem Protokoll über die Besprechung, in der es mit Vertretern der Industrie- und Handelskammern, Verkehrs- und Speditionsverbände und der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr die von ihm beabsichtigte Vergabeentscheidungen erörtert. Dieser Auszug bestand jeweils aus der ersten Seite des Protokolls und den die einzelnen Antragsteller betreffenden Seiten. Diese enthielten in aller Regel auch noch Ausführungen über andere Antragsteller. Folglich hätte beispielsweise ein Antragsteller in seiner Akte über seinen Konkurrenten lesen können:

„Zum Unternehmen ... in ... bittet Herr ... die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, sich im Rahmen einer Betriebsprüfung die dortigen Praktiken anzusehen.“

Zu alledem kann man bloß sagen: weder war aus irgendeinem Grunde notwendig, in die Einzelakte solche Informationen über Konkurrenten aufzunehmen, noch würde ein korrektes Verfahren einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern. Das sah auch das Verkehrsministerium ein. Es legte deshalb dem Regierungspräsidium Stuttgart nahe, künftig weder Sammelstellungnahmen noch Protokollauszüge mit Ausführungen über verschiedene Antragsteller in Einzelakten abzuheften. Wolle ein Antragsteller Akteneinsicht, sei die Akte zudem vorsorglich darauf durchzusehen, daß sie wirklich nur ihn Betreffendes enthält; etwaige Informationen über Mitbewerber seien entweder zu entfernen oder zu schwärzen.

1.1.3 Sicherheitsprodukte installiert – und was dann?

Weil am Markt angebotene Personal Computer üblicherweise nicht mit ausreichender Sicherheitssoft- und -hardware ausgestattet sind, war auch dem Regierungspräsidium Stuttgart klar: ehe es die Daten aus den Ver-

gabeverfahren auf seinem PC speichert, muß es weitere Sicherheitsprodukte installieren. Gedacht, gemacht. Doch sein Glaube, damit sei dem Datenschutz Genüge getan, erwies sich beim Kontrollbesuch als Illusion: der Paßwortschutz ließ sich beim Starten des Personal Computers mit einem einfachen Trick umgehen, weil eine dies verhindernde Hardware-Komponente nicht installiert war. Auch war beim Einstellen der Mindestlänge für Paßworte ein Fehler passiert: statt der gewollten sechs waren es nur drei Zeichen. Zudem konnten die Mitarbeiter ihr Paßwort nicht ändern; ein Installations- oder Software-Fehler war die Ursache. Fehlerfrei funktionierte immerhin die Protokollierung; doch ausgewertet hat das Regierungspräsidium die Protokolle nie. Das Fazit aus alledem: es ist zuwenig, Sicherheits-Software auf einem PC zu installieren und dann die Hände in den Schoß zu legen. Es gilt, den zusätzlichen Schutz auch auf seine Wirksamkeit und Funktionstüchtigkeit zu überprüfen.

1.2 Das Langzeitgedächtnis

Das Regierungspräsidium Stuttgart legte einen besonderen Sammeltrieb an den Tag. Es führte eine Kartei über alle seit 1952 durchgeführten Bußgeldverfahren wegen Ordnungswidrigkeiten im Güterfernverkehr. In den ca. 8 000 Karteikarten sind jeweils neben Namen, Geburtsdatum und Anschrift alle gegen den Betroffenen im Laufe der Zeit ergangenen Bußgeldentscheidungen und deren Aktenzeichen vermerkt. Da konnte man dann beispielsweise lesen, daß das Regierungspräsidium 1956 gegen einen 1913 geborenen Fuhrunternehmer ein Bußgeld in Höhe von DM 10 verhängt hatte. Auch eine Karteikarte über einen 1908 geborenen Firmeninhaber, der 1958 eine Geldbuße von DM 15 verpaßt bekam, war es wert aufbewahrt zu werden. Das Regierungspräsidium hatte seit 1952 noch nie eine Karteikarte vernichtet – auch nicht über Personen, von denen es sicher wußte, daß sie längst gestorben sind. Es hatte nicht einmal bei den Kontrollbesuchen eine Vorstellung, ob es überhaupt je einmal und, falls ja, wann Karteikarten vernichten will. Verglichen damit, verhielt sich das Regierungspräsidium Tübingen fast schon datenschutzgerecht: seine Sammlung von rund 500 Ordnungswidrigkeiten-Karteikarten über Güterfernverkehrsunternehmen reichte „nur“ bis in die späten 60er Jahre zurück.

Das geht nun wahrlich nicht: Schon nach dem alten Landesdatenschutzgesetz mußten die Regierungspräsidien solche Daten, die sie für ihre Aufgaben nicht mehr benötigten, zumindest sperren; nach § 19 LDSG (neu) müssen sie sie löschen. Sind nämlich Bußgeldentscheidungen erst einmal im Gewerbezentralregister eingetragen, brauchen die Regierungspräsidien die Karteikarten nicht mehr, um sich in einem anhängigen Bußgeldverfahren schnell über früher verhängte Bußgelder informieren oder prüfen zu können, ob eine Genehmigung zum Güterfernverkehr zurückzunehmen ist. Erst recht geht es nicht, erlassene Bußgeldentscheidungen in einer eigenen Kartei weiter zu speichern, wenn sie im Gewerbezentralregister nach Ablauf bestimmter Fristen bereits gelöscht sind. Denn die Gewerbeordnung sagt klipp und klar, daß im Gewerbezentralregister getilgte Eintragungen grundsätzlich nicht mehr gegen den Betroffenen verwandt werden dürfen. Auf meine Beanstandung nach § 18 LDSG (alt) sicherte mir das Verkehrsministerium zu, die Kartei würde bereinigt. Künftig würden die einzelnen Karteikarten nur so-

lange aufbewahrt, wie dazugehörige Bußgeldakten aufgrund der geltenden Aufbewahrungsfristen – in der Regel fünf Jahre – aufbewahrt werden dürfen.

2. Wie aus einem Auto ein Motorrad wird

Niemand zahlt gern ein Verwarnungs- oder Bußgeld wegen einer Verkehrsordnungswidrigkeit. Erst recht ist ärgerlich, wenn man beschuldigt wird, einen Verkehrsverstoß mit einem Fahrzeug begangen zu haben, das man noch nie im Leben besessen hat oder gefahren ist. Solche unberechtigten Vorwürfe sind gar nicht so selten. Bürger schreiben mir das immer wieder:

„Ich soll DM 30 bezahlen, weil ich angeblich mit einem VW das Halteverbot mißachtet habe. Ich habe zwar ein Fahrzeug mit dem angegebenen Kennzeichen. Das ist aber kein VW, sondern ein Motorrad.“

„Mir wird vorgeworfen, ich sei mit einem Leichtkraftrad der Marke Honda 22 km/h zu schnell gefahren. Das angegebene Kennzeichen stimmt ja. Das Fahrzeug ist aber kein Leichtkraftrad, sondern ein Auto der Marke Fiat.“

Zu diesen Verwechslungen kam es, weil zu Beginn des Ordnungswidrigkeitenverfahrens jemand etwas falsch gemacht hat: teils war das Kennzeichen des beanstandeten Fahrzeugs schon falsch abgelesen, teils das richtig abgelesene später falsch eingespeichert. Dazu kam das Pech, daß das falsch abgelesene oder eingegebene Kennzeichen mit dem eines ganz anderen Fahrzeugs, das jemand ganz anderem gehörte, identisch war. So bedauerlich es ist: das alles wird auch in Zukunft immer wieder einmal vorkommen. Aber verhindern ließe sich, daß man das Malheur solcher Verwechslungen ganz auf unschuldige Bürger abwälzt. Dazu müßte freilich die Datenzentrale ihr automatisiertes Ordnungswidrigkeitenverfahren, das nahezu alle Bußgeldbehörden im Lande einsetzen, umprogrammieren: ein automatischer Herstellerabgleich sollte ermöglichen, daß routinemäßig der Hersteller (z. B. Opel, Fiat, Honda), den die Bußgeldbehörde einspeicherte, mit dem Hersteller verglichen wird, den das Kraftfahrt-Bundesamt bzw. die örtliche Kraftfahrzeugzulassungsstelle unter dem jeweiligen Kennzeichen führt. Ergeben sich dabei Differenzen, sollte das Verfahren automatisch stoppen und so die Bußgeldbehörde zwingen, den Widerspruch aufzuklären, ehe sie Anhörbögen oder gar Bußgeldbescheid versendet.

Dazu verlautete die Datenzentrale, mein Vorschlag sei „in der Praxis nicht realisierbar“. Ein Herstellerabgleich aller Fahrzeuge sei schon deshalb nicht möglich, weil das Verzeichnis des Kraftfahrt-Bundesamts eine Vielzahl von Herstellerschlüsseln enthalte und außerordentlich umfangreich sei; die Mitarbeiter der Bußgeldbehörden könnten es unmöglich immer zur Hand haben. Selbstverständlich will auch ich nicht, daß künftig jede Politesse neben dem Block mit den Strafzetteln auch noch das dicke Herstellerverzeichnis unter dem Arm trägt. Bloß: der Einwand der Datenzentrale setzt an der falschen Stelle an. Nicht das Vorgehen vor Ort muß sich ändern, sondern die Datenzentrale ist am Zug, ihr Verfahren so umzuprogrammieren, daß es die vom Kraftfahrt-Bundesamt oder den örtlichen Zulassungsstellen überspielten Herstellerschlüssel so bündelt, daß der Sammelbegriff, z. B. „Volkswagen“ mit dem von der Bußgeldbehörde eingespeicherten Hersteller abgeglichen werden kann. Ich hoffe, daß das Verkehrsministerium mein Anliegen gegenüber der Datenzentrale unterstützt.

3. Der kleine Grenzverkehr

Nicht alle, die in die Schweiz fahren, werden mit dem Überqueren der Grenze plötzlich zum Musterknaben im Straßenverkehr. Hin und wieder begehen sie auch dort Verkehrsverstöße. Dürfen dann die deutschen Kraftfahrzeugzulassungsstellen den Schweizer Behörden auf Nachfrage Name und Adresse der Halter solcher Fahrzeuge nennen? - wollte ein Konstanzer Bürger von mir wissen. Bei den Landratsämtern Bodenseekreis, Konstanz, Waldshut und Lörrach ist es bislang durchaus üblich, Schweizer Anfragen zu beantworten. Allerdings erreichen sie solche in sehr unterschiedlicher Zahl: während beim Landratsamt Bodenseekreis in den letzten Jahren nur zwei bis drei eingingen, sind es beim Landratsamt Waldshut dagegen ca. 40 bis 50 pro Woche. Wohl jeder, der es mit den Verkehrsregeln ernst nimmt, wird richtig finden, daß die Schweiz auch von deutschen Kraftfahrern begangene Ordnungswidrigkeiten verfolgt. Die Frage ist bloß, ob unser Straßenverkehrsgesetz, das abschließend regelt, wann Kfz-Zulassungsstellen Halterauskunft geben dürfen, die Praxis der Landratsämter abdeckt. Dort steht nämlich, daß sie ausländischen Behörden zur Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten solche Auskünfte nur erteilen dürfen, wenn es „in Erfüllung von Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus multilateralen oder bilateralen Vereinbarungen mit anderen Staaten geschieht“. Eine solche Vereinbarung gibt es beispielsweise seit einiger Zeit mit Österreich. Ob es auch eine mit der Schweiz gibt, konnten mir die Landratsämter nicht sagen. Auch das Verkehrsministerium mußte erst „weitere Stellen“ einschalten, bis es mir schließlich bestätigte: es gibt sie nicht. Damit ist die Rechtslage klar, so unbefriedigend sie auch sein mag: solange zwischen der Bundesrepublik und der Schweiz keine solche Vereinbarung existiert, dürfen die Kfz-Zulassungsstellen Schweizer Behörden nicht sagen, wer der Halter eines Fahrzeugs ist.

4. Immer langsam voran

Schnell ist das Wort, langsam die Tat. Das mag nicht immer so sein. Aber auf die Aktivitäten des Verkehrs- und Innenministeriums und der Datenzentrale zur Umsetzung des Datenschutzes im Verkehrswesen trifft diese Redensart durchaus zu.

4.1 Das Verfahren „Verkehrsordnungswidrigkeiten“

Am Ende meiner Ausführungen im 10. Tätigkeitsbericht für 1989 zu Datenschutzproblemen bei der Abwicklung von Verkehrsordnungswidrigkeiten-Verfahren äußerte ich die Hoffnung, das Innenministerium werde bald die angekündigte Verwaltungsvorschrift zum Ordnungswidrigkeitenverfahren erlassen (LT-Drs. 10/2730, S. 52 ff.). Meine Hoffnung verstärkte sich, nachdem der Landtag im Zuge seiner Beratungen über meinen 10. Tätigkeitsbericht am 20. Juni 1990 beschlossen hatte, die Landesregierung zu ersuchen, „die angekündigte Verwaltungsvorschrift im Zusammenhang mit der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten durch Bußgeldbehörden alsbald zu erlassen und dabei die von der Landesbeauftragten für den Datenschutz vorgebrachten Vorschläge entsprechend zu berücksichtigen.“ Meine Hoffnung hat getrogen: die Verwaltungsvorschrift gibt es bis heute nicht; noch nicht einmal einen Entwurf sah ich bislang.

4.2 Das korrekte Führerscheilverfahren – ein langer Weg

Letztes Jahr berichtete ich von zahlreichen Mängeln des landeseinheitlichen Führerscheilverfahrens (LT-Drs. 10 4540, S. 67 ff.). Die Landesregierung kündigte daraufhin an, im Laufe des Jahres 1991 werde die Datenzentrale den Führerscheibehörden eine neue datenschutzgemäße Version des landeseinheitlichen EDV-Verfahrens „Führerschein/Fahrerlaubnis“ zur Verfügung stellen. Dieses Versprechen erfüllte sich leider nicht. Zwar lieferte die Datenzentrale Anfang Dezember 1991 an die Regionalen Rechenzentren eine neue Version aus; darin hat sie auch eine Reihe der Mängel beseitigt, doch ein ganz wesentliches Manko nicht: nach wie vor fehlen die Regellöschungsfunktionen. Deshalb können die Führerscheibehörden auch weiterhin nicht all die Führerscheibdaten löschen, die sie eigentlich löschen müßten. Auch die neue „datenschutzgerechte“ Version verhindert nicht, daß über Jahrzehnte hinweg wie eh und je z. B. gespeichert bleibt, wann und weshalb gegen einen Bürger ein Fahrverbot verhängt wurde und ob er sich als Inhaber eines Führerscheins auf Probe einer Nachschulung unterziehen mußte.

Das alles, obwohl das Innenministerium mir Ende 1990 gleich zweimal schrieb; die neue Version werde diese Fehler nicht mehr enthalten.

4.3 Der Kampf um den Zentimeter

Manchmal kommt es auch beim Datenschutz auf den Zentimeter an. Da kann das Problem nicht allzu groß sein, sollte man meinen. Das war es auch nicht und trotzdem dauerte es Jahre, bis es endlich gelöst war. Worum ging es? In den schriftlichen Verwarnungen oder Anhörungsschreiben, mit denen Bußgeldbehörden Verkehrssündern ein Verwarnungsgeld anbieten oder ihnen Gelegenheit geben, sich zu der gegen sie erhobenen Beschuldigung zu äußern, wird auch das Geburtsdatum und der Geburtsort der Fahrzeughalter angegeben. Dies sei notwendig, so lautet die Begründung, um den beschuldigten Fahrzeughalter zweifelsfrei zu bezeichnen; wegen der vielen Millionen Fahrzeughalter genüge Name und Anschrift nicht. Auch wenn dem so ist, rechtfertigt dies noch lange nicht, daß jeder diese Angaben lesen kann, der das Briefkuvert, in dem das Anhörungsschreiben liegt, zu Gesicht bekommt. Genau das kam aber immer wieder vor. Schuld war eine unzulängliche Gestaltung des von den Bußgeldbehörden eingesetzten landeseinheitlichen EDV-Verfahrens. Dieses druckte nämlich die beiden Angaben knapp unter der Adresse aus. Weil die Schreiben in Umschlägen mit Sichtfenstern verschickt werden, geschah das Vorhersehbare: Geburtstag und Geburtsort waren immer wieder im Sichtfenster zu sehen. Zwar wäre dies nicht möglich gewesen, hätte man die Schreiben ganz exakt gefaltet. Bei einem Massengeschäft wie dem Versand von Schreiben in Verkehrsordnungswidrigkeiten-Verfahren konnte dies freilich niemand sicherstellen. Kuvertierfehler, die Geburtstag und -ort im Sichtfeld lesbar machten, kamen jedenfalls häufig vor. Nun sollte man meinen, es sei ein leichtes, diese Fehlerquelle ein für allemal dadurch zu beheben, daß die beiden Angaben einfach an einer anderen Stelle des Anhörungsschreibens ausgedruckt werden. Jedoch weit gefehlt, es dauerte Jahre, bis jetzt endlich diese einfache Lösung – voraussichtlich – realisiert wird.

Das waren die wichtigsten Etappen auf dem langen Weg zur Änderung:

– Im Frühjahr 1986 wandte ich mich an die Stadt Stuttgart,

nachdem sich ein Bürger über einen solchen Kuvertierfehler ihrer Bußgeldstelle beschwert hatte, und forderte sie auf, für Abhilfe zu sorgen. Die Stadt beantragte daraufhin bei der Datenzentrale Baden-Württemberg, durch Umprogrammierung Antrags-, Geburtsdatum und -ort so zu plazieren, daß Ungenauigkeiten bei der Kuvertierung unschädlich sind.

- Im Herbst 1986 erfuhr ich von der Antwort der Datenzentrale: aus Platzgründen sei keine andere Platzierung möglich. Die Stadt Stuttgart entschloß sich daraufhin, nur noch Briefumschläge zum Versand zu benutzen, bei denen der Steg unter dem Sichtfenster nicht, wie bislang, lediglich 10 mm sondern 15 mm breit ist.
- Im Herbst 1987 unterrichtete ich die Stadt Stuttgart über einen neuen Fall, in dem – trotz breiterem Steg – die beiden Angaben durch das Sichtfenster lesbar waren. Die Stadt wurde daraufhin erneut bei der Datenzentrale vorstellig – wieder ohne Erfolg.
- Anfang 1989 wandte sich dann auf mein Drängen hin die Stadt Böblingen, bei der der gleiche Fehler passiert war, an das Kommunale Rechenzentrum Mittlerer Neckar (KDMN), das die Bescheide druckt, und bat um Änderung; auch das blieb ohne Erfolg.
- Schließlich trug ich im Spätsommer 1990 selbst der Datenzentrale das Problem vor und forderte sie zu einer Programmänderung auf. Sie schrieb mir daraufhin, eine Arbeitsgruppe „Bürgerfreundliche EDV-Ausdrucke“ werde sich meines Anliegens annehmen.
- Im Dezember 1990 signalisierte mir die Datenzentrale erstmals Änderungsbereitschaft. Die endgültige Änderung machte sie allerdings von einer Stellungnahme des Innenministeriums abhängig.
- Im September 1991 sprach das inzwischen zuständig gewordene Verkehrsministerium endlich ein Machtwort: es stimmte der von mir vorgeschlagenen Änderung zu und rang sich dabei auch gleich noch dazu durch, auf den Ausdruck des Geburtsortes künftig zu verzichten.
- Mitte November 1991 teilte mir dann die Datenzentrale auf meine Nachfrage hin mit, sie werde noch 1991 die notwendigen Programmänderungen vornehmen. Sofort danach werde der Geburtsort nicht mehr ausgedruckt. Das Geburtsdatum bleibe dagegen noch bis zum 30. April 1992 am alten Platz, damit die alten Vordrucke aufgebraucht werden könnten. Danach werde, wie von mir gewünscht, verfahren.

Ich hoffe, es wird wahr.

3. Teil: Die Justiz

1. Altlasten

Seit langem führen die Staatsanwaltschaften im Land zentrale Namenskarteien. Darin erfassen sie alle Personen, gegen die bei ihnen ein Ermittlungsverfahren läuft oder lief. Als ich schon 1980 feststellte, daß die Staatsanwaltschaften in ihren zentralen Namenskarteien viel zu viele Personen viel zu lange speichern – manchmal selbst noch nach rechtskräftigem Freispruch wegen erwiesener Unschuld – und deshalb deren Bereinigung forderte, pflichtete mir das Justizmi-

nisterium zwar im Grundsatz bei. Anstatt jedoch das Problem an der Wurzel anzupacken, verfiel es auf eine Scheinlösung: es erklärte 1982 die zentralen Namenskarteien zu „internen“ Karteien, die künftig nur noch dem Auffinden der Ermittlungsakten dienen sollten. Damit hatte es zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen. Die Staatsanwaltschaften waren beim Speichern, Weitergeben, Sperren und Löschen der Daten der zentralen Namenskarteien nicht mehr an die Vorschriften des (alten) Landesdatenschutzgesetzes gebunden und unterlagen insoweit auch nicht mehr meiner Kontrolle. Mit dem Inkrafttreten des neuen Landesdatenschutzgesetzes am 1. Dez. 1991 hat sie und das Justizministerium jedoch „der Fluch der bösen Tat“ eingeholt. Denn jetzt gibt es keine Extrawürste mehr für interne Karteien. Als ich im Mai 1991 das Justizministerium auf die bevorstehende neue Rechtslage hinwies, vertröstete es mich mit einer geplanten Regelung in der Strafprozeßordnung über die Vorgangsverwaltung der Staatsanwaltschaften. Sicher, diese Regelung ist notwendig; viel zu lange schieben die Justizverwaltungen des Bundes und der Länder sie schon vor sich her. Doch unabhängig davon, wie in Zukunft die Vorschriften über die zentralen Namenskarteien im einzelnen aussehen werden, gilt es jetzt und zügig zudem, die Altlast der Aktion „Interne Kartei“ zu bereinigen. Wie wichtig das für viele ist, zeigt der Fall eines Bürgers aus der Gegend von Heidelberg, der mir, als alles Bemühen seines Rechtsanwalts wegen der Löschung seiner Daten in der zentralen Namenskartei vergebens war, dessen Schriftwechsel mit der Heidelberger Staatsanwaltschaft zusandte. Folgendes war passiert:

In einem Zivilprozeß hatte eine Partei den Bürger als Zeugen benannt. Um seine Glaubwürdigkeit zu erschüttern, schrieb der Anwalt der Gegenpartei an das Gericht, 1982 sei bei der Staatsanwaltschaft Heidelberg gegen den Bürger ein Ermittlungsverfahren wegen Betrugs unter dem Aktenzeichen 13 Js ... '82 anhängig gewesen. Woher der Anwalt das Aktenzeichen erfahren hatte, ließ sich nicht mehr klären. Im dunkeln blieb auch, was dem Bürger damals konkret vorgeworfen wurde. Das Gesuch seines Rechtsanwalts um Einsicht in die Ermittlungsakten ging ins Leere; die Akte war längst vernichtet, antwortete ihm die Staatsanwaltschaft. Wenn dem so ist, schloß der Rechtsanwalt messerscharf daraus, müsse die Staatsanwaltschaft Heidelberg eigentlich auch die Karteikarte unseres Bürgers aus ihrer zentralen Namenskartei unverzüglich entfernen und vernichten. Doch diese beschied ihn anders: die Karteikarte könne erst nach Ablauf von 10 Jahren, also erst Ende 1991 vernichtet werden. Als ich die Staatsanwaltschaft Heidelberg nach einer Begründung dafür fragte, fiel ihr nur eine Allgemeinverfügung des Justizministeriums von 1983 ein. Diese läßt zwar im Prinzip eine 10jährige Aufbewahrung der Karteikarten der zentralen Namenskartei zu. Doch hätte die Staatsanwaltschaft Heidelberg nicht bloß darauf schielen dürfen, sondern auch an den Verfassungsgrundsatz der Erforderlichkeit denken müssen. Dann hätte sie eigentlich schnell erkennen können: wo es keine Ermittlungsakte mehr zu finden gibt, verliert die zugehörige Karteikarte ihren Sinn. Das sah die Staatsanwaltschaft Heidelberg schließlich ein.

2. Mancher Jurist tut sich mit dem Datenschutz immer noch schwer

Das Datenschutzrecht ist eine schwierige Rechtsmaterie. Juristischen Laien kann ich deshalb oft nicht verdenken, wenn sie sich über manche seiner Anforderungen einfach nicht im klaren sind. Aber auch bei Juristen sind gelegentlich und sogar zum Teil erstaunliche Datenschutzdefizite anzutreffen.

2.1 Probleme mit der Anonymisierung

Durch viele Gerichtsentscheidungen wird nicht nur ein Einzelfall entschieden, sondern auch das Recht fortentwickelt. Deshalb sind die Gerichte verpflichtet, Grundsatzentscheidungen nicht nur den Verfahrensbeteiligten, sondern auch der interessierten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Damit aber auf dem Altar der Rechtsfortbildung keine Persönlichkeitsrechte geopfert werden, hat dies in aller Regel in anonymisierter Form zu geschehen. Nicht immer wird es so gemacht.

2.1.1 Das juristische Lehrbuch

Meinen Augen glaubte ich nicht trauen zu können, als mich Anfang des Jahres ein Bürger auf ein juristisches Fachbuch aufmerksam machte, dessen Autoren sich über den Datenschutz ganz offensichtlich wenig Gedanken gemacht hatten. Als Fallbeispiele verwandten sie darin nämlich Originalentscheidungen des Stuttgarter Verwaltungsgerichts, bei dem einer der Autoren als Richter tätig ist. Die Mühe, wenigstens die Namen der betroffenen Personen zu ändern, hatten sich die Autoren nicht gemacht, und dies, obwohl auf der Hand lag, daß die Veröffentlichung für die Betroffenen peinlich werden konnte: ging es doch beispielsweise um einen Beamtenanwärter, der eine Prüfung wiederholt nicht bestanden hatte, oder einen Unternehmer, der illegal ausländische Arbeitnehmer beschäftigt haben soll.

Der Präsident des Verwaltungsgerichts Stuttgart, an den ich mich wegen dieser Sache wandte, war sofort mit mir einer Meinung, daß es nicht angeht, in dieser Weise gerichtliche Unterlagen zu veröffentlichen. Auch der Verlag, in dem das Buch erschienen war, sah dies ein, stoppte den Verkauf des Buchs und makulierte die restlichen Exemplare. Als Frage blieb, wie derartiges für die Zukunft verhindert werden kann. Ich legte dem Verwaltungsgericht Stuttgart – und ebenso dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg und den übrigen Verwaltungsgerichten im Lande – nahe, gerichtsintern klar zu regeln, daß Entscheidungsabdrucke an nicht verfahrensbeteiligte Dritte nur in anonymisierter Form weitergegeben werden dürfen. Das Justizministerium, das ich ebenfalls einschaltete, sagte mir schon vor Monaten zu, diesen Vorschlag zu unterstützen. Leider steht die neue Anonymisierungsregelung der Verwaltungsgerichte noch aus. Zu hoffen bleibt, daß sie bald kommt und sie sich dann ausnahmslos alle Betroffenen zu Herzen nehmen.

2.1.2 Das Urteil des Richterdienstgerichts

Vermeidbar sollte eigentlich auch eine Gedankenlosigkeit sein, wie ich sie vor kurzem erlebte. Vom Landgericht Karlsruhe hatte ich eine anonymisierte Abschrift einer Entscheidung des dortigen Richterdienstgerichts erbeten, in der es um eine datenschutzrechtliche Frage ging. Als ich den Entscheidungsabdruck erhielt, stellte ich fest, daß darin zwar sorgfältig der Name des betroffenen Richters und alle Ortsbezeichnungen abgedeckt waren. Im Betreff des Anschreibens, mit dem mir das Landgericht Karlsruhe die Entscheidung übersandte, hieß es aber „Prüfungsverfahren des ...“ – und hier folgten nun Dienstbezeichnung und Name des betroffenen Richters. Da war es mit der Anonymisierung nicht mehr weit her, worauf ich das Landgericht Karlsruhe dann auch hinwies.

2.2 Der Richter als Steuerfahnder

Eine unangenehme Überraschung erlebte ein Bürger bei einer Betriebsprüfung des Finanzamts: Der Betriebsprüfer präsentierte ihm einen kompletten Ordner mit betriebsinternen Aufzeichnungen über Umsätze, Auslastung, Kosten etc. Anhand dieser Aufzeichnungen errechnete das Finanzamt dann erhebliche Steuernachzahlungen. Wie kam das Finanzamt an diese Aufzeichnungen? Das war schnell geklärt: Jahre zuvor hatte der Bürger vor dem Amtsgericht Stuttgart einen Prozeß geführt, in dem es um einen Verkehrsunfall ging. Streitig war u. a. die Höhe seines Verdienstauffalls. Zur Klärung wurde ein Sachverständigengutachten eingeholt. Für dieses legte der Bürger dem Sachverständigen die betriebsinternen Aufzeichnungen vor. Seinen Prozeß gewann er damit nicht. Der Richter des Amtsgerichts leitete aber die Gerichtsakte wegen Verdachts eines Betrugs und einer Steuerstraftat – beides bestätigte sich später nicht – an die Staatsanwaltschaft Stuttgart weiter. Die Staatsanwaltschaft gab den Vorgang zur näheren Überprüfung an das Finanzamt ab.

Daß der Bürger über die Art, wie hier die Justiz dem Finanzamt in die Hände arbeitete, erbost war, überrascht nicht. Helfen konnte ich ihm freilich letztlich nicht. Denn § 116 der Abgabenordnung verpflichtet die Gerichte, Tatsachen, die den Verdacht einer Steuerstraftat begründen, dem Finanzamt mitzuteilen. Dieses ist dann rechtlich nicht gehindert, die so gewonnenen Informationen auch dann zu verwenden, wenn gar keine Steuerstraftat vorliegt.

Umsonst war es dennoch nicht, daß ich diesem Fall nachging, denn er führte zu einer Diskussion über Grundsatzfragen. Auch in Justizkreisen sollte sich eigentlich 8 Jahre nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts und einigen weiteren Entscheidungen dieses Gerichts herumgesprochen haben, daß

- das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht nur bei der automatisierten Datenverarbeitung, sondern auch beim Umgang mit Akten zu beachten ist, und
- Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einer gesetzlichen Grundlage bedürfen und nicht allein mit der Verpflichtung der öffentlichen Stellen zur Amtshilfe gerechtfertigt werden können.

Das Amtsgericht Stuttgart bestreitet dies dennoch mit Nachdruck. Schließlich bat ich das Justizministerium, mit dem ich mich seit langem in dieser Grundsatzfrage einig weiß, diesem Streit auf meiner Seite beizutreten und – natürlich unter Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit – Überzeugungsarbeit zu leisten. Ob es dieser Bitte nachkommen wird, muß sich zeigen.

2.3 Was verdient eigentlich so ein Dolmetscher?

40 bis 70 DM pro Stunde erhält nach dem Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen, wer von einem Gericht als Dolmetscher in einer Gerichtsverhandlung herangezogen wird. Bis zu 50 % mehr kann beanspruchen, wer hauptberuflicher Dolmetscher oder Übersetzer ist. Wer sich hierauf gegenüber dem Amtsgericht Stuttgart berufen will, muß allerdings bislang dem Gericht zunächst einmal einen genauen Blick auf seinen jährlichen Verdienst gestatten: das Gericht legt, wie ich durch eine Bürgereingabe erfuhr, jedem, der solches begehrt, einen „Berechnungsbogen“ vor, in dem u. a. folgendes einzutragen ist:

1. Persönliche Daten

Steuertliche Einnahmen	Gesamtwert in DM	Bemessungsgrundlage	Art der Einnahmen
Umsatz		insoweit als bereits	Deutschland abseits
- persönlich		zliche Arbeitseinnahmen	Deutschland, aber
			ausländische Einkünfte
1. aus Löhnen und			
Pensionsleistungen			
2. aus Gewerbetriebs			
Tätigkeit			
3. aus selbständiger			
Tätigkeit			
4. aus sonstiger			
Tätigkeit			
5. aus Kapitalvermögen			
6. aus Vermietung +			
Verpachtung			
7. sonstige Einnahmen			
Gesamtsumme			

Das Amtsgericht Stuttgart erhebt mit diesem Bogen viel mehr Daten, als zum Nachweis der Hauptberuflichkeit erforderlich sind. Hauptberuflicher Dolmetscher oder Übersetzer ist nämlich nach den einschlägigen Normen jeder, der seine Berufseinkünfte im wesentlichen als Dolmetscher oder Übersetzer erzielt. Es kommt also nur darauf an, welcher Prozentsatz der Berufseinkünfte aus Dolmetscher- oder Übersetzertätigkeit stammt. Gibt ein Dolmetscher diesen Prozentsatz an und kann er den Wert auch (z. B. durch eine Bestätigung des Finanzamts oder seines Steuerberaters) belegen, so muß er dem Amtsgericht nicht offenbaren, wieviel er insgesamt verdient. Schon gar nicht braucht das Amtsgericht zu wissen, aus welchen Bereichen die Einkünfte im einzelnen stammen. Bisher ist das Stuttgarter Amtsgericht allerdings leider nur bereit, auf die Fragen nach den Einnahmen aus Kapitalvermögen, Vermietung und Verpachtung und den sonstigen Einnahmen zu verzichten.

2.4 Datenschutz am falschen Ende

Bewegte Klage über den Datenschutz führte jüngst die Rechtsanwaltskammer Stuttgart in einem Schriftwechsel mit einem Bürger. Dieser, ein Wissenschaftler, forscht über die Aktienrechtsreform der Weimarer Zeit. Speziell interessiert ihn dabei ein verstorbener Stuttgarter Rechtsanwalt, der im Jahr 1929 an den Beratungen des Deutschen Anwaltsvereins zur Aktienrechtsreform teilnahm. Von der Rechtsanwaltskammer Stuttgart hoffte der Bürger die Lebensdaten und die wichtigsten Stationen der beruflichen Laufbahn dieses Rechtsanwalts zu erfahren.

„Ihre Anfrage“, antwortete ihm die Rechtsanwaltskammer Stuttgart, „hätten wir vor einigen Monaten noch gut und gerne beantworten können. Zwischenzeitlich hat uns die Landesdatenschutzbeauftragte Baden-Württembergs jedoch wissen lassen, daß wir zum einen Akten über ausgeschiedene Rechtsanwälte gar nicht mehr aufbewahren dürften und zum anderen keine Auskünfte daraus an dritte Personen geben dürfen. Wir bedauern diese Entwicklung sehr. Zeigt sie doch, zu welchen Situationen der Datenschutz auch führen kann.“

Enttäuscht wandte sich der Bürger daraufhin an mich. Ich konnte ihm – und natürlich auch der Rechtsanwaltskammer – nur sagen, daß mich die Antwort der Rechtsanwaltskammer erstaunte. Keineswegs hatte ich sie nämlich bisher wissen lassen, ob sie aus ihren Altakten Auskünfte an dritte Personen geben darf. Vorangegangen war anderes: Bei einem Kontrollbesuch im Jahre 1990 stellte ich fest, daß die Rechtsanwaltskammer Stuttgart alle Akten über ihre Mitglieder, die sie seit der Zeit ihres Neubeginns nach dem Zweiten Weltkrieg angelegt hat, noch

aufbewahrt. Dies kritisierte ich; denn ich bezweifle, daß die Rechtsanwaltskammer all diese Akten noch benötigt. Und Akten, die eine öffentliche Stelle nicht mehr benötigt, gehören in ein öffentliches Archiv oder – wenn sie weder archivwürdig sind noch schutzwürdige Belange der Betroffenen entgegenstehen – in den Reißwolf. Bisher nichts gesagt hatte ich, wie zu verfahren ist, wenn die Rechtsanwaltskammer all ihre Altakten weiterhin behält und sich Historiker dafür zu interessieren beginnen. Um unserem Bürger zu den Daten seines Stuttgarter Rechtsanwalts zu verhelfen, schrieb ich der Rechtsanwaltskammer nun, daß entgegen ihrer Darstellung aus der Sicht des Datenschutzes keine Bedenken bestehen, die erfragten Daten dem Bürger mitzuteilen, sofern die Schutzfristen abgelaufen sind, nach deren Verstreichen auch ein Archiv nach dem Landesarchivgesetz Akteneinsicht gewähren darf.

2.5 Ein Lichtblick: Datenschutz bei der Auswahl des Reinigungspersonals

Natürlich gibt es auch Juristen mit Gespür für den Datenschutz. So fragte mich z. B. vor kurzem ein Richter wegen folgendem um Rat: „Sein“ Gericht hatte bislang eigenes Reinigungspersonal beschäftigt. Zum Teil waren die Reinigungskräfte schon Jahrzehnte beim Gericht tätig, und natürlich wurden sie bei ihrer Einstellung zur Verschwiegenheit verpflichtet. Nun sollten sie aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und Kostensparnis durch eine Reinigungsfirma mit Putzkolonne ersetzt werden. Der Richter und mit ihm eine Reihe von Kolleginnen und Kollegen fand dies auch im Hinblick auf den Datenschutz bedenklich, zumal, wie mir der Richter schilderte, in den Amtszimmern in der Regel Akten über laufende Verfahren unverschlossen daliegen.

Dazu konnte ich dem Richter soviel sagen: In der Tat enthalten die Akten der Gerichte zahlreiche personenbezogene Daten und sind daher datenschutzgerecht zu behandeln. Deshalb müssen die Gerichte zunächst dafür sorgen, daß es Verschlussmöglichkeiten gibt, und die Richter und sonstigen Bediensteten müssen die Mühe auf sich nehmen, die Akten bei Dienstschluß wegzuschließen. Daneben muß der Datenschutz aber auch bei der Organisation des Reinigungsdienstes beachtet werden. Das heißt nun allerdings nicht, daß es generell unzulässig wäre, daß ein Gericht mit der Reinigung der Diensträume eine Reinigungsfirma mit Putzkolonne beauftragt. Aber es muß eine Reinigungsfirma aussuchen, deren Mitarbeiter zuverlässig sind und nicht allzu häufig wechseln. Auch ist das Gericht nicht aller Sorgen ledig, wenn es erst einmal eine Firma beauftragt hat. Es muß vielmehr ein Auge darauf halten, daß beim Reinigungsdienst der Datenschutz beachtet wird. Insbesondere muß das Gericht auf dem laufenden bleiben, welche Mitarbeiter der Reinigungsfirma konkret zur Reinigung des Gerichts eingesetzt werden. Dies dürfen nur solche sein, die das Gericht nach dem Verpflichtungsgesetz verpflichtet und dabei zur Geheimhaltung angehalten hat.

3. Die Sorgen der Bürger mit den Gerichten: Immer wieder indiskrete Ladungen

Auch in diesem Jahr wandten sich wieder Bürger an mich, für deren Geschmack die Gerichte den Grundsatz der Öffentlichkeit zu weit getrieben hatten. Ein Bürger, der der Polizei beim Stellen eines Laddiebes geholfen hatte, erhielt vom Amtsgericht Mannheim einen Brief, bei dem im Fenster des Kuverts deutlich und fettgedruckt „Ladung zur Vernehmung“ zu lesen war. Ursache hierfür war, daß

das Gericht nicht den passenden Briefumschlag verwendet hatte. Einer Bürgerin, die wegen Teilnahme an einer Sitzdemonstration angeklagt war, ließ das Landgericht Ellwangen ein Schreiben zustellen, bei dem auf dem Briefumschlag neben der Geschäftsnummer deutlich „Ldg. z. T.“ sowie Datum und Uhrzeit des Termins vermerkt waren. In beiden Fällen wäre mehr Diskretion am Platze gewesen, denn die Sorge der Betroffenen, der Postbote, die Nachbarn, die Verwandten könnten gleich das Schlimmste denken, ist verständlich. Erfreulicherweise konnte ich in beiden Fällen Besserung bewirken: Das Justizministerium klärte das Amtsgericht Mannheim auf, welche Kuverts es künftig verwenden muß, und will der Sicherheit halber auch die hineingehörenden Formulare so umgestalten, daß selbst bei falscher Faltung der Schriftzug „Ladung zur Vernehmung“ nicht mehr im Fenster zu lesen ist. Das Landgericht Ellwangen kündigte an, künftig im Regelfall auf Vermerke wie „Ldg. z. T.“ auf zuzustellenden Schriftstücken zu verzichten.

4. Der Strafvollzug

Schwierige Datenschutzfragen stellen sich immer wieder im Bereich des Strafvollzugs. Den Justizvollzugsanstalten werden im Umgang mit den Gefangenen zahlreiche Daten der Gefangenen – und ihrer Angehörigen, Freunde und sonstigen Bezugspersonen – bekannt. Wie müssen die Justizvollzugsanstalten mit diesen Informationen umgehen? Welche Anfragen von Gläubigern darf die Justizvollzugsanstalt beantworten? Was dürfen welche Bediensteten der Justizvollzugsanstalt wissen? Was dürfen die Mitgefangenen wissen? Schwierig ist die Beantwortung solcher Fragen u. a., weil es bislang keine speziell auf die Gegebenheiten des Strafvollzugs zugeschnittenen Regelungen über den Umgang mit Daten der Gefangenen und ihrer Bezugspersonen gibt, obwohl deren Notwendigkeit seit langem unbestritten ist. Immerhin sind die Arbeiten des Bundesjustizministeriums an datenschutzrechtlichen Ergänzungen des Strafvollzugsgesetzes in diesem Jahr bis zu einem vorläufigen Referentenentwurf gediehen. Leider läßt aber dieser Entwurf, zu dem ich gegenüber dem baden-württembergischen Justizministerium Stellung nahm, aus der Sicht des Datenschutzes noch viele Wünsche offen. So fehlt z. B. eine spezielle Vorschrift darüber, was die Gefangenenpersonalakten enthalten dürfen und wie sie zu führen sind. Hier wie in anderen Punkten verwendet der Entwurf unbestimmte Generalklauseln, statt die Dinge, die er regeln will, beim Namen zu nennen. Eine Vorstellung vom Spektrum der Fragestellungen, die das Gesetz wird regeln müssen, können vielleicht die folgenden Beispiele vermitteln, mit denen ich mich aufgrund von Eingaben und im Zusammenhang mit einem Kontrollbesuch bei der Justizvollzugsanstalt Heilbronn in diesem Jahr beschäftigte.

4.1 Auskunft über Gefangene

Eine Bundesbehörde, die eine Forderung gegen einen Gefangenen geltend zu machen hatte, wollte von der Justizvollzugsanstalt Freiburg

- den voraussichtlichen Entlassungstermin
- die Anschrift der nächsten Angehörigen
- die Entlassungsanschrift und
- den Wohnsitz des Gefangenen vor der Inhaftierung

wissen. Soweit sie konnte, beantwortete die Justizvollzugsanstalt die Fragen: sie teilte den – noch fast zwei Jahre entfernten – Termin mit, für den das Strafende vorgemerkt war, dazu den Termin, zu dem zwei Drittel der Strafe verbüßt sein würden, und die Anschrift vor der Inhaftierung. Eine Entlassungsanschrift, so schrieb sie weiter, sei ihr noch nicht bekannt und über

nächste Angehörige habe der Gefangene bei der Inhaftierung keine Angaben gemacht.

Zu Recht war der betroffene Gefangene mit dieser Offenherzigkeit der Justizvollzugsanstalt nicht einverstanden. Zwar darf eine Justizvollzugsanstalt gewisse Auskünfte geben, wenn sie sich überzeugt hat, daß der Anfragende – meist sind dies private Gläubiger – eine Forderung gegen einen Gefangenen geltend zu machen hat. Insbesondere darf sie dann bestätigen, daß sich der Gefangene hier in Haft befindet. Alle anderen Auskünfte, die die Bundesbehörde von der Justizvollzugsanstalt Freiburg haben wollte, waren aber angesichts des noch weit entfernten Entlassungstermins zumindest verfrüht. Auch geht es einen Gläubiger nichts an, ob ein Gefangener bei der Inhaftierung schon eine mögliche Entlassungsanschrift angegeben und ob er Angehörige benannt hat. Und die frühere Wohnanschrift eines Gefangenen ist bei der Meldebehörde, nicht bei der Justizvollzugsanstalt zu erfragen. Erfreulicherweise räumte die Justizvollzugsanstalt Freiburg gleich ein, daß sie zu mitteilbar war. Es habe sich aber um einen einmaligen Fehler der Geschäftsstelle gehandelt. Für die Zukunft versprach sie Besserung.

4.2 Karteien, Karteien und nochmals Karteien

Schon bei der Aufnahme erfragen die Justizvollzugsanstalten von den Gefangenen eine Reihe von Grunddaten. Dazu gehören z. B. Name und Vorname, Bekenntnis, Staatsangehörigkeit, Familienstand, Kinderzahl, Name und Wohnort der nächsten Angehörigen, erlernter Beruf, Vorstrafen, Strafmaß, anzurechnende Untersuchungshaft und vieles mehr. All dies wird im sog. A-Bogen festgehalten, der für die in der Vollzugsgeschäftsstelle geführte Gefangenenpersonalakte bestimmt ist. Damit hat es aber noch nicht sein Bewenden; denn neben der Vollzugsgeschäftsstelle benötigen zahlreiche andere Stellen innerhalb der Justizvollzugsanstalt ständig Informationen über die Gefangenen. Deshalb bedruckt die Vollzugsgeschäftsstelle der Justizvollzugsanstalt Heilbronn mit den in der Aufnahmeverhandlung erfragten Daten in einem Umdruckverfahren jeweils zehn Karteikarten und vier sogenannte Mitteilungsbogen, die für sie selbst, die Torwache, die Zahlstelle, die Besuchsabteilung, die Briefzensurstelle, den Sozialdienst, die Zentrale im Zellenbau, den Abteilungsleiter Strafhaf, die Effektenverwaltung, das Revier, die Werkdienstleitung und den Stockwerksbeamten bestimmt sind.

Daß dieses Verfahren der Justizvollzugsanstalt viel Arbeit erspart, ist klar. Gutheißen konnte ich es aber trotzdem nicht. Auch innerhalb einer Behörde ist nämlich das Datengeheimnis zu beachten, und es sind zu seiner Sicherstellung organisatorische Maßnahmen zu treffen. Die Datenverarbeitung muß deshalb so organisiert werden, daß die jeweiligen Mitarbeiter nur auf die Daten zugreifen dürfen, die sie zur Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben benötigen. Die Besuchsabteilung einer Justizvollzugsanstalt braucht aber sicherlich keine Angaben über das Bekenntnis eines Gefangenen, über seinen Beruf oder darüber, wie lange er in Untersuchungshaft war. Auch die Effektenverwaltung, die die Habe der Gefangenen verwaltet und Pakete ausgibt etc., muß dies nicht wissen. Ebenso braucht die Zahlstelle keine Kenntnis über das Vorleben eines Gefangenen. Daß die Justizvollzugsanstalt Heilbronn der Besuchsabteilung, der Effektenverwaltung und der Zahlstelle trotzdem die gleiche, ausführliche Information zur Verfügung stellt, beanstandete ich vor kurzem nach § 18 Abs. 1 LDSG. Ich forderte das Justizministerium auf, dafür zu sorgen, daß der Inhalt der Karteikarten und die Mitteilungen für die Besuchsabteilung, die Effektenver-

waltung und die Zahlstelle und möglichst auch noch für weitere Stellen zusammengestrichen wird. Leider zeigt es hierzu bisher wenig Neigung.

4.3 Die Speicherung potentieller Besucher

Nicht nur Daten von Gefangenen werden von den Justizvollzugsanstalten verarbeitet, sondern auch Daten von Besuchern und sogar von bloß potentiellen Besuchern. In der Justizvollzugsanstalt Heilbronn beispielsweise werden die Gefangenen schon zu Beginn ihres Anstaltsaufenthalts aufgefordert, die Personen in eine Liste einzutragen, von denen sie Besuch erhalten möchten. Die Anstalt überprüft dann anhand der Gefangenenpersonalakte, ob gegen diese Besucher Einwände bestehen, ob es sich also z. B. um einen ehemaligen Komplizen handelt. Liegt nichts Negatives vor, wird der Besucher generell genehmigt. Die generell genehmigten Besucher führt die Besuchsabteilung in einer Kartei, anhand derer sie konkrete Besuchswünsche – wenn es sein muß, von jetzt auf gleich – genehmigt.

Aus der Sicht des Datenschutzes hat dieses Verfahren seine Haken: Wenn die Justizvollzugsanstalt die Gefangenen nach möglichen Besuchern fragt, handelt es sich nämlich um eine Datenerhebung bei Dritten ohne Wissen der Betroffenen. Die Betroffenen ahnen womöglich gar nichts davon, daß die Justizvollzugsanstalt ihre Daten kennt. Möglicherweise haben sie auch gar nicht wirklich die Absicht, den Gefangenen jemals zu besuchen. Schon deshalb muß sich die Justizvollzugsanstalt bemühen, die Speicherung in möglichst engen Grenzen zu halten. Ich schlug – bisher allerdings leider ohne Erfolg – folgendes vor: Zunächst muß die Anstalt durch einen klaren Hinweis auf dem Formular, in das die Gefangenen die potentiellen Besucher eintragen, deutlich machen, daß die Angaben freiwillig sind. Deutlich machen muß sie auch, daß die Gefangenen die Liste auch später jederzeit ergänzen können. Zweitens sollte die Anstalt in gewissen Abständen – z. B. jährlich – die Besucherlisten auf den neuesten Stand bringen und dabei insbesondere Personen streichen, mit deren Besuch der Gefangene nun nicht mehr rechnet. Schließlich muß die Anstalt künftig darauf verzichten, die Besucherlisten nach Entlassung eines Gefangenen in dessen Gefangenenpersonalakte zu übernehmen, die dann noch jahrzehntelang aufbewahrt wird. Die Listen müssen vielmehr vernichtet werden; denn nach der Entlassung eines Gefangenen verlieren die Daten über mögliche Besucher ihren Sinn.

4.4 Was tun, wenn man den Dachboden voll alter Akten hat?

Als ein starkes Stück empfand ein Gefangener, was er in der Justizvollzugsanstalt Rottenburg erlebte. Der Gefangene, der zu dieser Zeit in der anstaltseigenen Buchbinderei arbeitete, wurde zusammen mit anderen Gefangenen beauftragt, einige Kartons, für die sich sonst kein Platz fand, auf den Dachboden der Anstalt zu bringen. Auf dem Dachboden gab es Interessantes zu sehen. Dort lagerte die Justizvollzugsanstalt nämlich ihre alten Gefangenenpersonalakten, zum Teil Akten noch aus den vierziger und fünfziger Jahren und bis in die jüngste Zeit. „Tausende von Akten“, beschrieb mir der Gefangene, was er sah, „mit Bildern, mit Adressen, mit Strafregisterauszügen.“ Wie die Anstalt mir später sagte, seien die Gefangenen ständig unter Aufsicht gewesen. Allzu intensiv kann die Aufsicht aber nicht gewesen sein, denn die Gefangenen nutzten nicht nur die Gelegenheit, in den Akten zu schmökern, sondern es kamen auch – vorübergehend – Akten abhandeln.

Natürlich hätten die Gefangenen ihre Neugier eigentlich zügel-

müssen, schon gar nicht hätten sie Akten an sich nehmen dürfen. Aber die Justizvollzugsanstalt durfte dem auch nicht derart Vorschub leisten. Gefangenenpersonalakten enthalten zahlreiche sensible Daten und müssen deshalb datenschutzgerecht behandelt werden. Das heißt zum einen, daß eine Justizvollzugsanstalt Gefangene nicht für Arbeiten einsetzen darf, die ihnen Gelegenheit geben, in die Akten anderer Gefangener zu schauen. Ganz besonders gilt dies, wenn es sich um Akten von Gefangenen handelt, die bereits seit Jahrzehnten entlassen sind und deren Gefängnisaufenthalt vielleicht längst in Vergessenheit geraten ist. Zum anderen heißt das, daß die Justizvollzugsanstalten ihre Gefangenenpersonalakten nicht unbegrenzt lange aufbewahren dürfen. Die einschlägigen Aufbewahrungsbestimmungen für die Justiz sehen eine Aufbewahrungsdauer von bis zu 30 Jahren vor. Spätestens nach deren Ablauf müssen die Akten dem Staatsarchiv übergeben oder vernichtet werden. Die Akten aus den vierziger und fünfziger Jahren hatten also auf dem Dachboden der Justizvollzugsanstalt Rottenburg nichts verloren. Beides hatte die Justizvollzugsanstalt Rottenburg, wie sie mir schrieb, schon erkannt, als ich mich einschaltete. Sie hatte deshalb das Verhalten des Bediensteten, der die Gefangenen auf den Dachboden geschickt hatte, disziplinarrechtlich überprüft, den Dachraum mit zusätzlichen Schlössern versehen und eine Aussonderung der alten Akten in die Wege geleitet. Nur leider war sie nicht konsequent genug: Weil tausende von Altakten vom Dachboden über vier Stockwerke bis zu dem LKW, mit dem sie abtransportiert werden sollten, getragen werden mußten, setzte die Justizvollzugsanstalt hierzu wiederum Gefangene ein. Zwar ließ die Anstalt die Gefangenen nun besser beaufsichtigen, so daß sie meinte, sicher sein zu können, daß die Gefangenen allenfalls die auf den Aktendeckeln vermerkten Vor- und Zunamen sowie die Gefangenenbuchnummer lesen konnten. Auch das wäre aber schon genug, um einen längst vergessenen Gefängnisaufenthalt in Erinnerung zu rufen. Ich forderte die Anstalt deshalb auf sicherzustellen, daß künftig keine Gefangenen mehr mit derartigen Aufgaben betraut werden.

4. Teil: Das Rathaus

Wegen der Allzuständigkeit der Gemeinden laufen bei ihnen eine Fülle von Informationen über ihre Einwohner zusammen. Das Datenschutzrecht verbietet den Gemeinden, diese alle in einen Topf zu werfen; im Gegenteil, grundsätzlich gilt es, jede Information nur für die Aufgabe zu verwenden, für die sie der Bürger der Gemeinde gab oder sie ihm abverlangte. Ich weiß, daß dieses Datenschutzgebot vor allem für kleinere Gemeinden mit vielen Schwierigkeiten verbunden ist. Bei allem Verständnis dafür, keinesfalls nötig wäre, daß Gemeinden heute noch, wie ich immer wieder zu hören bekomme, „Personalakten“ über ihre Einwohner führen und darin jeden Kontakt, den sie mit dem Einwohner hatten, registrieren. Je länger ein Bürger in der Gemeinde wohnt und je häufiger er es mit dem Bürgermeisteramt zu tun hat, desto umfassender ist seine Personalakte. Im Laufe der Zeit vermittelt sie ein umfassendes Persönlichkeitsbild über den Bürger. Dies steht mit den elementaren Grundsätzen des Datenschutzes nicht in Einklang: Zweckbindungsgrundsatz, Löschungsgebot, Sozialgeheimnis, unter Umständen auch Steuergeheimnis bleiben hier auf der Strecke. Darauf wies ich bereits in meinem für 1980 erstatteten 1. Tätigkeitsbericht hin (LT-Dr. 8/830, S. 60). Beanstanden konnte ich solche Verfahrensweisen nach

dem alten Landesdatenschutzgesetz nicht. Beschwerden sich in Zukunft Bürger darüber, so kann ich nach der neuen Rechtslage dies dagegen tun.

I. Abschnitt: Gemeindesteuern und -abgaben

Zum Teil holen sich die Städte und Gemeinden das Geld für ihre vielen Aufgaben direkt beim Bürger. Von Gewerbetreibenden und Unternehmern erheben sie Gewerbesteuer, Grundsteuer von denen, die Haus und Hof besitzen; Hundebesitzer müssen Hundesteuer bezahlen, Männer im besten Alter haben Feuerwehrrabgabe zu entrichten. Kräftig zur Kasse bitten auch Fremdenverkehrsgemeinden: Gäste und Erholungssuchende müssen ihnen Kurtaxe zahlen; die Hoteliers und alle anderen, die an Erholungssuchenden verdienen, Fremdenverkehrsabgabe. Die Mehrzahl der Städte und Gemeinden setzt zur Abwicklung dieser Geldgeschäfte das von der Datenzentrale entwickelte Verfahren „Kommunales Finanzwesen“ ein, das sich aus den verschiedensten Teilen zusammensetzt. Ein Teil ist die „Veranlagungsdatei“, in der jeweils das kommunale Steueramt über Steuer- und Abgabepflichtige die Daten speichert, die es zur Veranlagung der einzelnen Steuern und Abgaben benötigt. Um zu sehen, wie es dabei um den Datenschutz steht, führten wir eine Reihe von Kontrollbesuchen mit unterschiedlichsten Schwerpunkten durch: bei der Verwaltungsgemeinschaft Rosenstein in Heubach stand die Grundsteuer, beim Bürgermeisteramt Stuttgart die Hundesteuer, beim Bürgermeisteramt Leonberg die Feuerwehrrabgabe und beim Bürgermeisteramt Freudenstadt die Fremdenverkehrsabgabe und Kurtaxe im Vordergrund; Fragen der Programmierung und des EDV-Einsatzes bei den Besuchen der Datenzentrale und der Kommunalen Datenverarbeitung Mittlerer Neckar (KDMN). Alles in allem zeigte sich: sowohl das Programm der Datenzentrale wie sein Einsatz vor Ort wies eine Reihe von Mängeln auf. Hier nur einige davon:

I. Grundsteuer

Der Gemeindeverwaltungsverband Rosenstein, der für die Gemeinden Bartholomä, Böbingen a. d. R., Heubach, Heuchlingen und Möggingen die Grundsteuer festsetzt und einzieht, benutzt dazu den Verfahrensteil „Grundsteuer“ der Datenzentrale. Weil dieser Verfahrensabschnitt teilweise nicht richtig programmiert ist, macht auch dabei der Gemeindeverwaltungsverband Fehler. Vor allem um zweierlei geht es:

1.1 Der aufgeblähte Datensatz

Die Höhe der zu zahlenden Grundsteuer errechnet sich aus dem Grundsteuermeßbetrag und dem Hebesatz der Gemeinde, der für die Grundsteuerarten A und B unterschiedlich sein kann. Die Datenzentrale hat nun aber ihr Verfahren so programmiert, daß nicht nur diese Daten im Computer erfaßt werden können, sondern darüber hinaus auch

- der Einheitswert des Grundstücks,
- die Art der Besitzverhältnisse,
 - also, ob es sich um Alleineigentum, Erbbaurecht, Wohnungs- oder Teileigentum, Gebäude auf fremdem Grund und Boden oder Grund und Boden mit Fremdüberbauung etc. handelt,
- die Art des Grundstücks,
 - hier unterscheidet der Datensatz wieder zwischen land- und forstwirtschaftlichem Betrieb, Stückländerei, Mietwohngrundstück, gemischt genutztem Grundstück mit überwiegend privat genutztem Anteil oder überwiegend

gewerblich genutztem Anteil, Geschäftsgrundstück, Ein- oder Zweifamilienhaus, sonstiges bebautes Grundstück, unbebautes Grundstück etc.,

- die Art der Steuervergünstigung, einzuspeichern ist hier, ob der Eigentümer nach dem Wohnungsbau- oder nach dem Kapitalabfindungsgesetz oder nach beiden Gesetzen Steuerermäßigung erhält.

Mit dieser Programmierung schoß die Datenzentrale weit über das Ziel hinaus. Statt sich in ihrem Datensatz auf die Informationen zu beschränken, die tatsächlich zur Berechnung der Grundsteuer benötigt werden, funktionierte sie die Grundsteuer-Veranlagungsdatei durch die Aufnahme der zahlreichen weiteren Informationen zu einem allgemeinen Grundstücks-Informationssystem um, das sich zudem beliebig nutzen und auswerten läßt. Gerade aber dies läßt das Steuergeheimnis nicht zu. Ich forderte deshalb die Datenzentrale auf, ihr Programm so zu ändern, daß die vielen für die Errechnung der Grundsteuer nicht benötigten Daten überhaupt nicht erst gespeichert werden können. Alle Städte und Gemeinden, die das Datenzentrale-Verfahren bislang nutzen und auch all diese Daten eingeben, sollten hierauf verzichten; dies legte ich auch dem Gemeindeverwaltungsverband Rosenstein nahe.

1.2 Viel zu lang gespeichert

Von Rechnungsjahr zu Rechnungsjahr werden die Daten, nach denen sich die Grundsteuer bemißt, im Computer fortgeführt. Ändert sich bei einem Eigentümer der Grundsteuermeßbetrag – z. B., weil er ein weiteres Grundstück erwirbt – und speichert das Steueramt deshalb den neuen Meßbetrag ein, wird der überholte Meßbetrag infolge der Art und Weise der Programmierung der Datenzentrale nicht gleichzeitig gelöscht, sondern bleibt weiter gespeichert. So ist es auch bei weiteren Änderungen; erst nach der vierten fällt der älteste Meßbetrag heraus. Mit dieser Art von Programmierung wollte die Datenzentrale den Gemeinden einen besonderen Komfort bieten: falls das Steueramt die festgesetzte Grundsteuer einmal rückwirkend ändern muß – dies kommt gelegentlich, aber ganz sicher nicht häufig vor –, sollte dies der Computer ohne erneute Dateneingabe erledigen können. Das rechtfertigt aber keineswegs, deshalb generell die überholten Grundsteuerhältnisse auf Vorrat weiterzuspeichern, und zwar selbst dann noch, wenn sich die Grundsteuer mit Sicherheit, z. B. infolge Verjährung, nachträglich nicht mehr ändert. Diesen Verfahrensmangel beanstandete ich nach § 18 LDSG (alt) gegenüber der Datenzentrale und forderte sie gleichzeitig auf, das Programm so zu ändern, daß die Gemeinden ihrer Löschpflicht nachkommen können.

2. Hundesteuer

Obwohl man es leicht im Kopf rechnen kann, hielt es die Datenzentrale für angebracht, für die seltenen Fälle, in denen die Hundesteuer für eine vergangene Zeit neu zu berechnen ist, ein automatisiertes Verfahren anzubieten. Es ist mit demselben Fehler behaftet, wie das soeben beschriebene Verfahren für die Grundsteuer. Ich hoffe, daß die Datenzentrale aufgrund meiner Beanstandung nach § 18 LDSG (alt) auf diesen Teil ganz verzichtet. Näher der Rede wert ist freilich, wie die Stadt Stuttgart an die Hundesteuer kommt.

2.1 Die An- und Abmeldefomulare

Wer einen über drei Monate alten Hund hat, ist nach dem Hundesteuergesetz verpflichtet, seinem Bürgermeisteramt mitzuteilen, daß dem und seit wann dem so ist. Die Stadt Stuttgart will im Anmeldeformular, das Hundehalter auszufüllen haben, mehr wissen. Vor allem interessiert sie sich für etwaige „Vorbesitzer“ des Hundes – nicht ohne Grund, sie will nachprüfen, ob dieser seine Hundesteuer korrekt bezahlt hat. Damit überschreitet sie die Grenze, die die Rechtsordnung zur Aufdeckung unbekannter Steuerfälle setzt. Der bloße Umstand, daß ein Hund seinen Besitzer wechselte, rechtfertigt noch lange nicht die Annahme, der Vorbesitzer könne sich um die Hundesteuer gedrückt haben. Bei dieser Frage handelt es sich deshalb um nichts anderes als um eine Ermittlung ins Blaue hinein. Die Sache wird auch nicht dadurch besser, daß die Stadt im Formular die Angaben zum Vorbesitzer als freiwillig bezeichnet. Denn der neue Hundebesitzer kann nicht für den alten, der eigentlich einverstanden sein müßte, entscheiden, ob die Stadt seinen Namen erfährt. Ich forderte deshalb die Stadt Stuttgart auf, ihren Anmeldevordruck korrekt zu gestalten.

2.2 Die „Hundeaufnahme“

Um möglichst auch den letzten Hundebesitzer aufzuspüren, der seinen Hund anzumelden „vergaß“, mobilisiert die Stadt Stuttgart alle ein bis zwei Jahre ihren städtischen Botendienst. Flugs ernennt sie seine 90 Mitarbeiter zu Beauftragten ihres Steueramts und weist sie an, die bereits erfaßten Hundebesitzer zu überprüfen und etwa nicht gemeldete Hundehaltungen festzustellen. Jeder Mitarbeiter erhält für diesen Zweck einen Satz Karteikarten. Darin sind Name und Anschrift der gemeldeten Hundehalter und die Zahl ihrer Hunde vermerkt. Die letzte Aktion im Frühjahr 1990 brachte – trotz der ausgesetzten Prämie von 4 DM je Hund – bloß um die 70 bislang nicht gemeldeten Hunde – ein eher bescheidenes Ergebnis für eine Stadt von der Größe Stuttgarts. Mit der gebotenen Diskretion und Zurückhaltung seien die Feststellungen durchzuführen, hieß es in dem Merkblatt für die Mitarbeiter des Botendienstes. Ansonsten erhielten sie keine konkreten Hinweise, wie sie vor Ort vorzugehen hatten. „Allgemeine Hundeaufnahme“ nennt die Stadt Stuttgart diese Aktion, die freilich nichts anderes ist als eine unzulässige Steuerfahndung nach unbekanntem Steuerfällen; denn wenn auch die Stadt verpflichtet ist, möglichst alle Hunde steuerlich zu erfassen, darf sie doch nicht jedes Mittel anwenden, das hier möglicherweise zum Erfolg führt. § 99 Abs. 2 der Abgabenordnung verbietet beispielsweise, Grundstücke und Räume zu betreten, um nach bislang nicht gemeldeten Hunden zu forschen. Nicht minder bedenklich wäre, wenn die Mitarbeiter des Botendienstes nicht offen zu erkennen geben, daß sie steuerliche Ermittlungen nach Hundehaltungen durchführen. Denn eine verdeckte Vorgehensweise steht nicht mit rechtsstaatlichen Prinzipien in Einklang. Schließlich geht es nicht an, die Ermittlungen ins Blaue hinein im gesamten Stadtgebiet durchzuführen, da solches gegen das Übermaßverbot verstößt. Schon gar nicht durfte die Stadt den Boten die Karteikarten mit den Angaben über die steuerlich erfaßten Hundehalter aushändigen; damit verletzte sie das Steuergeheimnis. Mit meiner Beanstandung nach § 18 LDSG (alt) forderte ich die Stadt auf, solche Aktionen künftig nicht mehr durchzuführen.

2.3 Die Kontrollmitteilungen

Die Stadt Stuttgart denkt nicht nur an den eigenen Säckel, sondern sorgt sich auch um das Geld anderer Gemeinden: erfährt sie nämlich, daß ein Hundehalter in eine andere Stadt oder Gemeinde zog, verständigt sie diese darüber und gibt zugleich an, bis wann der Hund in Stuttgart versteuert war. Mit diesen Kontrollmitteilungen schießt die Stadt wieder weit über das ihr Erlaubte hinaus. Nur dann, wenn sie hinreichende Anhaltspunkte hat, daß ein Hundehalter in seiner neuen Wohngemeinde seiner Anzeige nicht nachkommt, dürfte sie so verfahren. Der Regelfall ist doch der, daß der Hundehalter, solange er in Stuttgart wohnte, seiner Anzeigepflicht nachkam und die Hundesteuer korrekt bezahlt hat. In allen diesen Fällen zumindest verletzte die Stadt das Steuergeheimnis, als sie Kontrollmitteilungen versandte. Diesen Verstoß beanstandete ich nach § 18 LDSG (alt) und forderte die Stadt auf, ihre Praxis zu ändern.

3. Feuerwehrabgabe

Trefflich läßt sich darüber streiten, ob es gerechtfertigt ist, die Männer zwischen 18 und 50 Jahren zur Feuerwehrabgabe heranzuziehen. Tatsache ist, daß nur wenige Städte und Gemeinden darauf verzichten und die meisten die Feuerwehrabgabe erheben. Die Abgabepflichtigen rekrutieren sie dabei aus ihrem Melderegister und zwar meist sogar mit Hilfe des Computers. Das ist zulässig, soweit dort nur die Angaben abgefragt werden, die zur Erhebung der Feuerwehrabgabe notwendig sind. Genau das gewährleistete das u. a. von der Stadt Leonberg eingesetzte landeseinheitliche EDV-Verfahren „Feuerwehrabgabe“ der Datenzentrale aber nicht:

- Das EDV-Verfahren übernimmt aus dem Melderegister neben Namen und Anschrift immer auch die Zahl der Kinder der Abgabepflichtigen und bei Ausländern die jeweilige Staatsangehörigkeit. Dies, obwohl die Staatsangehörigkeit für die Erhebung der Feuerwehrabgabe ohne jede Bedeutung ist und die Kinderzahl nur in den Gemeinden, in denen sich die Höhe der Abgabe nach der Kinderzahl richtet. Diese Verfahrensgestaltung führte in Leonberg, wo die Höhe der Feuerwehrabgabe nicht von der Kinderzahl abhängt, dazu, daß das Steueramt in seiner Feuerwehrabgabedatei sowohl die Staatsangehörigkeit von Ausländern als auch die Kinderzahl aller Abgabepflichtigen speicherte und auf dem Bildschirm abrufen konnte, obwohl diese Angaben in Leonberg für die Erhebung der Feuerwehrabgabe ohne jede Bedeutung waren. Den dadurch bewirkten Verstoß gegen § 29 Abs. 9 i. V. mit Abs. 1 des Meldegesetzes und § 9 Abs. 1 LDSG (alt) mußte ich gegenüber der Stadt Leonberg gemäß § 18 LDSG (alt) vor kurzem beanstanden, da sie für die Verarbeitung ihrer Daten letztlich verantwortlich ist. Gleichzeitig beanstandete ich die Gestaltung des Verfahrens gegenüber der Datenzentrale und forderte sie zur Änderung auf.
- Das EDV-Verfahren ist so gestaltet, daß die Gemeinden auch das Einkommen der Abgabepflichtigen speichern können. Dies macht aber selbst in den Gemeinden, bei denen sich die Feuerwehrabgabe nach dem Einkommen bemißt, nur wenig Sinn. Das Verfahren ist nämlich nicht in der Lage, aus der Höhe des Einkommens die Höhe der Abgabe zu errechnen. Das müssen die Sachbearbeiter nach wie vor „von Hand“ machen. Das Einkommen wird auch nicht etwa zur Begründung der Abgabenhöhe im Abgabenbescheid ausgedruckt. Wozu dann

die Speicherung? Allenfalls erleichtert sie Gemeinden, in denen sich die Abgabenhöhe nach dem Einkommen bemißt, etwaige Rückfragen des Feuerwehrabgabepflichtigen zu beantworten. Dieser Zweck rechtfertigt jedoch höchstens, das Einkommen bis zur Unanfechtbarkeit des Feuerwehrabgabenscheids zu speichern. Das EDV-Verfahren freilich löscht diese Daten erst mit dem Abschluß der Jahresrechnung, die in aller Regel erst im Herbst des folgenden Jahres vorgenommen wird. Da der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Gemeinden wehrt, sich eine Einkommensdatei der abgabepflichtigen Männer zwischen 18 und 50 anzulegen und diese Daten jederzeit abrufen zu können, empfahl ich der Datenzentrale, das Verfahren so zu ändern, daß das Einkommen der Abgabepflichtigen überhaupt nicht mehr gespeichert werden kann.

4. Fremdenverkehrsabgabe

Wer am Fremdenverkehr verdient, soll dafür auch bezahlen, damit die Gemeinden in der Lage sind, ihre Aufwendungen für den Fremdenverkehr zu finanzieren. Das ist die Philosophie, die hinter der Fremdenverkehrsabgabe steckt. Um die Abgabe erheben zu können, müssen die Gemeinden aber zunächst einmal ermitteln, welche Mehreinnahmen die abgabepflichtigen Personen und Betriebe aus dem Fremdenverkehr erzielt haben, und dann daraus die Höhe der Abgabe errechnen. Auch dazu können sie ein landeseinheitliches EDV-Verfahren der Datenzentrale einsetzen. Leider weist auch dieses Verfahren denselben Geburtsfehler auf, wie die EDV-Verfahren Grundsteuer und Hundesteuer. Es hält nämlich die für die Festsetzung der Fremdenverkehrsabgabe relevanten Veranlagungsdaten nicht nur für das laufende Jahr, sondern auch die vorangegangenen acht Jahre und damit viel zu lange zugriffsbereit gespeichert. Besonders prekär ist dies, weil zu den Veranlagungsdaten auch der in der Gemeinde erzielte Umsatz zählt. Alle Fremdenverkehrsgemeinden, die diese Möglichkeit des Verfahrens voll nutzen, können deshalb jederzeit die Entwicklung der Umsätze der abgabepflichtigen Personen und Betriebe in den letzten acht Jahren ablesen. Das sind Informationen, die keineswegs nur für die Erhebung der Fremdenverkehrsabgabe von Bedeutung sein können. Weil die Dauer dieser Speicherung außer Verhältnis zu dem damit verfolgten Ziel steht, gelegentlich vorkommende Nachberechnungen der Fremdenverkehrsabgabe zu erleichtern, beanstandete ich dies vor kurzem gemäß § 18 LDSG (alt) gegenüber der Datenzentrale. Nicht bei allen Gemeinden, die dieses Verfahren einsetzen, wirkt sich der beanstandete Verfahrensmangel allerdings voll aus. So speichert die Stadt Freudenstadt z. B. nicht schon die erzielten Umsätze, sondern nur die von ihr ohne Inanspruchnahme der EDV errechneten Mehreinnahmen.

5. Kurtaxe

Wer in einem Kurort Urlaub macht, muß in aller Regel mit der Hotelrechnung auch die Kurtaxe bezahlen, die das Hotel an die Gemeinde abzuführen hat. Die geradezu schon klassischen Datenschutzprobleme treten dabei immer bei der Phase der Datenerhebung auf. Die Praxis ist nämlich fast durchgängig so, daß immer gleich dann, wenn der Gast den nach dem Meldegesetz vorgeschriebenen Hotelmeldeschein ausfüllt, die benötigten Daten für die Kurtaxe im Durchschreibeverfahren gleich miterhoben werden. Gegen diese Verfahrensweise ist im Grundsatz nichts einzuwenden, wenn man dabei auf folgendes achtet:

- Der Gast muß auf den ersten Blick erkennen können, aufgrund welcher Rechtsvorschriften er welche Angaben für welche Zwecke machen muß und inwieweit ihm die Beantwortung von Fragen freisteht.
- für jeden der einzelnen Zwecke – also Erfüllung der Hotelmeldspflicht, Kurtaxeerhebung oder sonstige Fremdenverkehrszwecke – dürfen nur jeweils die dafür erforderlichen Daten erhoben werden. Deshalb ist es z. B. nicht zulässig, daß alle auf dem Hotelmeldeschein erfragten Angaben auf die anderen Blätter durchgeschrieben werden.

Obwohl ich schon in meinem für 1983 erstatteten 4. Tätigkeitsbericht (LT-Drs. 8/460, S. 91 ff.) diese Rechtslage ausführlich dargestellt habe, tun sich damit noch viele Gemeinden schwer.

- Immer wieder machen mich Bürger auf Vordrucksätze aufmerksam, bei denen der Hinweis auf die Rechtsgrundlage der Datenerhebung entweder ganz fehlt oder auf den hinteren Blättern versteckt oder gar schlicht falsch ist, weil die Vorschrift über die Hotelmeldspflicht als Rechtsgrundlage auch für die Erhebung der Kurtaxedaten bezeichnet ist.
- Noch viel zu oft enthalten Hotelmeldescheine, deren Inhalt verbindlich festgelegt ist, auch Fragen, die allein für die Erhebung der Kurtaxe oder für Fremdenverkehrszwecke von Bedeutung sind, etwa Fragen nach einem Schwerbehindertenausweis, nach Urlaubsmotiven und nach dem zur Anreise benutzten Verkehrsmittel oder nach Angaben über das Alter der Kinder.
- Nicht selten werden Angaben aus den Hotelmeldescheinen über Geburtsdatum, Geburtsort, Staatsangehörigkeit und Heimatanschrift auf den Kurtaxemeldeschein durchgeschrieben, obwohl die Gemeinde im Regelfall keine dieser Angaben benötigt, wenn der Beherbergungsbetrieb die Kurtaxe beim Gast erhebt und an die Gemeinde abführt. Wenn sie diese Angaben für Zwecke des Fremdenverkehrs, z. B. für Werbemaßnahmen wissen will, soll sie dies dem Gast offen sagen und ihn darauf hinweisen, daß er auf solche Fragen nicht reagieren muß.

6. Die Vollstreckung

Auch unter den Steuer- und Abgabeschuldnern der Gemeinden gibt es schwarze Schafe, die ihren Zahlungspflichten nicht rechtzeitig nachkommen. Was die Gemeinden dann zu tun haben, sagt das Verwaltungsvollstreckungsgesetz des Landes: erst mahnen, dann vollstrecken. Haben sie selbst einen Vollstreckungsbeamten bestellt, kann dieser bewegliche Sachen pfänden, allerdings nur in der Gemeinde selbst. Die Gemeinden können freilich auch den Gerichtsvollzieher am Pfändungsort beauftragen. Allerdings wenden sich nicht wenige Gemeinden, wenn der Schuldner auswärts wohnt und Mahnungen erfolglos blieben, nicht gleich an den Gerichtsvollzieher, sondern versuchen auf andere Weise zu ihrem Geld zu kommen: Sie bitten die Wohnsitzgemeinde des Schuldners, im Wege der Amtshilfe die Forderung einzuziehen. Hatten diese keinen eigenen Vollstreckungsbeamten – und so ist es bei der Mehrzahl der Gemeinden –, begnügen sie sich damit, den Schuldner nochmals schriftlich zur Zahlung aufzufordern oder ihn vorzuladen und, wenn er dem nachkommt, mündlich zur Zahlung anzuhalten. Manchmal hilft dies, öfters aber auch nicht. Der Haken bei der ganzen Sache: Mit einem Amtshilfeersuchen offenbart die ersuchende Gemeinde Umstände aus dem Besteuerungsverfahren, die dem Steuergeheimnis unterliegen, nämlich Art und Höhe der Schuld, Jahr des Entstehens und die Tatsache, daß erfolglos gemahnt wurde. Eine solche Offenbarung

unter Durchbrechung des Steuergeheimnisses ist aber nur dann zulässig, wenn die ersuchte Gemeinde selbst Vollstreckungshandlungen durchführen kann, die der ersuchenden Gemeinde außerhalb ihres Gebiets verwehrt sind. Deshalb dürfen Amtshilfeersuchen nur an solche Gemeinden gerichtet werden, von denen die ersuchende Gemeinde weiß, daß sie über Vollstreckungsbeamten verfügen. Weil die Stadt Leonberg und der Gemeindeverwaltungsverband Rosenstein, bei denen mein Amt die Vollstreckungspraxis näher untersuchte, anders vorgehen und generell auch solche Gemeinden um Amtshilfe bitten, die keine Vollstreckungsbeamten bestellt haben, mußte ich diese Praxis als Verstoß gegen das Steuergeheimnis nach § 18 LDSG (alt) vor kurzem beanstanden.

2. Abschnitt: Meldewesen

Datenschutzprobleme im Meldewesen gehören zum täglichen Brot meines Amtes. Insbesondere geht es immer wieder um die Frage, ob und wann Auskünfte aus den Melderegistern gegeben werden dürfen. Zwei Probleme sind jedoch besonders hervorzuheben:

1. Die Novelle zum Melderechtsrahmengesetz

Einige alte Anliegen des Datenschutzes stehen bei der vom Bund in Angriff genommenen Novellierung des Melderechtsrahmengesetzes, an dem die Länder ihre Meldegesetze ausrichten müssen, auf der Tagesordnung:

- Zum einen soll endlich den Bürgern das Recht eingeräumt werden, der Weitergabe ihres Namens und ihrer Anschrift an Parteien für Zwecke der Wahlwerbung zu widersprechen. Eine solche Regelung ist überfällig. Vor der letzten Bundestagswahl forderte das Innenministerium im Vorgriff auf die gesetzliche Regelung immerhin schon die Meldebehörden auf, in Zukunft Widersprüche von Bürgern zu respektieren und sie auf die Möglichkeit, Widerspruch anzumelden, hinzuweisen. Wird dies jetzt auch im Melderechtsrahmengesetz festgelegt, entfällt im Land auch der letzte Grund, die Aufnahme einer entsprechenden Regelung in das Meldegesetz noch länger hinauszuschieben.

Die Novellierung sollte aber auch Anlaß sein, die sog. Hotel- und Krankenhausmeldepflicht zu überdenken. Derzeit müssen die Beherbergungsbetriebe ihre Gäste dazu anhalten, den sog. Hotelmeldeschein auszufüllen, und die Sammlung der ausgefüllten Meldescheine zur Einsicht durch die Sicherheitsbehörden bereithalten. Die Krankenhäuser müssen ihre Patienten in ein besonderes Verzeichnis aufnehmen, in das Einwohnermeldeämter und Polizei jederzeit Einsicht nehmen dürfen. Beide Regelungen haben in Wirklichkeit polizeilichen Charakter und sind schon deshalb Fremdkörper im Melderecht. Unabhängig davon halte ich es in Übereinstimmung mit den meisten meiner Kollegen für bedenklich, daß der bloße Aufenthalt in einem Hotel oder Krankenhaus Anlaß für polizeiliches Handeln sein soll, das der Gefahrenabwehr oder der Verfolgung oder Verhütung von Straftaten dient. Hotelgäste und Krankenhauspatienten können nicht schlechthin als Gefahrenquelle oder potentielle Straftäter angesehen werden. Der vorliegende Gesetzentwurf hält allerdings an der Hotel- und Krankenhausmeldepflicht fest; sein einziges Zugeständnis ist: statt generellem Einsichtsrecht aus dem Verzeichnis der Krankenhäuser sollen Polizei und Einwohnermeldeämter daraus nur noch Auskünfte im Einzelfall erhalten.

2. Einwohnerlisten für Rundfunk-Gebührenbeauftragte?

Die Frage stellen, heißt sie verneinen. Darauf wies ich schon in meinem für 1988 erstatteten 9. Tätigkeitsbericht (LT-Drs. 10 950, S. 33) hin: zwar dürfen die Einwohnermeldeämter auch Rundfunkanstalten Meldedaten aus dem Melderegister zur Verfügung stellen, aber – dies ist entscheidend – nur in dem Umfang, wie sie diese für ihre Aufgaben benötigen. Eine Aufgabe der Rundfunkanstalten ist der Gebühreneinzug. Dafür sind jedoch Meldedaten nur in solchen Einzelfällen nötig; nämlich nur dann, wenn es zumindest Anhaltspunkte gibt, daß ein Bürger Rundfunk hört, ohne dies, wie es sein muß, angezeigt zu haben. Nicht erforderlich und damit nicht erlaubt ist es dagegen, die Daten aller erwachsenen Einwohner herauszugeben, da die überwiegende Zahl doch tatsächlich ihrer Anzeigepflicht nach dem Rundfunkgebührenstaatsvertrag nachgekommen ist oder kein Rundfunkgerät besitzt. Diese Rechtslage beachtete das Einwohnermeldeamt Wiernsheim leider nicht, als es dem dortigen Rundfunk-Gebührenbeauftragten eine Liste mit den Namen und Anschriften aller über 18 Jahre alten Männer des Ortsteils Wiernsheim überließ. Es hatte sich dabei auf dessen Zusicherung verlassen, die Überlassung der Liste sei vom Meldegesetz abgedeckt. Da aber nach dem Datenschutzrecht das Einwohnermeldeamt für den rechtmäßigen Umgang mit den ihm anvertrauten Bürgerdaten verantwortlich ist, mußte ich dies gem. § 18 LDSG (alt) beanstanden. Unverständlich bleibt freilich das Vorgehen des Rundfunk-Gebührenbeauftragten, der eigentlich die Rechtslage hätte kennen müssen. Ich bat deshalb aus Anlaß dieses Vorfalls den Rundfunkbeauftragten für den Datenschutz beim Süddeutschen Rundfunk darauf hinzuwirken, daß solche „unsittlichen“ Ansinnen an Einwohnermeldeämter künftig unterbleiben.

3. Abschnitt: Wahlen

Wahlen sind das Lebenselixier der Demokratie. Wegen des Wahlheimnisses gilt es, beim Vorbereiten, Durchführen und Auswerten der Wahlen besonders sorgfältig mit den Daten der Bürger umzugehen.

1. Ein Fortschritt!

Wählen darf nur, wer wahlberechtigt ist. Um dies sicherzustellen, muß eine Gemeinde vor jeder Wahl ein Wählerverzeichnis aufstellen, in das alle wahlberechtigten Bürger aufzunehmen sind. Die dafür benötigten Daten liefert das Melderegister. Der wunde Punkt dabei ist: bisher verlangen noch alle Wahlordnungen, daß das Wählerverzeichnis vor der Wahl etwa eine Woche lang öffentlich ausgelegt wird und jeder, der dies wünscht, während dieser Zeit Einsicht in das Verzeichnis nehmen kann. Die sorgsam geschützten Daten des Einwohnermeldeamts sind also während dieser Zeit für jeden frei zugänglich. Aus der Sicht des Datenschutzes ist es deshalb geradezu ein Glück, daß nur selten jemand von seinem Einsichtsrecht in das Wählerverzeichnis Gebrauch macht. Dieser Umstand zeigt aber auch deutlich, daß die Auslegung keine praktische Bedeutung hat und deshalb sehr wohl ohne Schaden abgeschafft werden könnte.

Zu einem solch radikalen Schnitt konnte sich das Innenministerium bei der Novellierung der Landeswahlordnung im vergangenen Jahr dann doch nicht entschließen. Immerhin, in einigen wichtigen Detailfragen gab es erfreuliche Fortschritte:

- Anders als bisher muß die Gemeinde künftig bei Landtagswahlen den Tag der Geburt jedes Wahlberechtigten während der Auslegung unkenntlich machen. Zuvor mußten dies die Wahlberechtigten ausdrücklich beantragen.
- Vor allem aber werden die Daten der Wahlberechtigten nicht ausgelegt, für die im Melderegister eine Auskunftssperre eingetragen ist, weil ihnen durch die Auskunft eine Gefahr für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder ähnlich schutzwürdige Belange drohen könnte. Damit ist das Risiko, daß die mit der Eintragung einer Auskunftssperre beabsichtigte Schutzwirkung durch die Auslegung des Wählerverzeichnisses unterlaufen wird, beseitigt.

Zu hoffen bleibt, daß diese Verbesserungen auch in die Wahlordnungen für Europa-, Bundestags- und Kommunalwahlen Eingang finden.

2. Wieder einmal: Meldedaten für Kandidaten

Was den Parteien bei Gemeinderats-, Kreistags-, Landtags-, Bundestags- und Europawahlen recht ist, sollte eigentlich Kandidaten für Bürgermeisterwahlen, die ja häufig auch von Parteien unterstützt werden, recht sein, könnte mancher meinen. Nur, die Einwohnermeldeämter sollten es besser wissen: das Meldegesetz macht sehr wohl diesen Unterschied. Danach dürfen sie den Parteien vor solchen Wahlen die Adreßdaten einzelner Wählergruppen für die Wahlwerbung zur Verfügung stellen, Bürgermeisterkandidaten dagegen nicht. Obwohl ein Blick ins Gesetz eigentlich jeden Zweifel beseitigen sollte, stolpern in schöner Regelmäßigkeit Einwohnermeldeämter über diese Frage. So auch im vergangenen Jahr das Einwohnermeldeamt der Stadt Tettnang. Es überließ zwei Kandidaten vor der Wahl einen Satz Adreßaufkleber mit den Adreßdaten von insgesamt 1 688 Jungwählern. Die Folgen waren fatal: Die Rechtsaufsichtsbehörde mußte die Wahl aufheben. Eine Wiederholung war fällig. Nach meiner Beanstandung nach § 18 LDSG (alt) sicherte mir die Stadt zu, künftig werde die Rechtslage beachtet.

3. Die Wählerumfrage

Der Wähler, das unbekannte Wesen, war Gegenstand einer repräsentativen Umfrage in Stuttgart, die die Stadt und die Universität Tübingen bei 20 000 nach dem Zufallsprinzip aus den Daten des Melderegisters ausgewählten Bürgern im wahlberechtigten Alter durchführte. Sie alle sollten einen drei Seiten umfassenden Fragebogen mit 19 Fragen beantworten. Da wurde beispielsweise gefragt, ob und welcher Kirche, Gewerkschaft und Partei man angehört, welche politische Partei einem am besten gefällt, bei welchen Wahlen der letzten vier Jahre man gewählt hat, welche Gründe für die Entscheidung, zu wählen oder nicht zu wählen, eine Rolle gespielt haben; außerdem sollten die Befragten Geburtsjahr, Geschlecht, Familienstand, Größe des Haushalts, Wohndauer in Stuttgart, Beruf und Schul- bzw. Hochschulbildung angeben. So gut die Umfrage auch ausgedacht war, ganz frei von Mängeln war sie doch nicht:

- Wie es das Gesetz befiehlt, wiesen die Stadt und die Universität die befragten Bürger darauf hin, daß die Teilnahme an der Umfrage freiwillig ist. Die Wirkung dieses Hinweises schwächten sie jedoch dadurch ab, daß in den beiden Erinnerungsschreiben, die diejenigen erhielten, die sich noch nicht an der Befragung beteiligt hatten, von Freiwilligkeit keine Rede war.
- Stadt und Universität sicherten den befragten Bürgern Anonymität und Vertraulichkeit zu: die Rücklaufkontrolle solle allein

Sache der Stadt, die Auswertung der Fragebogen allein die der Universität sein, so daß die Stadt nicht von den Antworten, die Universität nicht von der Identität der Antwortenden Kenntnis erlangt. Die Realität sah etwas anders aus. Zwar enthielt der Fragebogen keine identifizierenden Angaben und der Umschlag, in dem der zurückzusenden war, nur eine aufgedruckte Nummer, doch waren diese Nummern und die zugehörigen Namen der Befragten für kurze Zeit für Zwecke der Rücklaufkontrolle und der Erinnerungsaktion in einem Personal Computer gespeichert. Zu diesem Computer hatten nun nicht nur die Mitarbeiter der Stadt Zugang, die die Rücklaufkontrolle übernehmen sollten, sondern auch der Mitarbeiter der Universität, dem die Auswertung der Fragebogen oblag. Er hatte, da der Computer über keine ausreichenden Sicherungen verfügte, die Möglichkeit gehabt, sich am Bildschirm die zu den laufenden Nummern jeweils gehörenden Namen anzeigen zu lassen und so feststellen können, wer welche Angaben gemacht hat

4. Abschnitt: Bau- und Wohnungswesen

Wer glaubt, das Bau- und Wohnungswesen werfe keine Datenschutzfragen auf, weil das Bauen ja doch in erster Linie eine Frage der Technik sei, der irrt.

1. Die informative Bauakte

Die Bauakten enthalten viele Informationen, die nicht nur für den Bauherrn und das Bauamt von Interesse sind. Das zeigen mir immer wieder Anfragen von Bürgern und Behörden. Dazu einige wenige Beispiele:

- Ist der Datenschutz nicht verletzt, wenn eine Gemeinde Angrenzern im Baugenehmigungsverfahren auf Wunsch Kopien der eingereichten Baupläne überläßt? fragte mich ein Architekt, dem diese Praxis zuwider war. Ich meine, nein. Die Angrenzer haben das Recht, Einsicht in die Bauvorlage zu nehmen und sich daraus selbst Notizen zu machen, um ihre Belange im Baugenehmigungsverfahren wahrnehmen zu können. Stellt eine Gemeinde auf Wunsch Kopien zur Verfügung, so erhalten sie damit nicht mehr Informationen als ihnen die Landesbauordnung zubilligt. Der Angrenzer darf diese Kopien dann allerdings auch nur für die Wahrnehmung seiner Rechte im Baugenehmigungsverfahren verwenden.
- Ein ganz anderes Problem bewegte den Bürgermeister einer Gemeinde, in der ein Unternehmen ein in der Öffentlichkeit umstrittenes, von ihm befürwortetes Bauvorhaben verwirklichen wollte. Er hätte gar zu gerne gewußt, welche Bürger seiner Gemeinde sich an der von einer Bürgerinitiative organisierten Unterschriftenaktion gegen dieses Bauvorhaben beteiligt hatten. Deshalb forderte er die Baurechtsbehörde – das war eine Nachbargemeinde – auf, ihm Einsicht in diese Liste zu geben. Damit war wiederum die Bürgerinitiative nicht einverstanden. Alle drei Parteien – Bürgermeister, Bürgerinitiative und Baurechtsbehörde – wandten sich deshalb an mich. Sicher befriedigte meine Antwort den Bürgermeister nicht. Denn ihr Ergebnis war: die Baurechtsbehörde darf ihm die Namen und Anschriften der Protestierer nicht mitteilen. Diese Angaben brauchte der Bürgermeister auch gar nicht zu kennen, um die Stellungnahme der Gemeinde zu dem Bauvorhaben abgeben zu können, da sie über Zulässigkeit des Bauvorhabens nichts aussagen.

- Ein anderer Bürger beschwerte sich darüber, daß ein Bürgermeisteramt ihm nicht mitteilen wollte, woher es den Hinweis bekommen hat, der Bürger habe Wohnraum zweckentfremdet. Hier war das Bürgermeisteramt im Recht. In der Rechtsprechung ist anerkannt, daß das Interesse eines Informanten an der vertraulichen Behandlung seines Namens das Auskunftsinteresse des Betroffenen überwiegt, sofern der Hinweis nicht be-
wußt wahrheitswidrig oder sonst verwerflich war.

2. Die Stadtsanierung

Will eine Stadt in einem Stadtquartier zur Behebung städtebaulicher Mißstände eine Sanierung nach dem Baugesetzbuch durchführen, so muß sie die Sanierung mit den Eigentümern, Mietern, Pächtern und sonstigen Betroffenen frühzeitig erörtern. Diese sind verpflichtet, der Stadt die Auskünfte zu erteilen, die zur Beurteilung der Sanierungsbedürftigkeit oder zur Vorbereitung oder Durchführung der Sanierung erforderlich sind. Insbesondere müssen sie Angaben zu ihren persönlichen Lebensumständen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich, namentlich über die Berufs-, Erwerbs- und Familienverhältnisse, das Lebensalter, die Wohnbedürfnisse, die sozialen Verflechtungen und die örtlichen Bindungen machen; so bestimmt es das Baugesetzbuch.

- In Heilbronn wollte man etwas besonderes machen, nämlich eine städtebauliche Erneuerung des Gebiets Bahnhofsvorstadt unter ökologischen Gesichtspunkten. Das ganze Vorhaben sollte im Rahmen eines Forschungsprojekts des Bundesbauministers wissenschaftlich begleitet werden. Das wirkte sich schon bei der Vorbereitung aus. Um die Bürger nicht durch eine zweimalige Befragung zu belasten, faßte die Stadt die Fragen für die eigentliche, im Baugesetzbuch vorgesehene Sanierungs-Voruntersuchung und die für das Forschungsvorhaben in einem Fragebogen zusammen. Dagegen wäre nichts einzuwenden, wenn den Bürgern dabei klar und offen gesagt wird, welche Fragen sie nach dem Bundesbaugesetz für die Sanierung beantworten müssen und welche die weitergehenden Fragen für das Forschungsprojekt sind, deren Beantwortung ihrer freien Entscheidung überlassen ist. Gerade das geschah in Heilbronn aber nicht. In keiner der amtlichen Verlautbarungen, mit denen die Befragung der Bewohner des Sanierungsgebiets begleitet wurde, war die Rechtslage korrekt und klar dargestellt. Im Gegenteil, es wurde der Eindruck erweckt, die Bürger müßten alle Fragen beantworten. So sahen sich die Bewohner des Sanierungsgebiets u. a. mit Fragen konfrontiert,

- wie groß der Hausgarten ist,
- wer ihn pflegt und wie oft und in welchen Mengen Pflanzendünger und Pflanzenschutzmittel ausgebracht werden,
- mit welchen elektrischen Geräten der Haushalt ausgestattet ist und wie alt diese sind,
- wo man beim Wegzug aus Heilbronn wohnen will,
- ob das Auto einen Katalysator hat und warum sie nicht Fahrrad fahren;
- seit wann sie in der Bundesrepublik wohnen, welchen Familienstand sie haben, in welcher Art Lebensgemeinschaft sie leben und welchen höchsten Schulabschluß sie haben.

Die absolut unzureichende Unterrichtung der Bürger über ihre Rechtslage bei der Befragung verstieß gegen § 9 Abs. 2 LDSG (alt). Mit meiner Beanstandung nach § 18 LDSG (alt) forderte ich die Stadt Heilbronn auf, die Daten zu löschen, die sie nur auf freiwilliger Grundlage hätte erheben dürfen und die sie, da die Bürger darüber ja im Unklaren gelassen worden waren, unzulässig erlangt hat. Die Stadt Heilbronn sagte dies zu.

- In Stuttgart stellte sich ein anderes Problem. Dort lag das aufbereitete Ergebnis der Anhörung der Bewohner eines Sanierungsgebiets in Form eines umfangreichen Untersuchungsberichts bereits vor. Für diesen Untersuchungsbericht interessierte sich auch das Unternehmen, dem die meisten im Sanierungsgebiet gelegenen Gebäude gehörten. Durfte ihn die Stadt, so wie er war, herausgeben? Nein, weil sie die Angaben, die die Bewohner des Sanierungsgebiets bei der Anhörung machen, nur dem Sanierungsträger, dem Regierungspräsidium und – soweit sie für die Besteuerung relevant sind – dem Finanzamt weitergeben darf, nicht jedoch anderen Personen und Stellen, auch wenn sie in anderer Weise an der Sanierung beteiligt sind. Weil der Untersuchungsbericht auch auf die Wohnverhältnisse einzelner Mieter einging, hätte sie das Unternehmen, auch ohne daß die Namen im Bericht genannt waren, aufgrund seines Zusatzwissens als Vermieter identifizieren können. Mit einer Reidentifizierung war auch dort zu rechnen, wo im Bericht Angaben über mehrere Personen und Haushalte zusammengefaßt sind. Ich empfahl ihr deshalb, sich bei der ihr obliegenden Prüfung, ob in dem Bericht personenbezogene Daten enthalten sind, an den in der amtlichen Statistik gebräuchlichen Regeln zu orientieren, die Ergebnisse nicht in tieferer räumlicher Untergliederung als nach Blockseiten darzustellen und kein Tabellenfeld mit weniger als drei Fällen auszuweisen. Die Stadt Stuttgart gab dann den Bericht in verkürzter Fassung heraus.

5. Teil: Die Umwelt

1. Allgemeine Situation

Wo es um Informationen über unsere Umwelt geht, sollte sich die Verwaltung möglichst nicht in Schweigen hüllen. Denn die Öffentlichkeit hat ein Anrecht zu erfahren, welche Umweltgefahren ihr drohen. Deshalb bedaure ich sehr, wenn Behörden Umweltdaten manchmal deshalb nicht auf den Tisch legen, weil Fehlvorstellungen oder zumindest Unsicherheiten darüber bestehen, wie weit der Datenschutz ihrer Bekanntgabe entgegensteht. Teils ist überhaupt nicht bekannt, daß das allgemeine Datenschutzrecht in bestimmtem Rahmen durchaus erlaubt, Bürgern auch Auskunft über personenbezogene Umweltdaten zu geben. Teils ist die Verwaltung ratlos, nach welchen Gesichtspunkten sie die dabei gebotene Abwägung von Geheimhaltungs- und Informationsinteressen vornehmen soll. Gerade um diese Unsicherheiten auszuräumen, trete ich schon seit langem dafür ein, daß im Umweltbereich eindeutiger gesetzliche Regelungen darüber getroffen werden, welche Umweltdaten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können und müssen. Einen ersten Schritt in die richtige Richtung hat hier das am 1. Sept. 1991 in Kraft getretene Bodenschutzgesetz getan, dessen § 18 Abs. 2 jedem Bürger ein Recht auf Auskunft aus der Bodendatenbank der Landesanstalt für Umweltschutz gibt. Weitere Gesetzesänderungen müssen schon deshalb bald folgen, weil die EG-Umwelthinformationsrichtlinie vom 7. Juni 1990 dies den Mitgliedstaaten bis zum 31. Dez. 1992 als Hausaufgabe aufgegeben hat.

Nicht selten zeigt sich im Umweltbereich aber auch, daß man dem Datenschutz einen zu geringen Stellenwert einräumt. Gerechtfertigt ist dies nicht: auch wo es um eine so wichtige Aufgabe wie die Abwehr von Umweltgefahren geht, muß die Verwaltung sich an die für

sie geltenden Regeln halten – zumal an solche, die, wie der Datenschutz, den Schutz des Bürgers vor anderen, ebenfalls erheblichen Gefahren bezwecken. So müssen sich auch die Umweltbehörden beim Umgang mit personenbezogenen Umweltdaten stets die oft schwierige Frage stellen, ob und wie lange deren Speicherung erforderlich ist. Auch müssen sie dabei wie andere Behörden die technischen und organisatorischen Sicherungsmaßnahmen treffen, die notwendig sind, damit die Datenverarbeitung so abläuft, wie es das Datenschutzrecht verlangt. Dies gilt insbesondere angesichts der Bestrebungen des Umweltministeriums, die automatisierte Datenverarbeitung im Umweltbereich zum sog. Umweltinformationssystem auszubauen, dabei Daten aus verschiedenen Bereichen zusammenzuführen und den Datenaustausch zwischen den zahlreichen, mit Umweltfragen befaßten Behörden zu optimieren. Daß dies oft genug nicht beachtet wird, hat verschiedene Gründe. Zum einen sind sich viele Behörden gar nicht ausreichend darüber im klaren, daß ihre Umweltdaten nicht nur reine Sachdaten, sondern sehr wohl auch personenbezogene Daten sein können. Untersucht etwa eine Behörde auf Privatgrundstücken gezogene Boden- oder Wasserproben und hält sie dabei fest, wer die Grundstückseigentümer sind, speichert sie damit personenbezogene Daten. Ein Personenbezug liegt sogar dann noch vor, wenn die Behörde nur die Flurstücksnummer oder die Lagekoordinaten eines Grundstücks festhält; denn anhand dieser Angaben läßt sich unter Zuhilfenahme des Grundbuchs oder des Liegenschaftskatasters ohne weiteres feststellen, wer der Grundstückseigentümer ist. Ein anderer Grund, weshalb Datenschutzwagungen oft nicht angestellt werden, ist der, daß sich vielfach das Gros der Daten nicht auf Privatpersonen, sondern auf Unternehmen bezieht. So sind z. B. die Erzeuger von Sonderabfällen in vielen Fällen juristische Personen. Dazu ist klar zu sagen, daß das Großunternehmen, hinter dem ein Heer nicht namentlich bekannter Aktionäre steht, sich in der Tat nicht auf den Datenschutz berufen kann. Zu den Erzeugern von Sonderabfällen gehören aber auch beispielsweise der Arzt, der in seiner Praxis mit Fixier- und Entwicklerbädern umgeht, und der Tankstellenpächter, der Altöl annimmt. Solange die Daten dieser Personen und die Daten von Unternehmen in einer Weise automatisiert verarbeitet werden, die keine Differenzierung zuläßt, müssen deshalb insgesamt die Anforderungen des Datenschutzes beachtet werden.

Um ein Bild davon zu gewinnen, über welche personenbezogenen Umweltdaten die Behörden im Land bisher verfügen und wie sie damit umgehen, führte mein Amt in diesem Jahr Kontroll- und Informationsbesuche bei der Landesanstalt für Umweltschutz, dem Umweltministerium, dem Ministerium Ländlicher Raum, der Datenzentrale, den Landratsämtern Neckar-Odenwald-Kreis und Rems-Murr-Kreis, der Stadt Karlsruhe und beim Staatlichen Veterinäramt Ludwigsburg durch. Daneben waren es auch hier wie so oft Bürger, die mich auf manches Problem aufmerksam machten.

2. Grundwasserdaten

Um sich Klarheit darüber zu verschaffen, wo das Grundwasser trüb ist, betreibt die Landesanstalt für Umweltschutz ein Grundwasserbeschaffenheitsmeßnetz. An über 1 000 Meßstellen im Land fahndet sie regelmäßig nach Nitraten, Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmitteln, nach leicht flüchtigen Halogenkohlenwasserstoffen und Schwermetallen und speichert die gewonnenen Informationen. Dagegen ist aus der Sicht des Datenschutzes grundsätzlich nichts einzuwenden. Ein paar Problempunkte zeigten sich bei näherem Hinsehen aber doch.

2.1 Zu viele Daten gespeichert

Als die Landesanstalt für Umweltschutz Ende 1984 mit dem Aufbau des Grundwasserbeschaffenheitsmeßnetzes begann, ging sie davon aus, daß für die möglichst lückenlose Beobachtung der Grundwasserbeschaffenheit im Land etwa 40 000 bis 50 000 Meßstellen erforderlich sein würden. Sie ließ sich deshalb von den Ämtern für Wasserwirtschaft und Bodenschutz Informationen über ebenso viele sog. Grundwasseraufschlüsse – also Beobachtungsrohre, Quellen und Entnahmestellen – geben. Mitgeteilt wurde jeweils u. a. die genaue Lage des betreffenden Grundstücks und dessen Eigentümer. Diese Daten erfaßte sie dann in ihrer Grundwasserdatenbank. Bald mußte sie ihre hochfliegenden Pläne aber weit zurückschrauben. Jetzt will sie ihr Meßnetz bis zum Jahr 1996 nur noch auf 5 000 Meßstellen ausdehnen. Dies bedeutet aber, daß sie dann auch nur die entsprechende Anzahl von Stammdatensätzen benötigt; die übrigen muß sie löschen. Das Umweltministerium sagte dies zu. Vorher aber sollen die Daten – verständlicherweise – den Ämtern für Wasserwirtschaft und Bodenschutz, die sie bisher nur in Papierform besitzen, in EDV-erfaßter Form überspielt werden. Das kann allerdings erst geschehen, wenn deren EDV-Ausstattung entsprechend ist.

2.2 Abrufmöglichkeit wozu?

Das Umweltministerium ist nicht auf die Auskunftsbereitschaft der Landesanstalt für Umweltschutz angewiesen, wenn es sich über das Neueste aus dem Grundwasserbereich informieren will. Denn drei seiner Mitarbeiter können die dort gespeicherten Grundwasserdaten einschließlich sämtlicher Stammdaten und damit auch der Eigentümerangabe on line abrufen. Eine Notwendigkeit dafür konnte ich nicht erkennen. Zwei der abrufberechtigten Mitarbeiter mußten zwar bis vor einem halben Jahr mit den Daten arbeiten, um zu prüfen, welche Grundwasserdaten sich zur Integration in das Umweltführungsinformationssystem UFIS eignen. Diese Arbeit ist aber inzwischen abgeschlossen; es sind lediglich gelegentlich noch einmal Fehler und Störungen in UFIS zu beheben. Beim dritten Mitarbeiter könnte man daran denken, daß er als Angehöriger des Referats Grundwasserschutz und Wasserversorgung einen ständigen Zugriff auf die neuesten Informationen der Landesanstalt für Umweltschutz benötigt. Tatsächlich stellte sich aber heraus, daß dieser Mitarbeiter bisher erst einmal, nämlich bei Aufnahme seiner Tätigkeit im April 1990 von seiner Abrufmöglichkeit Gebrauch gemacht hatte. Ich wies deshalb vor kurzem das Umweltministerium darauf hin, daß ich die derzeit eingeräumten Abrufmöglichkeiten nicht für gerechtfertigt halte. Wenn es auch in Zukunft personenbezogene Grundwasserdaten direkt bei der Landesanstalt für Umweltschutz abrufen will, könne dies nur unter Beachtung des § 8 LDSG (neu) geschehen. Danach kommt es wesentlich darauf an, ob die Abrufe häufig und dringlich sind und die Daten auch tatsächlich benötigt werden – alles Voraussetzungen, die bislang nicht dargetan sind.

2.3 Der verwässerte Zugriffsschutz

Die Landesanstalt für Umweltschutz speichert ihre Umweltdaten – u. a. die Daten der Grundwasserdatenbank – auf ihrem Großrechner. Bei der Überprüfung stieß ich auf einige Mängel, die ich nach § 18 LDSG (alt) beanstanden mußte. So hatte die Landesanstalt für Umweltschutz z. B. die Maschinenbediener, die u. a. die Datenbestände regelmäßig zu sichern haben, um sie vor Verlust zu schützen, mit Zugriffsrechten ausgestattet, die weit über das Notwendige hinausgingen und es ihnen sogar er-

möglichten, selbst Zugriffsrechte zu vergeben und zu entziehen. Der Landesanstalt für Umweltschutz war das sehr wohl bekannt; jedoch konnte sie bisher daran nichts ändern, da die von ihr eingesetzte Datenbank kein angemessenes Zugriffsrecht für die Maschinenbediener vorsieht. An dieser Datenbank liegt es auch, daß Versuche von Unbefugten, mit falschem oder ungültigem Paßwort zu den gespeicherten Daten vorzudringen, nicht entdeckt werden können. Weder die Maschinenbediener noch andere erhalten davon nämlich Kenntnis. Damit aber Eindringversuche entdeckt werden können, sind sie auf jeden Fall zu protokollieren. Darüber hinaus sollten sie wenigstens bei den Maschinenbedienern angezeigt werden. Ob und wann die Landesanstalt für Umweltschutz meinen Forderungen nach Abhilfe durch den Hersteller nachkommen wird, ist noch offen.

3. Bodendaten

Das zum 1. Sept. 1991 in Kraft getretene baden-württembergische Bodenschutzgesetz enthält mit dem allgemeinen Auskunftsrecht über Bodendaten einen sehr erfreulichen Ansatz zur Verbesserung der Bürgerinformation im Umweltbereich. Den Worten des Gesetzgebers müssen nun Taten der Verwaltung folgen.

3.1 Das allgemeine Auskunftsrecht über Bodendaten: Mehr als schöne Worte?

Nach dem Bodenschutzgesetz führt die Landesanstalt für Umweltschutz eine Bodendatenbank, aus der sie jedermann auf Antrag Auskünfte erteilen muß. Im Detail zu klären ist aber noch, was die Bodendatenbank im einzelnen enthalten soll. Zwar macht das Bodenschutzgesetz einige Vorgaben zum Inhalt der Bodendatenbank. So heißt es dort etwa, daß das Bodenzustandskataster, das ein Bestandteil der Bodendatenbank sein soll, Angaben über Lage, Größe, kartographische Darstellung und Eigentumsverhältnisse der Grundstücke enthalten kann, zu denen Bodendaten vorliegen. Im einzelnen läßt das Gesetz aber noch einigen Spielraum beispielsweise in der Frage, auf welche Weise die Lage von Grundstücken bezeichnet wird. Die Klärung dieser Frage ist besonders wichtig, da sie oft den Ausschlag geben wird, wieviel die Bürger mit den Auskünften aus der Bodendatenbank anfangen können. Sichergestellt sollte zumindest sein, daß Grundstückseigentümer erkennen können, ob eine Angabe aus der Bodendatenbank gerade ihr Grundstück betrifft. Das Umweltministerium muß daher ein Detailkonzept zur Umsetzung des Bodenschutzgesetzes entwickeln. Allzu lange Zeit sollte es sich damit schon deshalb nicht lassen, weil die Landesanstalt für Umweltschutz bereits lange, bevor an das Bodenschutzgesetz und das darin enthaltene Auskunftsrecht gedacht war, begonnen hat, Bodendaten zu sammeln. Wie ich bei einem Kontrollbesuch feststellte, speichert sie bereits Ergebnisse aus ca. 32 000 Bodenprobenuntersuchungen. Die Proben stammen zum einen aus dem Bodenmeßnetz, einem Netz von 150 über das ganze Land verteilten Probenahmestellen. An jeder dieser Stellen ließ die Landesanstalt für Umweltschutz bisher einmal eine Probe nehmen und auf Schwermetalle, organische Schadstoffe, Raumgewicht, Körnung, Wasserleitfähigkeit, Nährstoffe, pH-Wert und anderes hin untersuchen. Zum anderen handelt es sich um Proben, die im Rahmen von Bodenuntersuchungen auf Äckern, Sport- und Spielplätzen, an Straßenrändern und in der Umgebung von Industrieanlagen gezogen wurden und bei denen insbesondere die Belastung mit Dioxinen, Schwermetallen und organischen Schadstoffen Untersuchungsgegenstand war. Ob diese Daten so, wie sie sind, zur Bodenda-

tenbank im Sinne des Bodenschutzgesetzes erklärt werden können oder ob sie zunächst überarbeitet werden müssen, sollte das Umweltministerium schleunigst abklären, damit die Landesanstalt für Umweltschutz demnächst entsprechend der Intention des Gesetzgebers ohne langwierige Prüfung Auskünfte erteilen kann.

3.2 Als ein Bürger es einmal wissen wollte

Ganz neu sollte die Vorstellung, Bürgern Auskunft über Boden-
daten zu geben, für die Landesanstalt für Umweltschutz eigent-
lich nicht sein. Denn schon vor Inkrafttreten des Bodenschutz-
gesetzes war sie nach dem Landesdatenschutzgesetz dazu jeden-
falls gegenüber den Grundstückseigentümern auch schon ver-
pflichtet. Im Fall eines Bürgers aus Südbaden, der mich schließ-
lich zu Hilfe rief, zeigte sie aber wenig Auskunftsbereitschaft.
Auf seinem Grundstück hatte das Regierungspräsidium Frei-
burg im Rahmen einer Untersuchung über Schwermetallgehalte
in Böden des südlichen Rheintals eine Bodenprobe gezogen und
diese der Landesanstalt für Umweltschutz zur Untersuchung ge-
schickt. Der Bürger kam deshalb auf den naheliegenden Gedan-
ken, bei ihr anzufragen, was denn bei der Untersuchung heraus-
gekommen sei. Sie wies sein Ansinnen jedoch zurück. Auch als
ich mich einschaltete, schrieb sie mir zunächst, sie könne keine
Auskunft geben. Sie untersuche nämlich zwar Bodenproben,
speichere aber keine Informationen über die beprobten Grund-
stücke und deren Eigentümer; eine Zuordnung von Bodenmeß-
werten zu Grundstücksdaten oder Eigentümern sei daher nicht
möglich. Weil ich aber wußte, daß die Landesanstalt für Um-
weltschutz zwar nicht immer, aber in vielen Fällen die Flur-
stücksnummer und die genauen Lagekoordinaten des beprobten
Grundstücks kennt, bat ich sie nochmals zu prüfen, ob sie dem
Bürger nicht Auskunft geben kann, wenn dieser genaue Anga-
ben über sein Grundstück macht. Nun war eine Zuordnung of-
fenbar plötzlich möglich, denn sie teilte dem Bürger mit, daß
das Regierungspräsidium Freiburg eine Beprobung seines
Grundstücks vorgenommen habe. An dieses verwies sie den
Bürger aber auch wegen seiner Auskunft, weil, wie sie mir nun
schrieb, die Untersuchungsergebnisse „in der Bodendatenbank
noch nicht bekannt“ seien. Das war jedoch, wie sich bei noch-
maligem Nachhaken herausstellte, nur die halbe Wahrheit: in
die Bodendatenbank eingespeichert waren die Untersuchungser-
gebnisse zwar noch nicht, dem Labor der Landesanstalt für Um-
weltschutz lagen sie aber schon vor. Erst als ich die Landes-
anstalt für Umweltschutz nun noch ein weiteres Mal aufforderte,
dem Bürger endlich Auskunft zu geben, tat sie dies.

4. Sondermülldaten

Unsere Müllberge wachsen bedrohlich. Entsprechend wachsen auch
die Datenberge, die die Städte und Landratsämter und die Landes-
anstalt für Umweltschutz im Zuge der Abfallüberwachung zusam-
mentragen. Besonders intensiv erfaßt wird dabei der Umgang mit
besonders überwachungsbedürftigen Abfällen und Reststoffen, die
ich hier vereinfachend einmal als Sondermüll bezeichne. Wer davon
mehr als 500 kg jährlich erzeugt, muß genauestens Rechenschaft ab-
legen, um welche Menge welchen Stoffs es sich handelt und wer ihn
wohin geschafft hat. Herzstück des Überwachungsverfahrens ist der
abgebildete Abfallbegleitschein, in den die Erzeuger, Beförderer und
Entsorger von Sondermüll der Reihe nach ihre Eintragungen ma-
chen müssen.

1234 567890		2
<input type="checkbox"/> Abfall-Produzent <input type="checkbox"/> Abfall-Produzent <input type="checkbox"/> Abfall-Produzent		
<input type="checkbox"/> Entsorgung-Abfallverwertungsbetrieb <input type="checkbox"/> Abfall-Produzent		
1 Erzeuger Datum der Übergabe Tag Monat Jahr 3 Erzeuger Name, Straße und Ort <input type="checkbox"/> Unterschrift der originalen Unterschrift Unterschrift	2 Beförderer Datum der Übergabe Tag Monat Jahr <input type="checkbox"/> Unterschrift Name, Straße und Ort <input type="checkbox"/> Unterschrift der originalen Unterschrift Unterschrift	4 Entsorgung-Abfallverwertungsbetrieb Datum der Abnahme Tag Monat Jahr <input type="checkbox"/> Unterschrift Name, Straße und Ort <input type="checkbox"/> Unterschrift der originalen Unterschrift Unterschrift
<input type="checkbox"/> Abfall-Produzent <input type="checkbox"/> Abfall-Produzent <input type="checkbox"/> Abfall-Produzent		

Ein Satz Begleitscheine besteht aus sechs verschiedenfarbigen Exemplaren. Vier davon sind als Belege für die Nachweisbücher gedacht, die die Erzeuger, Beförderer, Entsorger und Verwerter von Sondermüll führen müssen. Zwei bekommen die Städte und Landratsämter, die die Funktion der unteren Abfallrechtsbehörde wahrnehmen. Neben den Begleitscheinen gibt es weitere Überwachungsinstrumente, die mit Datenerhebungen einhergehen. Insbesondere sind hier die Einsammlungs- und Beförderungsgenehmigung und der zum 1. Okt. 1990 eingeführte, vorab zu erbringende Entsorgungs- und Verwertungsnachweis zu nennen. Daß Maßnahmen zur Eindämmung des Sondermüllaufkommens und zur Kontrolle der Entsorgungs- und Verwertungswege erforderlich sind, steht außer Zweifel. Beim Umgang mit den Begleitscheinen, Einsammlungs- und Beförderungsgenehmigungen und Entsorgungs- und Verwertungsnachweisen muß die Verwaltung aber berücksichtigen, daß sie personenbezogene Daten verarbeitet. Denn Erzeuger von Sondermüll sind nicht nur Großunternehmen. Darunter befinden sich auch nicht wenige Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Landwirte, Gastwirte und Kaufleute, also natürliche Personen. Auch unter den Beförderern befinden sich natürliche Personen, insbesondere als Einzelkaufleute, offene Handelsgesellschaft oder Kommanditgesellschaft firmierende Fuhrunternehmen. Selbst unter den Entsorgern bzw. Verwertern sind noch natürliche Personen zu finden. Dazu zählen nämlich auch kleinere Altölabholdienste, Schrotthändler etc., die ebenfalls zum Teil Einzelkaufleute oder Personenhandelsgesellschaften sind.

4.1 Die Abfallrechtsbehörden: Mit Software gegen Sondermüll

Über 400 000 Begleitscheine laufen inzwischen jährlich bei den Abfallrechtsbehörden im Land ein. Um dabei nicht den Überblick zu verlieren, entschlossen sich einige schon Mitte der 80er Jahre zum Einsatz von EDV. Die erste Generation von Verfahren hat dabei schon ausgedient. Für die Zukunft setzt das Umweltministerium auf das von der Datenzentrale entwickelte landeseinheitliche Verfahren ARÜS. Eine erste Version dieses Verfahrens ist beim Landratsamt Neckar-Odenwald-Kreis bereits im Einsatz.

Eine abschließende datenschutzrechtliche Bewertung von ARÜS, das eine nahezu vollständige Erfassung der zahlreichen in den Begleitscheinen, Entsorgungs- und Verwertungsnachweisen und Transportgenehmigungen enthaltenen Daten vorsieht, ist zu diesem frühen Zeitpunkt nicht möglich. Auf ein paar

Problempunkte konnte ich das Umweltministerium vor kurzem schon einmal aufmerksam machen:

- So sieht das Verfahren etliche Datenfelder vor, in die Vermerke oder Bemerkungen eingetragen werden können; zum Teil ist hier sogar die Speicherung unbegrenzt langer Texte möglich. Derartige nicht näher definierte Freitextfelder verleiten erfahrungsgemäß dazu, alles Mögliche einzutragen, auch Daten also, die für die Aufgabenerfüllung der speichernden Stelle eigentlich nicht erforderlich sind. Wenn sie sich vermeiden lassen, sollte auf solche Felder daher verzichtet werden.
- Problematisch ist auch, daß das Verfahren ARÜS nicht nur die Speicherung von Name, Adresse und ähnlichen Angaben von Erzeugern, Beförderern, Zwischenlagerern, Entsorgern und Verwertern von Sondermüll vorsieht, sondern auch die der Lagekoordinaten. Es ist nicht ersichtlich, woher die Abfallrechtsbehörden diese Angaben, die in aller Regel in den Begleitscheinen etc. nicht enthalten sind, nehmen sollen. Auch ist nicht klar, welcher Punkt eigentlich genau bezeichnet werden soll: Vielleicht das Gebäude, in dem ein Abfallerzeuger seinen Sitz hat? Oder seine Lagerhalle? Die Garage des Spediteurs? Angesichts dessen überzeugt mich nicht, was das Umweltministerium mir kürzlich zur Begründung der Notwendigkeit dieses Datenfeldes schrieb: die Lagekoordinaten ermögliche eine DV-gestützte Auswertung nach der Art der Abfälle und eine Kenntlichmachung von Abfallschwerpunkten, was für logistische Planungen im Zuge von Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren wichtig sei. Ich meine, daß es dafür völlig ausreichen dürfte, die Begleitscheindaten nach Gemeinden oder allenfalls Gemeindeteilen auszuwerten.

4.2 Bei der Landesanstalt für Umweltschutz laufen die Fäden zusammen

Bis zum 30. Sept. 1990 stellte sich folgendes Problem, wenn beispielsweise ein Sondermüllerzeuger in Stuttgart seinen Müll zu einem Entsorgungsbetrieb in Mannheim brachte: die Abfallrechtsbehörde in Stuttgart erhielt zwar den von Erzeuger und Beförderer abgezeichneten (rosa) Begleitschein und erfuhr so, daß ein Entsorgungsvorgang begonnen wurde. Ob er auch zu Ende gebracht wurde, erfuhr sie aber nicht. Dies erfuhr nur die Abfallrechtsbehörde in Mannheim, wenn ihr nach Annahme des Sondermülls der Entsorger sein (blaues) Exemplar des Begleitscheins zusandte. Gelöst wurde dieses Problem, indem alle Abfallrechtsbehörden die eingegangenen Begleitscheine der Landesanstalt für Umweltschutz in Karlsruhe übersandten. Diese führte die „Rosa-Blau-Kontrolle“ durch. Dazu bedient sie sich schon seit 1978 der EDV. Inzwischen speichert sie Daten über ca. 60 000 Erzeuger, Beförderer, Entsorger und Verwerter von Sondermüll und über mehr als 2,3 Millionen Begleitscheine.

Die Landesanstalt für Umweltschutz ist somit zu der Stelle geworden, die den umfassendsten Überblick über das Sondermüllgeschehen im Land hat. Dabei soll es nach dem Willen des Umweltministeriums auch künftig bleiben. Zwar hat der Bundesgesetzgeber zum 1. Okt. 1990 den Lauf der Begleitscheine verändert, so daß die Notwendigkeit einer Rosa-Blau-Kontrolle an zentraler Stelle entfällt. Doch hält das Umweltministerium eine zentrale Speicherung von Sonderabfalldaten weiterhin für erforderlich, damit umfassende Informationen zum Sonderabfallaufkommen und dessen Beschaffenheit bereitgestellt und die Entwicklungen hinsichtlich Vermeidung und Verwertung überprüft werden können.

Einen Schönheitsfehler gibt es dabei bisher: wer nämlich im Landesabfallgesetz blättert, ahnt nicht, daß die Landesanstalt

für Umweltschutz eine derart wichtige Rolle bei der Verarbeitung von Daten aus der Abfallüberwachung spielt; denn dort wird sie in diesem Zusammenhang nicht genannt. Ohne Gesetz kann man nach der Landesverfassung einer öffentlichen Stelle aber keine Aufgaben zuweisen, die mit einem Grundrechtseingriff, nämlich einer umfangreichen Speicherung personenbezogener Daten, verbunden ist. Das Umweltministerium findet diese Argumentation nicht zwingend, will aber „aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit“ meiner Anregung folgen und eine gesetzliche Aufgabenzuweisung für die Landesanstalt für Umweltschutz in die Wege leiten.

Eine weitere Frage stellt sich, wenn man sich die Menge der EDV-erfaßten Daten und der archivierten Begleitscheine vor Augen hält, die sich bei der Landesanstalt für Umweltschutz inzwischen angesammelt haben. Aufeinandergelegt ergäben die fast 4 000 Ordner, in denen die Landesanstalt für Umweltschutz mehr als 2,3 Mio. Begleitscheine aufbewahrt, einen Turm, der z. B. den Stuttgarter Fernsehturm mit seinen immerhin 217 m weit überragen würde. Müssen all diese Daten für immer gespeichert und all diese Belege in Ewigkeit aufbewahrt werden? Ich habe Zweifel. Sicher ist es sinnvoll, wenn die zuständigen Behörden auf Dauer bis ins Detail wissen, wo welcher Sondermüll deponiert ist. Ich sehe aber keine Notwendigkeit dafür, daß die Landesanstalt für Umweltschutz auf Dauer Daten auch darüber vorhält, wer den Sondermüll erzeugt und wer ihn befördert hat. Das Gesetz verpflichtet die Erzeuger und Beförderer von Sondermüll, die in ihren Nachweisbüchern gesammelten Exemplare der Begleitscheine drei Jahre lang aufzubewahren. Damit diese und die ordnungsgemäße Entsorgung und Verwertung insgesamt überprüft werden kann, ist es vertretbar, daß die Abfallrechtsbehörden und die mit ihnen kooperierende Landesanstalt für Umweltschutz die entsprechenden Daten ebenfalls drei Jahre lang vorhalten. Nach Ablauf dieser drei Jahre benötigen die Behörden die Daten der Erzeuger und Beförderer aber nicht mehr. Das Umweltministerium, dem ich deshalb vorschlug, nach jeweils drei Jahren für eine Löschung all der Daten zu sorgen, die sich auf Erzeuger und Beförderer beziehen und nach der entsprechenden Zeit auch die archivierten Begleitscheine auszusondern, zögert bisher. Es stimmt mir zwar im Grundsatz zu, daß es ausreicht, wenn Erzeuger- und Befördererdaten fünf Jahre aufbewahrt werden. Das soll jedoch dann nicht gelten, wenn Sondermüll deponiert wird, weil die Erzeuger durch die Übergabe an eine Deponie von ihrer Verantwortung für die Entsorgung nicht befreit würden. Dieser Gedanke ist überlegenswert, ganz überzeugend finde ich ihn aber nicht. Im Einzelfall denjenigen ausfindig und eventuell haftbar zu machen, der einen bestimmten Abfall auf eine bestimmte Deponie gebracht hat, ist nämlich auch über die Nachweisbücher der Deponien möglich, die diese nach Stilllegung der Anlage noch mindestens zehn Jahre aufbewahren müssen. Ich sehe deshalb keine Notwendigkeit, daß daneben die Landesanstalt für Umweltschutz die Daten aller Erzeuger auf Dauer speichert.

5. Altlasten: Wer darf davon wissen?

Vergeblich machten sich Mitarbeiter meines Amtes in diesem Jahr zum Umweltministerium auf, um dort Näheres über die im Landesabfallgesetz vorgesehene Altlastendatei der Landesanstalt für Umweltschutz zu erfahren. Diese Datei gibt es nämlich nicht. Immerhin erfuhren aber meine Mitarbeiter, daß die Ämter für Wasserwirtschaft und Bodenschutz – wie ebenfalls im Landesabfallgesetz vor-

gesehen – Daten über einige Tausend Altlasten und alllastverdächtige Flächen speichern. Das Umweltministerium ergriff die Gelegenheit des Besuches beim Schopf, meine Meinung zu einer Frage einzuholen, die sich den Ämtern beim Umgang mit Altlastdaten immer wieder stellt: wieweit dürfen sie Bürgern Auskunft über die Altlastdaten geben? Müssen die Altlastdaten geheimgehalten werden, wenn sie Rückschlüsse auf den Grundstückseigentümer oder den Verursacher der Altlast zulassen? Ich schrieb dem Umweltministerium, daß die Antwort sich bisher aus dem Landesdatenschutzgesetz ergibt. Eine einfache Lösung bietet dieses aber nicht an. Zwar gilt grundsätzlich, daß die Ämter jedem Betroffenen, also z. B. dem Grundstückseigentümer oder dem Verursacher der Altlast, Auskunft geben müssen. Zuvor müssen sie aber prüfen, ob nicht berechnete Interessen Dritter dem entgegenstehen. Geht es gar um eine Auskunft an einen Bürger, der selbst nicht Betroffener ist, dann müssen die Ämter sich noch mehr in die Umstände des Einzelfalls vertiefen. Sie müssen nämlich überlegen, ob der Bürger ein berechtigtes Interesse an der Auskunft hat, ob andere Personen – beispielsweise der Grundstückseigentümer – ein schutzwürdiges Interesse an der Geheimhaltung haben und was hier überwiegt. Den Ämtern wird also eine schwierige Einzelfallentscheidung abverlangt. Generelle oder schematische Lösungen läßt das Gesetz nicht zu. Dabei ist jeweils auf das Gewicht der verschiedenen Interessen abzustellen. Bei dieser Gewichtung ist u. a. zu berücksichtigen, daß die EG-Informationsrichtlinie vom 7. Juni 1990 eine grundsätzliche Wertentscheidung für die Offenbarung von Umweltdaten, zu denen auch die Altlastdaten gehören, traf. Eine andere Frage ist, ob es nicht angebracht wäre, durch eine Änderung des Landesabfallgesetzes eine Lösung zu finden, die einfacher ist und dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit mehr gerecht wird. Ich wies das Umweltministerium darauf hin, daß einiges dafür spricht, auch für Altlastdaten – wie schon für die Bodendaten der Bodendatenbank der Landesanstalt für Umweltschutz – ein allgemeines Auskunftsrecht für jedermann zu schaffen. Ob das Umweltministerium diese Anregung aufgreifen wird, ist mir allerdings bisher nicht bekannt.

6. Die Abfallverwertungsgesellschaft

Daß die Privatisierung von Verwaltungsaufgaben manchmal im Hinblick auf den Datenschutz Fingerspitzengefühl erfordert, mußte das Landratsamt Ludwigsburg erleben. Das Einsammeln und Deponieren von Abfällen ist im Landkreis Ludwigsburg der eigens von ihm zu diesem Zweck gegründeten Abfallverwertungsgesellschaft des Landkreises Ludwigsburg mbH übertragen. Die Abfallgebühren festzusetzen und sich den Kopf über die Berechtigung von im Widerspruchsverfahren erhobenen Einwänden zu zerbrechen, ist dagegen weiterhin Sache des Landratsamts. Deshalb wunderten sich einige Bürger, die Widerspruch gegen ihren Abfallgebührenbescheid eingelegt hatten, sehr, als sie im August ein Schreiben der Abfallverwertungsgesellschaft erhielten, in dem es hieß:

„Sehr geehrte Damen und Herren,
im Frühjahr haben Sie sich schriftlich an das Landratsamt Ludwigsburg gewandt, um sich kritisch gegen Ihren Abfallgebührenbescheid zu äußern. Die gewissenhafte Prüfung der eingegangenen Schreiben hat deutlich gemacht, daß manche Kritik am Gebührenbescheid von ungenügenden Informationen ausging. ... Wir laden Sie deshalb zu einem Informationsgespräch am ... ein.“

Als ich der Angelegenheit nachging, war bald geklärt, daß das Landratsamt hier nicht etwa, wie manche befürchtet hatten, der Abfallverwertungsgesellschaft einfach die Namen und Adressen aller Bürger mitgeteilt hatte, die gegen ihren Abfallgebührenbescheid Widerspruch eingelegt hatten. Vielmehr handelte es sich bei den Einladungen um ein vorgefertigtes Forms Schreiben, das das Landratsamt

für die Abfallverwertungsgesellschaft mit Adressen versehen und versandt hatte. Gegen eine derartige Adreßmittlung ist aus der Sicht des Datenschutzes im Grundsatz nichts einzuwenden. Allerdings sollte auch der ungute Schein einer unzulässigen Datenweitergabe möglichst von vornherein vermieden werden. Ich empfahl dem Landratsamt Ludwigsburg deshalb, es solle die Bürger künftig in derartigen Fällen über sein Vorgehen informieren und ihnen mitteilen, daß es keine Adressen aus der Hand gab.

Unter den Bürgern, die sich in dieser Angelegenheit an mich wandten, war einer, der eine besonders feine Nase bewies. Daß die Abfallverwertungsgesellschaft etwas über die „gewissenhafte Prüfung der eingegangenen Schreiben“ schreibt, folgerte er, läßt darauf schließen, daß das Landratsamt der Abfallverwertungsgesellschaft nicht nur die Namen der Widerspruchsführer, sondern womöglich gar die ganzen Akten oder zumindest doch die Widerspruchsschreiben zugänglich gemacht hat. Ganz richtig lag er damit nicht. Immerhin aber stellte sich heraus, daß das Landratsamt in einigen Fällen – nämlich bei vier von ca. 350 Widersprüchen – eine Stellungnahme der Abfallverwertungsgesellschaft eingeholt und dieser dazu auch das Widerspruchsschreiben überlassen hatte. Ich wies das Landratsamt darauf hin, daß hier in Zukunft Zurückhaltung geboten ist. Bevor es der Abfallverwertungsgesellschaft ein Widerspruchsschreiben überläßt, muß es nach dem neuen Landesdatenschutzgesetz nämlich überprüfen, ob die Weitergabe erforderlich ist. Genügt es, der Abfallverwertungsgesellschaft den Sachverhalt, zu dem sie sich äußern soll, ohne Namensnennung und Schilderung näherer Umstände zu unterbreiten, hat das Widerspruchsschreiben bei ihr nichts verloren.

7. Der Doktor und das liebe Vieh

Im weiteren Sinne Umweltdaten sind auch die Daten, mit denen die Staatlichen Veterinärämter in Baden-Württemberg arbeiten. Die jüngst in der Schriftenreihe des Innenministeriums „Verwaltung 2000“ erschienene Broschüre zum Umweltinformationssystem Baden-Württemberg zählt das dort eingesetzte EDV-Verfahren VIOLA (Veterinärinformati- und Organisationssystem für Landesaufgaben) jedenfalls zu den „Grundkomponenten“ des Umweltinformationssystems. Was es mit VIOLA auf sich hat, überprüften Mitarbeiter meines Amtes bei Kontroll- und Informationsbesuchen beim Staatlichen Veterinäramt Ludwigsburg und beim Ministerium Ländlicher Raum. Dabei erwies sich, daß das Umweltinformationssystem im Fall von VIOLA bisher in einem recht bescheidenen Gewand daherkommt. Das Staatliche Veterinäramt Ludwigsburg betreibt VIOLA – wie die meisten Veterinärämter in Baden-Württemberg – auf einem einzelnen Personal Computer; ein automatisierter Datenaustausch mit anderen Stellen findet bisher nicht statt. Einige Datenschutzfragen und Probleme tauchten aber trotzdem auf.

7.1 Die Tierhalterdatei

Das Veterinäramt Ludwigsburg speichert mit Hilfe von VIOLA die Namen und Adressen sowie die Rinderzahl der ca. 2 500 Rinderhalter im Amtsbezirk. Die Rinderhalterdaten brauchen die Veterinärämter, um die regelmäßige Durchführung der obligatorischen Tuberkuloseuntersuchungen bei Rindern zu überwachen. Gegen ihre Speicherung ist daher grundsätzlich nichts einzuwenden. Vorsicht ist aber geboten, wenn ein Veterinäramt nicht selbst erfragt, wer die Rinderhalter sind, sondern die Daten andernorts erhebt. Die Veterinärämter dürfen sich beispielsweise nicht ohne weiteres – wie es das Veterinäramt Ludwigsburg bisher tat – von den Gemeinden mitteilen lassen, wer dort die Rinderhalter sind. Soweit die Gemeinden – was ich im ein-

zelen nicht nachprüfen konnte – ihre Informationen durch ihre Tätigkeit als Erhebungsstelle bei der Viehzählung erlangt haben, verbietet dies nämlich das Statistikgeheimnis. Und auch wenn dies nicht der Fall ist, ist eine Erhebung bei den Gemeinden statt bei den Rinderhaltern selbst nach den Regelungen des neuen Landesdatenschutzgesetzes nur in eng umgrenzten Ausnahmefällen möglich. Ich bat das Ministerium Ländlicher Raum vor kurzem, dafür zu sorgen, daß dies beachtet wird. Ferner wies ich das Ministerium Ländlicher Raum darauf hin, daß es jeweils einer genauen Nachprüfung bedarf, ob neben den Rinderhalterdaten auch, wie VIOLA vorsieht, die Daten der Halter von Schweinen, Schafen, Ziegen, Pferden, Geflügel, Hunden, Katzen, Heimtieren, Fischen, Sittichen, Bienen, Versuchstieren und Zootieren gespeichert werden dürfen. Denn erforderlich ist ein ständiges Vorhalten der Tierhalterdaten nur, soweit die Veterinärämter ähnlich konkrete Überwachungspflichten haben wie bei den Rindern. Hätte der Gesetzgeber dies anders gesehen, hätte er eine Meldepflicht für alle Tierhalter eingeführt.

7.2 Die Fuchsprämie

Wer in Baden-Württemberg einen Fuchs erlegt, erhält – sofern er Jagd ausübungsberechtigter ist – auf Antrag eine Prämie von 15,00 DM. Das Veterinäramt Ludwigsburg bearbeitet auch diese Anträge mit Hilfe von VIOLA. Es erfaßt jeweils Name, Adresse und Bankverbindung des Antragstellers sowie die Zahl der erlegten Füchse. Die Fuchszahlen und den Auszahlungsbetrag löscht das Veterinäramt in der Regel, wenn der Überweisungsvordruck und die dazugehörige Belegliste für die Landesoberkasse ausgedruckt sind. Name, Adresse und Bankverbindung bleiben jedoch zur Arbeitserleichterung in künftigen Fällen auf Dauer gespeichert. So hatten sich beim Veterinäramt Ludwigsburg, das den Verfahrensteil zur Zeit des Kontrollbesuchs seit einem halben Jahr einsetzte, bereits 450 Datensätze angesammelt. Ich wies das Ministerium Ländlicher Raum vor kurzem darauf hin, daß, wer einen Fuchs erlegt, jedenfalls nicht lebenslanglich verdient hat. Es müssen deshalb Vorstellungen über eine angemessene Lösungsfrist entwickelt werden.

6. Teil: Der Sozialstaat

Der Sozialstaat kostet nicht nur viel Geld. Er verlangt auch andere Opfer. Weil Krankenkassen, Rentenversicherungsanstalten, Arbeits-, Versorgungs-, Sozial- und Jugendämter, Wohngeld-, Kindergeldstellen und die sonstigen Sozialbehörden ihre Leistungen nicht mit dem Füllhorn ausschütten können, sondern nur dann, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen dafür erfüllt sind, müssen ihnen hilfesuchende Bürger eine Vielzahl von Informationen über ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse geben. Keine Frage deshalb: dem Datenschutz kommt hier besondere Bedeutung zu. In der Vergangenheit gab es – angefangen von der Schaffung des Sozialgeheimnisses im Jahr 1976 und seiner Präzisierung im Jahr 1980 – eine ganze Reihe von Aktivitäten des Gesetzgebers mit dem Ziel, einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Grundrecht der Hilfesuchenden auf Datenschutz und dem Informationsinteresse der Sozialleistungsträger herzustellen. Ich denke vor allem an die Datenschutzvorschriften für die gesetzliche Krankenversicherung, Rentenversicherung und öffentliche Jugendhilfe. Noch ist auf diesem Gebiet einiges zu tun. Zur Zeit geht es vor allem darum, das geltende Recht der Entwicklung des Datenschutzes anzu-

passen, da und dort vorhandene Unzulänglichkeiten zu korrigieren und offengebliebene Fragen zu klären. Hierbei ist insbesondere darauf zu achten, daß das Rad nicht wieder zurückgedreht wird. Daß diese Gefahr durchaus real ist, zeigte der vom Bundesminister für Arbeit im März 1991 vorgelegte Referentenentwurf zur Änderung des Sozialgesetzbuches. Zu Recht wurde er sehr kritisiert. Der Schwerpunkt meiner Arbeit im Sozialleistungsbereich lag 1991 allerdings nicht auf der Gesetzgebung. Es ging vielmehr immer wieder um die Frage, wie die Sozialbehörden im Alltag mit den Daten der Bürger umgehen.

1. Weniger Datenschutz für Nichtsebhafte

Zu den Bevölkerungsgruppen, die im gesellschaftlichen Abseits stehen, gehören die Nichtsebhafte. Sie bestimmen zum Leidwesen vieler nicht unerheblich das Erscheinungsbild unserer Städte. Warum diese Menschen ohne gesicherte wirtschaftliche Lebensgrundlage auf der Straße leben, hat vielfältige Gründe. Beileibe ist es nicht immer eigenes Verschulden. So haben gerade in jüngster Zeit besonders die wirtschaftlich Schwachen unter der allgemeinen Wohnungsnot zu leiden. In dieser Situation ist unser Sozialstaat gefordert. Um Nichtsebhafte wieder in die Gesellschaft zu integrieren, versuchen Sozialämter in Zusammenarbeit mit Trägern der freien Wohlfahrtspflege, Wohn- und Unterkunftsplätze sowie Beschäftigungsmöglichkeiten bereitzustellen. Sie beraten Nichtsebhafte und unterstützen sie materiell – sei es z. B. einmalig mit Kleidergeld oder laufend mit zur Zeit 16 DM pro Tag als Hilfe zum Lebensunterhalt. Immer wieder werden Stimmen laut, Nichtsebhafte würden oftmals mißbräuchlich Hilfen zum Lebensunterhalt in Anspruch nehmen, indem sie an einem Tag gleich bei mehreren Sozialämtern den Tagessatz verlangen. Sicherlich ist es legitim, wenn Sozialämter solchem Mißbrauch auf die Spur kommen wollen. Bloß rechtfertigt dies nicht jedes Mittel. Ein Beispiel, wie man es nicht machen soll, gab es im vergangenen Jahr.

1.1 Die Aktion im Mittleren Neckarraum

Weil im Mittleren Neckarraum das Nahverkehrsnetz verhältnismäßig gut ausgebaut ist, sind die Befürchtungen dort besonders groß, Nichtsebhafte könnten an einem Tag bei mehreren Sozialämtern Tagesgeld oder andere Hilfen kassieren. Deshalb entschlossen sich im vergangenen Jahr die Kreissozialämter Böblingen, Esslingen, Göppingen und Rems-Murr-Kreis sowie die Sozialämter der Städte Göppingen, Backnang, Fellbach, Schorndorf, Waiblingen, Winnenden und Stuttgart zu einer Aktion.

Begonnen hat alles im September 1990 mit einem Koordinationsgespräch, zu dem der Landkreistag und der Städtetag diese Sozialämter eingeladen hatte. Man verständigte sich darauf, gegenseitig abzuklären, wie häufig Sozialhilfe bezogen wurde, um gleichzeitig etwaigen Betrugsfällen auf die Spur zu kommen. Das Sozialamt Stuttgart entwickelte daraufhin einen Vordruck für Anfragen und Rückantworten. So sieht er aus:

Name: _____
 Adresse: _____
 Telefon: _____

Landratsamt
 Kreissozialamt
 Postfach _____

Sozialhilfe für

Sehr geehrte Damen und Herren,

der die obengenannte Hilfeempfänger in ersucht von uns heute Hilfe zur Lebensunterhalt für den Zeitraum von _____ bis _____

wir bitten um Prüfung und Mitteilung, ob der die Hilfeempfänger in auch bei Ihnen in Erscheinung getreten ist und Hilfe zur Lebensunterhalt beantragt und erhalten hat.

Mit freundlichen Grüßen

Rückantwort
 Der/Die Hilfeempfänger/in

ist bei uns bisher nicht in Erscheinung getreten
 erhält von uns zuletzt Hilfe zur Lebensunterhalt am _____ für den Zeitraum von _____ bis _____
 und ist

wohnungslos, in teilstationärer Einrichtung, in vollstationärer Einrichtung
 Wohnung bzw. Unterkunft _____
 Sonstiges _____

Mit freundlichen Grüßen

Im Mai 1991 forderte dann der Landkreistag in Absprache mit dem Städtetag die Sozialämter auf, diesen Vordruck in der Zeit vom 1. Aug. bis 31. Okt. 1991 für jeden 10. Nichtsebhafte, der bei ihnen Sozialhilfe beantragt, auszufüllen und den anderen Sozialämtern zuzuleiten. Gleichzeitig bat er die Sozialämter, ihre Erfahrungen bis 15. Jan. 1992 auszuwerten. Weitere Instruktionen, wie die Aktion durchzuführen und auszuwerten sei, gab er nicht. Ab August 1991 versandten dann die Sozialämter eine Vielzahl solcher Anfragen; teils beantworteten sie sie auch. Von einem einheitlichen Vorgehen konnte allerdings keine Rede sein. Das zeigte sich sehr rasch bei den Besuchen, die mein Amt bald nach Anlaufen der Aktion bei den Sozialämtern der Landkreise Böblingen, Göppingen und Rems-Murr-Kreis und der Städte Göppingen, Schorndorf, Waiblingen und Stuttgart machte:

- Statt sich an den vereinbarten Erhebungszeitraum zu halten, versandte ein Sozialamt z. B. Anfragen über Nichtsebhafte, denen es bereits im Juni 1991 Sozialhilfe gewährt hatte.
- Statt einfach der Reihe nach in jedem 10. Einzelfall eine Anfrage zu starten, griffen manche Sozialämter vor allem Nichtsebhafte heraus, die sie bereits im Verdacht hatten, Doppelbezieher zu sein.
- Das Sozialamt der Stadt Schorndorf versandte versehentlich im August 1991 Anfragen über alle Nichtsebhafte, denen es Sozialhilfe gewährt hatte.

- Während das Sozialamt der Stadt Stuttgart auch Anfragen über NichtseBhafte versandte, die Obdach in einer seiner Unterkünfte für NichtseBhafte gefunden hatten, dachten andere Sozialämter nicht daran, solche NichtseBhafte in die Aktion einzubeziehen.
 - In den Rückantworten gaben manche Sozialämter Hilfeleistungen an, die sie den NichtseBhaften während einer ganz anderen Zeit als dem Erhebungszeitraum gewährt hatten.
- Allein diese Beispiele zeigen, daß die beteiligten Sozialämter den umfangreichen Datentransfer recht locker betrieben

1.2 Was dazu zu sagen ist

Mit dieser Aktion verletzen die Sozialämter das Sozialgeheimnis erheblich. Denn nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X hatten sie solche Anfragen und Rückantworten über NichtseBhafte nur starten dürfen, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich gewesen wäre. Dem war aber aus folgenden Gründen nicht so:

- Die Sozialämter wollten in Absprache mit Landkreistag und Städtetag mit dieser Aktion in erster Linie feststellen, in welcher Größenordnung NichtseBhafte Sozialhilfe mehrfach in Anspruch nehmen, um anschließend nach Wegen zu suchen, wie sie dem wirksam begegnen können. Ganz sicher gehört diese Zielsetzung zu den Aufgaben der Sozialämter. Nur, ihre Aktion war schlichtweg ungeeignet, dieses Ziel zu erreichen. Sie hätte allenfalls dann annähernd zutreffende Größenangaben liefern können, wenn die Sozialämter bei ihren Anfragen und Rückantworten nach denselben Kriterien vorgegangen wären. Dies geschah aber, wie unsere Besuche vor Ort zeigten, vor allem deshalb nicht, weil der Landkreistag den Mitarbeitern der Sozialämter nur ein wenig aufschlußreiches Schreiben und den Vordruck für die Anfragen und Rückantworten an die Hand gegeben hatte und damit die Aktion alles in allem unzureichend vorbereitet worden war.

Zudem war, um festzustellen, in welchem Ausmaß NichtseBhafte Sozialhilfe mehrfach in Anspruch nehmen, gar nicht notwendig, deren Daten, so, wie geschehen, weiterzugeben. Dafür hätte es das Persönlichkeitsrecht der Hilfeempfänger schonendere Verfahren gegeben. Ein solches hatte z. B. der Vorsitzende der Ambulanten Hilfe Stuttgart e. V. schon vor Beginn der Aktion dem Landkreistag vorgeschlagen. Hätten sich die Verantwortlichen für die Aktion dafür entschieden, hätten die Sozialämter nur weitgehend anonymisierte Daten über NichtseBhafte weitergeben müssen.

- Da sich offenbar der Landkreistag, der nach wie vor von der Zulässigkeit der Aktion überzeugt ist, diesen Argumenten nicht ganz verschließen kann, rechtfertigt er die Aktion inzwischen vor allem mit ihrem weiteren Zweck, einzelnen konkreten Mehrfachbeziehern von Sozialhilfe auf die Spur zu kommen. Solange aber bloß vage Vermutungen bestehen, dem sei so, rechtfertigt dies noch lange nicht, nahezu alle Sozialämter der Region Mittlerer Neckar routinemäßig zu informieren, sobald ein in die Aktion einbezogener NichtseBhafter von ihnen Sozialhilfe erhielt. Wer so verfährt, verdächtigt nämlich, ohne belegbare Erkenntnisse für Doppelbezug von Sozialhilfe in nennenswertem Umfang zu haben, von vornherein jeden NichtseBhaften, Sozialhilfe mehrfach bezogen und damit einen Betrug im Sinne von § 263 StGB begangen zu haben. Ein solcher Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, das selbstverständlich auch NichtseBhaften zusteht, wäre nur rechtmäßig, wenn dabei der Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet ist. Das wiederum setzt voraus, daß belegbare Erkenntnisse darüber vorlie-

gen, daß eine größere Zahl von Nichtseßhaften bei Sozialämtern mehrfach Sozialhilfe in Anspruch nimmt. Gerade aber diese gab es bislang nicht, wie die Verantwortlichen der Aktion selbst sagten: ihr erklärter Hauptzweck war ja gerade, solche Erkenntnisse erst zu gewinnen. Aus diesem Grunde mußte ich die Aktion wegen Verstoßes gegen § 35 SGB I i. V. mit § 18 Abs. 1 LDSG (alt) beanstanden.

1.3 Es hätte auch anders laufen können

Zu dieser Beanstandung hätte es freilich gar nicht kommen müssen. Kurz nachdem die Aktion begonnen hatte und ich von ihr erfuhr, legte ich dem Landkreistag eingehend meine Bedenken dar und bat ihn, die Aktion abubrechen und statt dessen zunächst einmal mit Hilfe eines anonymisierten Verfahrens festzustellen, ob es überhaupt belegbare Erkenntnisse dafür gibt, daß Nichtseßhafte in größerem Umfang Sozialhilfe doppelt beziehen. Leider tat dies der Landkreistag nicht, sondern stellte nur eine „zeitnahe Prüfung“ meiner Bedenken in Aussicht; er habe das Sozialministerium und das Innenministerium um Stellungnahme gebeten. Zum Abbruch der Aktion war der Landkreistag nicht einmal bereit, nachdem ihm die Äußerung der beiden Ministerien, über die er mich freilich nie verständigte, vorlag: beide teilten meine rechtlichen Bedenken und empfahlen ihm deshalb, „die derzeit laufende Untersuchung entsprechend dem Wunsch der Landesbeauftragten für den Datenschutz vorzeitig zu beenden und zunächst einmal in einem anonymisierten Verfahren festzustellen, ob es konkrete Anhaltspunkte für die Vermutung gibt, im Mittleren Neckarraum würde eine nicht unerhebliche Zahl Nichtseßhafter Sozialhilfe zum Teil doppelt beziehen“. Ob der Landkreistag wenigstens die Sozialämter im Mittleren Neckarraum über die Haltung der beiden Ministerien verständigte, weiß ich nicht. Nach wie vor zeigen jedenfalls weder Landkreistag noch Städtetag noch die Städte und Landkreise, deren Sozialämter an der Aktion mitwirkten, Verständnis für meine Beanstandung. Einige Oberbürgermeister reagierten sogar mit Befremden. Dabei scheinen mir freilich einige Mißverständnisse im Spiel zu sein. Darum sei hier noch einmal klar gesagt:

- Hat ein Sozialamt konkrete Anhaltspunkte, daß ein bestimmter Nichtseßhafter Sozialhilfe doppelt bezieht, dann darf es selbstverständlich deshalb bei anderen Sozialämtern anfragen.
- Auch ist ein systematischer Datenabgleich zwischen Sozialämtern mit dem Ziel, Doppelbeziehern auf die Spur zu kommen, nicht prinzipiell ausgeschlossen. Bloß darf man dabei nicht den zweiten Schritt vor dem ersten tun, wie es die beiden Kommunalen Landesverbände und die beteiligten Sozialämter des Mittleren Neckarraums bei ihrer Aktion taten: Im ersten Schritt ist festzustellen, ob es überhaupt belegbare Erkenntnisse dafür gibt, daß eine größere Anzahl von Nichtseßhaften – also nicht nur einige wenige, sondern eine beachtliche Prozentzahl – Sozialhilfe doppelt beziehen dürfte. Für diese Feststellung reicht der Austausch anonymisierter Daten zwischen den Sozialämtern aus. Sollten sich bei diesem ersten Schritt tatsächlich belegbare Erkenntnisse für einen Doppelbezug in nennenswertem Umfang ergeben, dann kommt als zweiter Schritt durchaus ein systematischer Datenabgleich zwischen den beteiligten Sozialämtern in Betracht. Dabei dürften sie dann auch die Namen von Nichtseßhaften austauschen, um die konkreten Einzelfälle an Mehrfachbezug festzustellen.

2. Rehabilitation im Rahmen der Rentenversicherung

In unserem System der sozialen Sicherheit haben Leistungen zur Rehabilitation eine wichtige Funktion: sie sollen Bürgern, die wegen Krankheit oder einer Behinderung in ihrer Erwerbsfähigkeit gefährdet oder bereits beeinträchtigt sind, ermöglichen, wieder in Beruf und Gesellschaft Fuß zu fassen. Dafür kommen vor allem medizinische Leistungen, sprich Kuren, und berufliche Leistungen, z. B. Umschulungsmaßnahmen oder Eingliederungshilfen, in Betracht. Solche Leistungen zur Rehabilitation gewähren neben Krankenkassen, Berufsgenossenschaften und Arbeitsämtern vor allem die Rentenversicherungsträger, also die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und die für die Arbeiter zuständigen Landesversicherungsanstalten. Bei ihnen gingen in den letzten Jahren immer mehr Anträge ein: in der ersten Hälfte des Jahres 1991 lagen sie im alten Bundesgebiet mit knapp 670 000 um 10 %, höher als im gleichen Zeitraum des Vorjahres. In all diesen Fällen müssen die Rentenversicherungsträger feststellen, ob die versicherungsrechtlichen und medizinischen Voraussetzungen für die beantragte Kur gegeben sind und dazu eine Vielzahl von teilweise sehr sensiblen Daten erheben und verarbeiten. Grund genug, die Einhaltung des Datenschutzes in diesem Bereich einmal näher zu überprüfen. Im letzten Jahr führten wir deshalb Kontrollbesuche bei der Landesversicherungsanstalt (LVA) Württemberg und ihrer Reha-Klinik Glotterbad sowie bei der LVA Baden durch. Dabei zeigte sich, daß diese Stellen durchaus bemüht sind, dem Datenschutz die gebotene Beachtung zu schenken. Doch nicht immer gesellt sich zum Willen die Tat, so daß ich doch einige Mängel beanstanden mußte.

2.1 Der Antrag

Hat sich ein Versicherter, nicht immer leichten Herzens, dazu entschlossen, in Kur zu gehen, muß er zunächst einmal bei seiner Landesversicherungsanstalt einen Antrag stellen. Bereits hier können datenschutzrechtliche Probleme auftreten:

2.1.1 Die Einwilligungserklärung

Da die Landesversicherungsanstalt zur Entscheidung über den Antrag wissen muß, wie es um den Gesundheitszustand im einzelnen steht, hat der Versicherte dem Antrag ein Gutachten des behandelnden Arztes beizufügen. Nicht immer reicht dies allerdings aus. So kann z. B. sein, daß die Landesversicherungsanstalt noch zusätzliche Informationen über den Gesundheitszustand benötigt – sei es von einem behandelnden Arzt oder Krankenhaus. Diese dürfen die erbetenen Auskünfte wegen der ärztlichen Schweigepflicht nur geben, wenn ihr Versicherter damit einverstanden ist. Aus diesem Grund enthalten bereits die Antragsvordrucke Einwilligungserklärungen, die der Versicherte mit dem Antrag unterschreiben soll. Nach § 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I sind die Versicherten gehalten, die Einwilligung zu geben, wollen sie nicht riskieren, daß die Landesversicherungsanstalt ihren Antrag wegen fehlender Mitwirkung ablehnt. Soweit, so gut. Aber auch hier steckt wie so oft der Teufel im Detail. Dies zeigte sich beim Antrag auf eine Nachsorgekur für Krebskranke. Solche Nachsorgekuren kann ein bei der Landesversicherungsanstalt versicherter Arbeiter nicht nur für sich, sondern auch für seine an Krebs erkrankten Angehörigen, z. B. für seinen Ehegatten, beantragen. Benötigt dann die Landesversicherungsanstalt noch von einem Arzt zusätzliche Informationen über den erkrankten Angehörigen, kann dies nur mit dessen Einverständnis geschehen; denn nur der

Erkrankte selbst, nicht etwa sein versicherter Angehöriger kann den Arzt von seiner Schweigepflicht entbinden. Dies beachtete die LVA Württemberg nicht hinreichend: ihr Antragsvordruck sah nur vor, daß der jeweils Versicherte die Einwilligungserklärung zur Beiziehung ärztlicher Unterlagen unterschreibt. Auf meinen Hinweis sagte die LVA Württemberg Abhilfe zu. Sie ist gerade dabei, den Antragsvordruck umzugestalten.

2.1.2 Der Umweg über die Krankenkasse

Um über einen Reha-Antrag entscheiden zu können, benötigen die Landesversicherungsanstalten auch Informationen von der Krankenkasse: nämlich die Versicherungszeiten. Die LVA Baden will zusätzlich auch die Zeiten wissen, in denen der Versicherte arbeitsunfähig war. Damit sie Antrag, Gutachten des behandelnden Arztes und die Auskünfte der Krankenkassen immer gleich beieinander hat und nicht erst mühsam zusammenführen muß, wies sie Ärzte und Krankenkassen darauf hin, der Reha-Antrag sei zusammen mit dem ärztlichen Gutachten, dem sog. Befundbericht, bei der Krankenkasse einzureichen. So einfach geht es nicht. Die LVA Baden erweckte damit den Eindruck, die Versicherten und ihre Ärzte seien hierzu verpflichtet. Eine solche Verpflichtung besteht jedoch nicht. Vielmehr steht dem Versicherten und Arzt frei, den Befundbericht direkt bei der LVA Baden oder deren ärztlichen Dienststellen einzureichen, für die der Befundbericht ja auch bestimmt ist. Dies ist sogar wegen der ärztlichen Schweigepflicht geboten – es sei denn, es gibt einen Weg, sie auch bei anderer Vorgehensweise zu wahren. In der Tat sprechen organisatorische Gründe dafür, nach einem Weg zu suchen, daß Antrag, Befundbericht und sonstige Unterlagen über die Krankenkasse an die ärztliche Dienststelle der Landesversicherungsanstalt geleitet werden können. Um nun Datenschutz und Verfahren in Einklang zu bringen, forderte ich die LVA Baden zu folgendem Vorgehen auf: sie solle die Versicherten und Ärzte darauf hinweisen, daß sie nicht verpflichtet sind, Reha-Antrag und Befundbericht über die Krankenkasse zu leiten, ein solches Vorgehen jedoch praktikabel sei; um dann aber zu verhindern, daß die Krankenkasse vom Inhalt des Befundberichts erfährt, müsse dieser in einem verschlossenen Umschlag dem Reha-Antrag beigelegt werden. Teilweise will die LVA Baden dem nachkommen und Versicherte und Ärzte auffordern, den Befundbericht der Krankenkasse in einem verschlossenen Umschlag zuzuleiten.

2.1.3 Wer erfährt vom Suchtverdacht?

Die gesundheitlichen Beeinträchtigungen, deretwegen Versicherte Kuren beantragen, können sehr verschiedene Ursachen haben. Nicht selten spielen hier auch Alkohol, Medikamentenmißbrauch oder Drogensucht eine Rolle. Dann kommt vor, daß die ärztlichen Gutachten zu den Rehabilitationsanträgen auch Hinweise auf eine Abhängigkeitserkrankung enthalten, der sich der Betroffene vielleicht noch gar nicht bewußt ist. Um in diesen Fällen prüfen zu können, ob als Rehabilitationsmaßnahme eine Entwöhnungsbehandlung in einer darauf spezialisierten Einrichtung in Betracht kommt, ist für die Landesversicherungsanstalten wichtig, näheres über den Zustand zu erfahren. Sie arbeiten deshalb mit den Beratungsstellen für Suchtkranke zusammen. Diese erstellen über den Betroffene

nen einen detaillierten Sozialbericht, anhand dessen die Landesversicherungsanstalt dann entscheiden kann, ob eine Entwöhnungsbehandlung erforderlich ist.

Problematisch war, wie die LVA Württemberg diese Zusammenarbeit mit den Beratungsstellen gestaltete: sie unterrichtete jeweils den Betroffenen über den Verdacht einer Abhängigkeitserkrankung und bat ihn, die Suchtberatungsstelle aufzusuchen. Soweit recht und gut. Doch damit ließ sie es nicht bewenden. Eine Mehrfertigung dieses Aufforderungsschreibens sandte sie zugleich an dessen Krankenkasse. So erfuhr auch diese vom Suchtverdacht. Das war nicht richtig. Obwohl die LVA Württemberg gehalten ist, mit den Krankenkassen eng zusammenarbeiten, war ihr nicht erlaubt, diese schon jetzt über den aktuellen Stand des Reha-Verfahrens zu informieren. Erst wenn feststeht, daß eine Entwöhnungsbehandlung durchgeführt werden muß, kann erforderlich sein, daß die Landesversicherungsanstalt mit der Krankenkasse Kontakt aufnimmt, damit sie eine voranzugehende Entgiftungsbehandlung gewährt. Weil also diese Mitteilungspraxis der LVA Württemberg gegen das Sozialgeheimnis nach § 35 SGB I verstieß, beanstandete ich sie nach § 18 LDStG (alt). Die LVA Württemberg stellte sie daraufhin ein.

2.2 Wer kann in die Akten schauen?

Wer weiß, daß bei den Landesversicherungsanstalten Württemberg und Baden 1990 jeweils ca. 50 000 Anträge auf Gewährung einer Rehabilitationsmaßnahme eingingen und über jeden Einzelfall eine Akte existiert, kann sich vielleicht eine ungefähre Vorstellung von dem Aktenberg machen, der dort im Laufe der Jahre entstanden ist. Über dieser Menge sollte man aber nicht vergessen, daß jede Akte für ein Einzelschicksal steht und der Betroffene Anspruch hat, daß man mit seinen darin enthaltenen sehr persönlichen Daten so, wie es das Sozialgeheimnis verlangt, vertraulich umgeht. Dazu gehört, daß grundsätzlich nur die Mitarbeiter der Landesversicherungsanstalt, die jeweils den Fall bearbeiten, auf die Akte zugreifen dürfen. Damit nahm es die LVA Württemberg leider nicht genau genug: sie bewahrt die Reha-Akten zusammen mit den noch in viel größerer Zahl vorhandenen Rentenakten in ihrer Zentralregistratur auf. Diese ist in einem Großraumbüro untergebracht. Hier stehen Reihe für Reihe meterlange unverschlossene Aktenschränke, in denen die Akten fein säuberlich abgelegt sind. Jeder Mitarbeiter der Landesversicherungsanstalt hat hierzu Zutritt. Ginge es nach der Registraturordnung, dürften die Registratoren grundsätzlich nur den zuständigen Sachbearbeitern Akten aushändigen. Doch die Realität ist eine andere: infolge der räumlichen Gegebenheiten, insbesondere der Größe der Registratur, ist es auch für andere Mitarbeiter verhältnismäßig leicht, Akten an sich zu nehmen und zu lesen und damit die Registraturordnung zu umgehen. Meiner Empfehlung, die Reha-Akten in einem separaten Raum unterzubringen oder zumindest in der Zentralregistratur von den anderen Akten so abzuschränken, daß die Registratoren ohne weiteres sehen können, wer sich dort zu schaffen macht, halt die LVA Württemberg bauliche Gründe entgegen.

2.3 Das Reha-Verfahren

Schon lange sind die Zeiten vorbei, in denen man bei den Landesversicherungsanstalten Württemberg und Baden ausschließlich mit Akten arbeitete. Beide nutzen die automatisierte Datenverarbeitung seit Mitte der 70er Jahre. In ihren Großrechenzentren setzen sie zur Bearbeitung der Reha-Anträge das sog. Reha-

Verfahren ein; es ist Teil eines Programmsystems, das mehrere Rentenversicherungsträger, darunter die beiden Landesversicherungsanstalten, unter Regie des Verbandes der Rentenversicherungsträger (VDR) entwickelt haben. Die Mitarbeiter der beiden Landesversicherungsanstalten können mit Hilfe dieses Programms am Arbeitsplatz über Bildschirm Antragsdaten erfassen, Bescheide erstellen und Ergebnisse der Reha-Maßnahmen speichern. Probleme zeigten sich auch hier.

2.3.1 Alles oder nichts oder der totale Überblick

Nach dem VDR-Programmsystem hat jeder Versicherte ein sog. Versichertenkonto, in dem die Daten für seine Rentenversicherung gespeichert sind. Die LVA Württemberg führt gegenwärtig 4,5 Mill. Versichertenkonten, die LVA Baden 3,4 Mill. Im Versichertenkonto werden jeweils auch die Daten gespeichert, die im Zuge eines Reha-Verfahrens anfallen: angefangen von den Daten aus dem Antrag auf Gewährung einer Leistung zur Rehabilitation bis hin zu den Daten aus dem Entlassungsbericht der Reha-Einrichtung. Unter diesen Angaben befinden sich höchst sensible medizinische Daten über Haupt- und Nebenleiden des Versicherten und über Krankheitsursachen. Die Mitarbeiter der Landesversicherungsanstalten können entweder alle in den Versichertenkonten gespeicherten Daten oder gar keine lesen; ein Mittelding, also den lesenden Zugriff nur auf bestimmte Daten des Versichertenkontos, kennt das VDR-Programmsystem nicht. Die Konsequenz dieser Programmgestaltung ist mehr als bedenklich: selbst Mitarbeiter, die mit nichts anderem als der Gewährung von Renten befaßt sind oder sich um den Einzug der Versicherungsbeiträge zu kümmern haben, können alle Daten über in Anspruch genommene Reha-Leistungen abrufen, obwohl sie diese für ihre Aufgaben überhaupt nicht benötigen. Dies ist ein gravierender Mangel, den ich nach § 18 LDSG (alt) gegenüber den Landesversicherungsanstalten Baden und Württemberg beanstandet habe. Beide räumten in ihrer ersten Reaktion Handlungsbedarf ein, soweit es um die Mitarbeiter der Registratur geht. Dies ist jedoch entschieden zu wenig: das VDR-Programmsystem muß so programmiert sein, daß für jeden Mitarbeiter festgelegt werden kann, ob auch er Reha-Daten abrufen kann oder nicht. Nur, soweit er Reha-Verfahren zu bearbeiten hat, darf er einen solchen Zugriff erhalten. Dafür spricht auch der ab 1. Jan. 1992 geltende § 148 Abs. 2 SGB VI. Danach dürfen die in einem Reha-Verfahren anfallenden medizinischen Daten überhaupt bloß noch im Versichertenkonto gespeichert werden, wenn eine solche Zugriffsbeschränkung gewährleistet ist. Deshalb scheint nun, wie zu hören war, der Verband der Rentenversicherungsträger (VDR) doch die von mir geforderte Programmänderung in Angriff zu nehmen.

2.3.2 Das alte Lied

Behörden trennen sich nur höchst ungern von ihren Daten. Diese Erfahrung bestätigte sich wieder einmal bei den beiden Landesversicherungsanstalten. Sie speichern auch jetzt noch alle Daten, die sie im Laufe der Jahre über ihre Leistungen zur Rehabilitation erfaßt haben. Gelöscht haben sie noch nie – ja, sie haben nicht einmal eine konkrete Vorstellung, wann sie löschen werden, obwohl sie inzwischen nach ihrer eigenen groben Schätzung in den Versichertenkonten zusammen mindestens 1 Mill. Reha-Ver-

fahren erfassen. Gewiß, Reha-Daten sind nicht sofort nach Erbringen der Leistung zu löschen, weil sie möglicherweise noch später wichtig sein können – sei es als Entscheidungshilfe für einen neuerlichen Antrag, sei es, um eine Reha-Maßnahme effektiver zu gestalten. Nur, alles hat einmal ein Ende. Spätestens sind die Daten auf jeden Fall zu löschen, wenn der Versicherte stirbt. Doch damit keineswegs genug: eine Löschung ist selbstverständlich auch dann möglich und notwendig, wenn der Versicherte eine Altersrente erhält, weil ab diesem Zeitpunkt die Landesversicherungsanstalten keine medizinischen Leistungen zur Rehabilitation mehr gewähren. Da der Aussagewert von Reha-Daten für neue Reha-Leistungen im Laufe der Zeit immer geringer wird, sollten Reha-Daten freilich auch nicht erst dann, sondern generell schon vorher nach Ablauf bestimmter Fristen gelöscht werden. Auf meine Beanstandung nach § 18 LDSG (alt) hin, daß die gebotenen Löschungen bislang nicht erfolgten, setzten sich beide Landesversicherungsanstalten mit dem Verband der Rentenversicherungsträger (VDR) in Verbindung, um eine Löschkonzeption zu entwickeln. Bis wann dies geschieht, ist noch offen.

2.3.3 Mängel bei der Datensicherung

Wer so viele durch das Sozialgeheimnis geschützte Daten automatisiert verarbeitet wie die Landesversicherungsanstalten und dabei eine so große Zahl an Mitarbeitern einsetzt, muß besonders auf die technischen und organisatorischen Maßnahmen achten, derer es bedarf, damit die Datenverarbeitung nach den dafür maßgebenden Regeln abläuft. Dessen waren sich, wie die Kontrollbesuche zeigten, beide Landesversicherungsanstalten schon bewußt. Gleichwohl mußten wir noch eine Reihe von Mängeln feststellen und nach § 18 LDSG (alt) beanstanden:

- Wie viele dürfen es sein?

In der LVA Württemberg können über 1 300 Mitarbeiter Versichertendaten verarbeiten, allein ca. 200 in der Reha-Abteilung. Die Berechtigungen vergibt die LVA Württemberg nicht zentral. Vielmehr obliegt dies ihren einzelnen Abteilungen, die damit wiederum einzelne Mitarbeiter, die sog. Benutzerverwalter, beauftragt haben. Diese haben sehr weitgehende Befugnisse: sie können jederzeit sich selbst oder einen anderen als Benutzer eintragen, mit jedem möglichen Zugriffsrecht ausstatten und so die Möglichkeit verschaffen, auf alle gespeicherten Daten zuzugreifen – sei es sie abzurufen, zu verändern, zu löschen oder neue Daten einzugeben. Wegen dieser weitreichenden Befugnisse gilt es, die Zahl der Benutzerverwalter auf das unumgänglich notwendige Maß zu begrenzen. Dies hatte die LVA Württemberg nicht beachtet: allein acht Mitarbeiter der Reha-Abteilung hatten die Befugnisse eines Benutzerverwalters. Viel zuviel, wie ich meine. Erst recht unbefriedigend war, daß auch noch die neun Benutzerverwalter der anderen Abteilungen der LVA Württemberg in die Reha-Abteilung hineinregieren und dort Zugriffsrechte vergeben konnten, obwohl dies nicht zu ihren Aufgaben gehörte. Da die Programme des Reha-Verfahrens dies nicht verhindern können, ist die LVA Württemberg dabei, den VDR zu einer Verfahrensänderung zu bewegen.

- Neue Nöte beim Paßwortschutz

Damit nicht jeder x-beliebige auf Versichertendaten zu-

greifen kann, ist ein funktionierender Paßwortschutz notwendig. Deshalb muß sich jeder, der Zugriffe tätigen will, mit Benutzerkennung und persönlichem Paßwort am Bildschirm anmelden. Der LVA Baden reichte dieser Schutz nicht aus. Alle ihre Mitarbeiter müssen sich zusätzlich noch mit einer Code-Karte am Bildschirm ausweisen: ein Pluspunkt für den Datenschutz. Auch sonst fand ich bei den Landesversicherungsanstalten nicht die üblichen Paßwortprobleme, dafür aber neue Nöte. Paßworte müssen nämlich verfallen, wenn sie nach bestimmter Zeit nicht geändert werden. Sonst besteht das Risiko, daß Unbefugte sie im Laufe der Zeit erfahren. Beim Reha-Verfahren verfallen aber die Paßworte nicht; im Gegenteil: selbst noch nach Jahren kann sich ein Benutzer mit seinem Paßwort anmelden und muß es erst, ehe er tätig wird, ändern. Diesen unzureichenden Paßwortschutz beanstandete ich bei beiden Landesversicherungsanstalten nach § 18 LDSG (alt). Sie wollen nunmehr beim VDR auf eine entsprechende Programmänderung hinwirken.

- Die neue Datenbank

Beide Landesversicherungsanstalten wollen zusammen mit dem VDR das ganze Programmsystem einschließlich des Reha-Verfahrens runderneuern, um so auch die Möglichkeiten der neuen Technik zu nutzen. Zug um Zug soll ein Teil nach dem andern neu gestaltet werden. Begonnen haben sie zunächst damit, die bisherigen Datenbanken durch moderne, sprich relationale Datenbanken zu ersetzen. Die LVA Württemberg befand sich im Zeitpunkt der Kontrolle noch mitten in der Umstellung. Die LVA Baden dagegen setzte die neue Datenbank bereits ein und hatte sich dazu auch noch eine universelle Abfragesprache beschafft. Eigentlich erwartet man, daß gerade beim Einsatz einer modernen Datenbank die Daten besonders gut geschützt sind. Doch weit gefehlt: bei der LVA Baden gab es erhebliche Mängel. Um diese zu verstehen, muß man wissen: das besondere Risiko relationaler Datenbanken besteht darin, daß man – anders als bei herkömmlichen Datenbanken – jedes Datenfeld mit jedem anderen Datenfeld beliebig verknüpft und nach den verschiedensten Kriterien auswerten kann. Dabei sind diese Verknüpfungen und Auswertungen nicht nur per Programm, sondern auch ohne jede Programmierung allein durch Einsatz einer universellen Abfragesprache möglich. Um diesen Risiken zu begegnen, enthalten relationale Datenbanken eine Komponente zur Zugriffsbeschränkung. Diese kann jedoch die LVA Baden bislang nicht nutzen, weil das VDR-Programmsystem diese Komponente nicht anspricht. Infolgedessen sind die gespeicherten Daten in der Datenbank der LVA Baden völlig ungeschützt, soweit jemand mit der universellen Abfragesprache arbeitet. Diesen schwerwiegenden Mangel beanstandete ich nach § 18 LDSG (alt). Die LVA Baden, die ihn selbst nicht beheben kann, sagte zu, beim VDR für Abhilfe zu sorgen.

Ein weiteres Problem: mit Hilfe der universellen Abfragesprache sucht die LVA Baden an Stichtagen aus ihrer Datenbank bestimmte Personen gezielt heraus – beispielsweise einmal im Monat alle volljährig gewordenen Empfänger von Waisenrenten, damit die Sachbearbeiter überprüfen können, ob weiterhin Waisenrente zu ge-

währen ist. Diese immer wiederkehrenden Abfragen werden per Knopfdruck gestartet. Über diesem Einsatz der Abfragesprache vernachlässigte die LVA Baden völlig, daß die Abfragesprache auch ganz andere, jederzeit in Gang setzbare Auswertungsmöglichkeiten bietet. z. B. kann man mit ihrer Hilfe die Daten aller Versicherten direkt am Bildschirm nach den verschiedensten Kriterien auswerten, abrufen und dabei auch Daten verändern. Die LVA Baden konnte beim Kontrollbesuch nicht einmal sagen, welcher ihrer Mitarbeiter überhaupt wann und in welchem Umfang die Abfragesprache anwenden darf. Auf meine Beanstandung dieses Mangels nach § 18 LDSG (alt) sagte die Landesversicherungsanstalt zu, eine Dienstanweisung über den Einsatz der Abfragesprache zu erlassen. Zu hoffen bleibt, daß dies bald geschieht.

- Geheimnisse im Rechenzentrum

In den Großrechenzentren beider Landesversicherungsanstalten sind zahlreiche Mitarbeiter damit betraut, für den reibungslosen Einsatz des VDR-Programmsystems und damit auch des Reha-Verfahrens zu sorgen. Gerade dort, wo viele die Geheimnisse des Computers kennen, ist besonders darauf zu achten, daß die Zugriffsrechte des einzelnen so knapp wie möglich bemessen sind, damit wenigstens die gespeicherten Daten so weit wie möglich ein Geheimnis bleiben. Dem trugen beide Rechenzentren nicht in gebotener Maße Rechnung. Insbesondere konnten bei der LVA Württemberg zu viele Mitarbeiter zu großzügig Hilfsprogramme einsetzen, mit deren Hilfe sie unter Umgehung des Zugriffsschutzes des Reha-Verfahrens auf Versichertendaten zugreifen konnten. Nach meiner Beanstandung gemäß § 18 LDSG (alt) will sie jetzt die Zugriffsrechte einschränken.

2.4 Der Computer in der Schwarzwaldklinik

Die Landesversicherungsanstalten unterhalten für die medizinische Rehabilitation spezielle Rehabilitationseinrichtungen. Eine davon ist die Klinik für Rehabilitation Glotterbad, den Fernsehzuschauern als Schwarzwaldklinik bekannt. Auch diese Klinik geht mit der Zeit und setzt den Computer ein. Ganz ohne Fehler ging es dabei allerdings nicht ab:

2.4.1 Der Vorgang - manchmal ein schlechtes Vorbild

Nach Abschluß der Behandlung eines Versicherten erstellt die Klinik Glotterbad - wie alle anderen Reha-Kliniken auch - einen detaillierten Entlassungsbericht. Dieser enthält u. a. die Ergebnisse der Untersuchungen, die einzelnen durchgeführten Maßnahmen und Angaben über den Erfolg der Behandlung. Die Klinik leitet diesen Bericht dem Hausarzt zur Weiterbehandlung, der LVA Württemberg zur Erfolgskontrolle und in verkürzter Form der Krankenkasse zu, damit sie prüfen kann, ob von ihrer Seite aus weiteres zu veranlassen ist. Bis zum Inkrafttreten des Gesundheitsreformgesetzes am 1. Jan. 1989 war es überall Praxis, auch dem Vertrauensärztlichen Dienst eine Fertigung des vollständigen Entlassungsberichts zuzuleiten. Diese Praxis war schon damals problematisch. Seit der Vertrauensärztliche Dienst aber 1989 durch den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung abgelöst wurde, ist ganz klar, daß Reha-Kliniken der Nachfolgeorganisation des Vertrauensärztlichen Dienstes keine Fertigung des Entlassungsberichts zukommen lassen dürfen. Denn der Medi-

zinische Dienst nimmt – anders als der ehemalige Vertrauensärztliche Dienst – nur noch Aufgaben der gesetzlichen Krankenversicherung und nicht auch solche der Rentenversicherung wahr. Entgegen dieser Rechtslage erstellte die Klinik Glotterbad jeweils auch eine Fertigung des Entlaßberichts für den Medizinischen Dienst und sandte diesen der jeweiligen Krankenkasse, die ihn dann an den Medizinischen Dienst weiterleitete. Geschehen konnte dies, weil jene Klinik, die im Auftrag der LVA Württemberg das von der Klinik Glotterbad eingesetzte Programm entwickelt hatte, dabei Textbausteine und Muster der alten Vordrucke benutzte, in denen noch ein Durchschlag für den Vertrauensärztlichen Dienst vorgesehen war. Vermutlich meinte sie, was für den Vertrauensärztlichen Dienst recht gewesen sei, müsse nunmehr auch für den Medizinischen Dienst billig sein, und bedachte nicht, daß sich mit der Institution auch deren Aufgaben geändert haben. Die Klinik Glotterbad verletzte mit der Übersendung des Entlaßberichts an den Medizinischen Dienst nicht nur jeweils das Sozialgeheimnis, sondern auch die ärztliche Schweigepflicht. Dies beanstandete ich nach § 18 LSDG (alt). Die LVA Württemberg unterband daraufhin die Weitergabe der Entlassungsberichte und änderte auch das PC-Verfahren entsprechend.

2.4.2 Das Supervisor-Paßwort bei der Lieferfirma

Die LVA Württemberg hatte eine Firma beauftragt, in ihrer Klinik Glotterbad das Verfahren zur Erstellung der Entlaßberichte auf vier miteinander vernetzte Personal Computer einzurichten. Aufgabe dieser Firma war u. a., den einzelnen Mitarbeitern der Klinik die Zugriffsrechte zuzuweisen. Um dies tun zu können, mußte die Firma selbst über alle Zugriffsrechte verfügen und außerdem das sog. Supervisor-Paßwort kennen. Soweit, so gut. Doch damit hätte es spätestens mit der Inbetriebnahme des Verfahrens ein Ende haben müssen. Dem war jedoch nicht so. Die LVA Württemberg versäumte bei Betriebsaufnahme, das Supervisor-Paßwort zu wechseln; dies geschah auch nicht, nachdem das PC-Verfahren längst im Einsatz war und damit auch bereits Entlaßberichte erstellt wurden. Deshalb konnte die Firma immer noch auf alle gespeicherten Daten zugreifen und hätte ohne weiteres auch die Zugriffsrechte der Mitarbeiter der Klinik Glotterbad ändern oder an andere neue vergeben können. Auf meine Beanstandung dieses Mangels nach § 18 LSDG (alt) sorgte die LVA Württemberg umgehend für Abhilfe.

3. Alte Praktiken aufgeben fällt schwer

Ein Kassenarzt übersandte mir ein Schreiben der AOK Stuttgart. Darin bat sie ihn um eine ganze Reihe von Informationen über einen Versicherten, der seit längerer Zeit arbeitsunfähig war. Er sollte u. a. mitteilen, welche konkrete Behandlung er für angezeigt hält, wie lange die Arbeitsunfähigkeit voraussichtlich noch dauert und ob der Versicherte bereits berufs- bzw. erwerbsunfähig ist. Ja, die AOK wollte auch den Entlassungsbericht eines Krankenhauses, den der Arzt hatte, um ihn dem Medizinischen Dienst vorzulegen. Sie mußte, schrieb die AOK, dies alles wissen, um zu entscheiden, ob noch weitere Heilmaßnahmen notwendig seien oder gar ein Rentenantrag zu stellen sei. Der Vorfall ist kein Einzelfall. Offensichtlich verfuhr die AOK Stuttgart auch sonst so – hat sie doch für solche Anfragen eigens einen Vordruck entwickelt. Zudem weiß ich auch

von anderen Krankenkassen, daß sie so vorgehen. Dürfen Ärzte solche Fragen den Krankenkassen ohne weiteres beantworten und gar den Entlassungsbericht herausgeben? Das Schreiben der AOK Stuttgart vermittelte diesen Eindruck, begründet sie doch ihren Wunsch nach Vorlage des Entlassungsberichts mit § 100 SGB X. Ein näherer Blick ins Gesetz zeigt freilich, daß die Rechtslage anders ist:

Die Pflicht aus § 100 SGB X, Auskunft zu geben, steht unter einem wichtigen Vorbehalt, über den sich offenbar Ärzteschaft und Krankenhäuser nicht im klaren sind: Entweder muß der Betroffene zuvor schriftlich eingewilligt haben oder aber eine spezielle Rechtsvorschrift Arzt oder Krankenhaus ermächtigen, die Krankenkassen ohne Einwilligung des Betroffenen zu informieren. Eine solche Rechtsvorschrift gibt es – anders als z. B. mit § 295 SGB V für die Abrechnung ärztlicher Leistungen – für Fälle, wie den eingangs geschilderten, nicht. Der Krankenkasse antworten darf der Kassenarzt deshalb nur, wenn der Versicherte zuvor eingewilligt hat. An ihn hätte sich deshalb die AOK Stuttgart zunächst wenden müssen. Verweigert ein Versicherter dann die Einwilligung und wird es dadurch für die Krankenkasse schwerer oder gar unmöglich, den Sachverhalt aufzuklären, kann sie Leistungen ganz oder teilweise versagen bzw. entziehen. Zuvor muß sie allerdings den Versicherten auf diese Konsequenz hinweisen. So sehen es die §§ 60 ff. SGB I vor. Gerade wegen dieser Konsequenz wird mancher sagen, die Einwilligung des Versicherten sei eine reine Formalität; ihm bleibe doch gar keine andere Wahl, als sie zu geben. Das ist gewiß in vielen Fällen richtig, rechtfertigt aber noch lange nicht, sich entweder gar nicht die Mühe zu machen, die Einwilligung einzuholen, oder gar von vornherein zu unterstellen, sie sei erteilt – wie dies auch gelegentlich geschieht. Weil die Krankenkasse ihre Leistungen in aller Regel auf Antrag des Versicherten erbringt, ist der Versicherte gewissermaßen Herr des Verfahrens. Er muß deshalb auch während des Verfahrens Einfluß nehmen können und die Möglichkeit haben, eher auf Leistungen zu verzichten, als der Krankenkasse Informationen über sich zukommen zu lassen, die er sie nicht wissen lassen will.

Die AOK Stuttgart erklärte sich nach meinem Hinweis auf die Rechtslage bereit, ihre Anfragen an die Ärzte zu ändern. Leider war aber ihr Änderungsvorschlag unzureichend: sie wollte dem Versicherten nur eine Mehrfertigung ihres Schreibens an den Arzt zusenden und bitten, den Arzt zu verständigen, falls er nicht mit einer Beantwortung ihrer Anfrage einverstanden ist. Anders gesagt: sie wollte dem Versicherten nur ein Widerspruchsrecht einräumen. Da auch das nicht in Einklang mit § 100 SGB X steht, forderte ich sie nochmals auf, ihre Anfragen anders zu gestalten. Die Reaktion darauf war: Der AOK-Landesverband werde nun für alle Krankenkassen einen neuen Vordruck entwickeln, die AOK Stuttgart ihren bisherigen nicht mehr verwenden.

4. Wo Jugendämter, Krankenkassen und andere Sozialbehörden der Schuh drückt

Beratung ist wichtig, lassen sich doch so oft von vornherein Fehler vermeiden und die Weichen richtig stellen. Nach diesem Motto holten im letzten Jahr eine ganze Reihe von Sozialbehörden unseren Rat ein. Einige Beispiele:

4.1 Die Akte des Amtsvormunds und das Archiv

Muß das Jugendamt seine Akten, die es als Amtspfleger und Amtsvormund von Kindern und Jugendlichen führt, dem Stadtarchiv anbieten, wenn es die Akten nicht mehr benötigt, oder muß es die Akten der Nachwelt vorenthalten und vernichten? Was ich dazu denke, wollte das Sozialministerium wissen; ihm

wiederum hatte eine Stadt diese Frage gestellt, deren Archiv und Jugendamt sich nicht über den Verbleib der Vormundschafts- und Pflegschaftsakten einigen konnten. Das Jugendamt meinte, ihm sei aufgrund von § 68 SGB VIII verwehrt, die Akten dem Archiv anzubieten; danach dürfe ein Jugendamt in seiner Eigenschaft als Amtspfleger und Amtsvormund Daten nur zur Erfüllung seiner eigenen Aufgaben verwenden und weitergeben; wenn es Akten mit personenbezogenen Daten nicht mehr benötige, hätte es sie zu vernichten. Das Archiv führte für seine Position dagegen § 7 Abs. 2 des Landesarchivgesetzes ins Feld; danach müssen alle Stellen einer Stadt, also auch das Jugendamt als Amtspfleger und Amtsvormund, dem Stadtarchiv die Unterlagen, die sie nicht mehr benötigen, anbieten, damit sie das Archiv übernehmen kann, wenn sie archivwürdig sind. Was mag sich der Gesetzgeber bei diesen zwei völlig gegensätzlichen Rechtsgeboten wohl gedacht haben? Die Lösung findet sich in § 11 des Bundesarchivgesetzes. Er erlaubt, Unterlagen, die nicht dem Sozial- oder Steuergeheimnis, wohl aber einer anderen Geheimhaltungsvorschrift des Bundes unterliegen, den öffentlichen Archiven anzubieten – allerdings nur dann, wenn das Archiv die schutzwürdigen Belange der Betroffenen so berücksichtigt, wie es das Bundesarchivgesetz für solche Daten vorsieht. Der langen Rede kurzer Sinn: auch bei uns ist eine Weitergabe der Amtsvormund- und Amtspflegschaftsakten an das Stadtarchiv möglich, weil es sich bei dem besagten § 68 SGB VIII um eine Geheimhaltungsregelung des Bundes handelt und das Landesarchivgesetz zudem sicherstellt, daß die schutzwürdigen Belange der Betroffenen bei der Aufnahme ihrer Akten in das städtische Archiv gewahrt bleiben.

4.2 Der wißbegierige Arbeitgeber

Ein Arbeitgeber wollte von einer Ortskrankenkasse Auskunft über alle Erkrankungen eines bei ihr versicherten Arbeitnehmers in den letzten vier Jahren. Dazu legte ihr der Arbeitgeber eine schriftliche Einwilligungserklärung des Arbeitnehmers vor, in der er sich tatsächlich mit solchen Auskünften einverstanden erklärt hatte. Trotzdem aber hatte die Ortskrankenkasse Bedenken, die Auskünfte zu erteilen, weil es sich dabei um eine Reihe recht sensibler Diagnosen handelte. Zu Recht war sie vorsichtig:

Nach der Rechtsprechung der Arbeitsgerichte darf ein Arbeitgeber den Arbeitnehmer bzw. Bewerber nur nach Krankheiten fragen, die dieser kennen muß, um zu beurteilen, ob der Arbeitnehmer/Bewerber den gesundheitlichen Anforderungen des konkreten Arbeitsplatzes gerecht wird. Gefragt werden darf also nach Krankheiten, welche die Leistungsfähigkeit für die vorgesehene Tätigkeit auf Dauer oder in periodisch wiederkehrenden Abständen einschränken, oder nach Krankheiten, die Kollegen oder Kunden gefährden. Unzulässig sind dagegen Fragen, die allein der Erforschung des allgemeinen Gesundheitszustandes des Arbeitnehmers dienen und die keinen Bezug zum konkreten Arbeitsplatz haben, oder Fragen nach überwundenen Krankheiten. Diese Grundsätze gilt es auch dann zu beachten, wenn der Arbeitgeber, wie hier, die Angaben auf dem Umweg über die Krankenkasse in Erfahrung bringen will. Seine Frage nach allen Krankheiten der letzten vier Jahre überschritt das Fragerecht eindeutig mit der Folge, daß die vom Arbeitnehmer unterschriebene Einwilligungserklärung unwirksam ist. Die Ortskrankenkasse war deshalb nicht berechtigt, die Auskunft zu geben.

4.3 Wenn das Sozialamt Unterhalt verlangt

Weil Sozialhilfe nicht gezahlt wird, um Kinder, Eltern oder den Ehegatten von ihrer Unterhaltspflicht gegenüber einem Sozial-

hilfeempfänger zu entlasten, kann das Sozialamt Unterhaltsansprüche des Sozialhilfeempfängers auf sich überleiten und gegenüber den Unterhaltspflichtigen geltend machen. Nicht selten kommen als Unterhaltsschuldner die berufstätigen Kinder eines Sozialhilfeempfängers in Betracht. Nach § 1603 Abs. 3 BGB müssen sie dann anteilig nach ihren Erwerbs- und Vermögensverhältnissen für den Unterhalt aufkommen. Ob und in welcher Höhe das Sozialamt von den einzelnen Geschwistern Unterhalt verlangen kann, hängt also auch davon ab, wie der einzelne finanziell steht. Wegen dieser Rechtslage wollte nun ein Sozialamt von mir wissen, ob und, wenn ja, zu welchem Zeitpunkt es einem in Anspruch genommenen Unterhaltsschuldner die Erwerbs- und Vermögensverhältnisse seiner Geschwister mitteilen darf.

Weil die einzelnen Geschwister nur anteilig nach ihren Erwerbs- und Vermögensverhältnissen für den Unterhalt des Sozialhilfeempfängers aufkommen müssen, handelt es sich bei diesen Verhältnissen um Tatsachen, die das Sozialamt in einem eventuellen Unterhaltsprozeß darlegen und notfalls auch beweisen muß. Um mit Erfolg einen solchen Prozeß führen zu können, muß es sie jedenfalls in der Klageschrift mitteilen. Soweit braucht es aber nicht unbedingt zu kommen. Im Gegenteil, das Sozialamt muß selbstverständlich zuvor versuchen, den Unterhaltsanspruch ohne Einschaltung eines Gerichts geltend zu machen. Als erster Schritt reicht dabei aus, wenn es den von ihm errechneten Unterhalt verlangt, ohne die Erwerbs- und Vermögensverhältnisse der Geschwister mitzuteilen. Sicherlich gibt es Fälle, in denen dann ohne weiteres der Unterhalt auch gezahlt wird. Ist dies nicht der Fall, darf das Sozialamt bereits jetzt die Erwerbs- und Vermögensverhältnisse der Geschwister darlegen, weil auf diese Weise der Unterhaltsschuldner die Möglichkeit hat zu überprüfen, ob die Unterhaltsforderung des Sozialamts berechtigt ist. So kann dann vielleicht doch noch ein Prozeß vermieden werden.

Zu dieser Thematik gleich noch ein weiteres Problem: Bis das Sozialamt Unterhaltsansprüche geltend macht, hat es üblicherweise schon längere Zeit Sozialhilfe gezahlt. Nach § 91 Abs. 2 BSHG kann es auch für die zurückliegende Zeit Unterhalt verlangen, sofern es dem Unterhaltsschuldner „die Gewährung der Sozialhilfe unverzüglich schriftlich mitgeteilt hat“. Der Fachmann spricht hier von der sog. Rechtswahrungsanzeige. Das Problem: darf die Anzeige nur die Tatsache, daß Sozialhilfe gewährt wird, enthalten oder darf das Sozialamt dabei auch die Höhe der Sozialhilfe mitteilen? Der Zweck der Rechtswahrungsanzeige spricht eindeutig für letzteres. Zum einen soll die Rechtswahrungsanzeige dem Unterhaltsschuldner vor Augen führen, daß er mit Unterhaltsforderungen des Sozialamts zu rechnen hat. Dabei ist die Angabe über die Höhe der Sozialhilfe für den Unterhaltsschuldner von erheblicher Bedeutung, da das Sozialamt nach § 90 Abs. 1 des Bundessozialhilfegesetzes Unterhaltsansprüche nur in Höhe der gewährten Sozialhilfe auf sich überleiten und geltend machen kann. Zum anderen soll der Unterhaltsschuldner durch die Rechtswahrungsanzeige Gelegenheit erhalten, seiner Unterhaltspflicht freiwillig nachzukommen und den Bezug von Sozialhilfe überflüssig zu machen. Auch insoweit ist für ihn die Höhe der gewährten Sozialhilfe von Interesse, da er dann die auf ihn zukommenden Belastungen abschätzen kann. Alles in allem: das Sozialamt sollte dem Unterhaltsschuldner klipp und klar sagen, um welchen Betrag es geht.

4.4 Der Umsatz des Zahnarztes – ein Geheimnis?

Der Justitiar einer Kassenzahnärztlichen Vereinigung (KZV) trug folgendes Problem an mich heran: Die KZV, die u. a. zahnärztli-

che Leistungen abzurechnen hat, werde hin und wieder von Amtsgerichten um Auskunft über den Umsatz einzelner Zahnärzte gebeten; dabei ginge es jeweils um Strafverfahren wegen eines von den Zahnärzten verursachten Verkehrsunfalls. Weil es für die Höhe der zu verhängenden Geldstrafe auf das Einkommen ankommt, versuchten die Gerichte, auf diesem Wege Näheres darüber zu erfahren, wenn der Zahnarzt vor Gericht keine Angaben über sein Einkommen machte. Die Rechtslage, die manchen nicht befriedigen mag, sieht so aus:

Die Vorschriften zum Schutz des Sozialgeheimnisses, die die KZV auch bei den ihr bekannten Daten der Zahnärzte beachten muß, lassen solche Auskünfte nicht zu. Nur zur Aufklärung eines Verbrachens, also bei schweren Straftaten, die mit einer Mindestfreiheitsstrafe von einem Jahr bedroht sind, darf die KZV nach § 73 SGB X auf richterliche Anordnung umfassende Auskünfte erteilen und dabei auch den Umsatz eines Zahnarztes bekanntgeben, nicht dagegen zur Aufklärung von Vergehen, um die es sich bei Strafverfahren wegen eines Verkehrsunfalls in aller Regel handelt. Weil die KZV nicht zu solchen Auskünften berechtigt ist, haben ihre Vertreter auch vor Gericht ein Zeugnisverweigerungsrecht. So bestimmt dies § 35 Abs. 3 SGB I – eine Regelung, die zu akzeptieren manchen Gerichten auch noch zehn Jahre nach ihrem Inkrafttreten nicht immer leichtzufallen scheint. Wer nun allerdings befürchtet, gegen Zahnärzte, die vor Gericht keine Angaben über ihr Einkommen machen, könnte wegen des Datenschutzes keine angemessene Geldstrafe festgesetzt werden, der irrt. Wie bei allen anderen Angeklagten auch, kann das Gericht in solchen Fällen nach § 40 Abs. 3 StGB das Einkommen und die sonstigen für die Bemessung der Geldstrafe maßgebenden Grundlagen schätzen.

5. Sorgen der Bürger

Auch im vergangenen Jahr trugen wieder viele Bürger ihre ganz persönlichen Anliegen aus dem Sozialbereich an mich heran – sei es, daß sie sich über das Vorgehen einzelner Behörden beschwerten, mich auf Mißstände aufmerksam machten oder schlicht eine Auskunft zur Rechtslage wünschten. Davon ein kleiner Ausschnitt:

5.1 Der fremde Antrag im Kuvert

Bestürzt war eine Frau, als sie eines Tages einen Brief des Versorgungsamts erhielt und öffnete. Im Kuvert war nicht nur das an sie gerichtete Schreiben, sondern auch der ausgefüllte Antrag einer Frau, die als Opfer einer Vergewaltigung vom Versorgungsamt Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz begehrte. Weil der Antrag nicht unterschrieben war, wollte ihn das Versorgungsamt der Antragstellerin zum Nachholen der Unterschrift zurückschicken. Bei unserer Kontrolle vor Ort stellte sich dann heraus, daß die Poststelle des Versorgungsamtes die zu versendenden Schreiben zumeist maschinell kuvertiert; dabei müssen seine Mitarbeiter die zu versendenden Schriftstücke einzeln in die Maschine einlegen. Zu der verhängnisvollen Fehlleitung kam es höchstwahrscheinlich dadurch, daß ein Mitarbeiter der Poststelle den Antrag auf Opferentschädigung versehentlich zusammen mit dem Brief an die Frau in die Kuvertiermaschine eingelegt hatte. Dies wiederum konnte passieren, weil es beim Versorgungsamt bislang üblich war, die zu versendenden Schreiben aufeinandergelegt in Stapeln zur Poststelle zu bringen. Aus dem Vorgang zog das Versorgungsamt mittlerweile Konsequenzen: die Schreiben werden nun in der Poststelle vor-

sortiert und ihre Mitarbeiter regelmäßig auf größtmögliche Sorgfalt beim Postversand hingewiesen. Ich kann nur hoffen, daß damit künftig Fehlleitungen vermieden werden.

5.2 Der besorgte Großvater

Ein Bürger wollte von einer Ortskrankenkasse (AOK) Auskunft über zwei Krankheitszeiten seines dort versicherten 17jährigen Enkels. Datenschutz, sagte die AOK, und verweigerte ihm die Auskunft. Unser Bürger wollte nicht glauben, daß dies Rechtens sei; er habe mit seiner Anfrage überhaupt nichts Nachteiliges gegen seinen Enkel bezweckt; im Gegenteil, er wollte – wie er meinem Amt schrieb – mit den Daten nur nachprüfen, ob eine Geldforderung gegen seinen Enkel richtig berechnet wurde.

Ich mußte den Bürger enttäuschen. In der Tat dürfte ihm die AOK die gewünschten Informationen nur geben, wenn sein Enkel zuvor darin eingewilligt hat. Denn die Voraussetzungen, unter denen die AOK solche durch das Sozialgeheimnis geschützte Daten ohne Einwilligung an Privatpersonen weitergeben darf, lagen hier nicht vor. Daran vermochte auch der Hinweis, die erbetene Auskunft hätte keine negativen Folgen für den Enkel, nichts zu ändern; die AOK hat in solchen Fällen kraft Gesetzes keinen Ermessensspielraum. Zudem könnte sie gar nicht sicher feststellen, wofür letztlich die begehrte Information überhaupt verwendet werden soll. Dem hilfsbereiten Großvater riet ich deshalb, sich von seinem Enkel eine schriftliche Einwilligungserklärung geben zu lassen und sie der AOK vorzulegen, damit er das, was er von ihr wissen wollte, doch noch erfahren kann.

5.3 Akteneinsicht mit Hindernissen

Verhältnismäßig häufig wollen Bürger wissen, wie es um die Akteneinsicht bei Behörden steht. Klar geregelt ist diese Frage im Sozialbereich; nach § 25 SGB X haben Krankenkassen, Sozialämter, Versorgungsämter und alle anderen Behörden, die Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch zu erfüllen, den Beteiligten eines laufenden Verfahrens Akteneinsicht zu gewähren, soweit dies zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist.

Ein Bürger schilderte mir ein geradezu klassisches Beispiel, in dem diese Voraussetzungen für die Akteneinsicht erfüllt waren. Nachdem er beim Sozialamt der Stadt Stuttgart die Übernahme von Renovierungs- und Anschaffungskosten beantragt hatte, besuchte ihn ein Mitarbeiter des Sozialen Dienstes – eine Art Außendienst – zu Hause und äußerte sich im Anschluß daran gegenüber dem Sozialamt zu dem Antrag. Dieser lehnte daraufhin den Antrag ab. Der Bürger, der damit nicht einverstanden war und vermutete, die Stellungnahme des Sozialen Dienstes sei der Grund für die Ablehnung, wollte nun diese beim Sozialamt einsehen. Das Sozialamt lehnte ab und verwies den Bürger unter anderem darauf, er möge die Stellungnahme doch direkt beim Sozialen Dienst einsehen. Auch dort hatte der Bürger keinen Erfolg, weil der Soziale Dienst keine Mehrfertigung seiner Stellungnahme aufbewahrte. Die Stadt Stuttgart, die ich wegen dieses Vorgangs anschrrieb, räumte ein, daß das Sozialamt zu Unrecht die Akteneinsicht abgelehnt hatte. Der Grund: man hatte dort ins falsche Gesetz, das Landesverwaltungsverfahrensgesetz, geblickt; nach dessen § 29 kann Akteneinsicht verweigert werden, soweit durch sie die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigt ist. Von der Frage der Beeinträchtigung einmal abgesehen – hier wurde überssehen, daß diese Bestimmung für das Sozialamt gar nicht gilt, sondern sich die Akteneinsicht nach § 25 SGB X richtet, der einen solchen Verweigerungsgrund nicht kennt. Nachdem das Sozialamt auf

meine Hinweise seinen Fehler eingesehen hatte, gewährte es dem Bürger die längst fällige Akteneinsicht.

5.4 Das Steuergeheimnis und seine Grenzen

Im Gegensatz zum Sozialgeheimnis erfreut sich das Steuergeheimnis allgemeiner Wertschätzung und Anerkennung. Das Vertrauen in die Reichweite dieser Geheimhaltungspflicht ist groß. Manche Bürger können es deshalb kaum glauben, daß auch das Steuergeheimnis Grenzen hat. So beschwerten sich bei mir schon wiederholt Eltern, deren Kinder Ausbildungsförderung beantragt hatten, weil sich das Amt für Ausbildungsförderung an ihr Finanzamt gewandt und Auskunft über ihre Einkommensverhältnisse erhalten hatte. Sie sahen darin eine krasse Verletzung des Steuergeheimnisses. Nach § 21 Abs. 4 SGB X darf das Finanzamt aber Behörden, die Sozialleistungen gewähren – und dazu zählt das Amt für Ausbildungsförderung – Auskunft über die Einkommens- oder Vermögensverhältnisse eines Unterhaltspflichtigen geben, soweit dies in einem Verfahren zur Gewährung einer Sozialleistung erforderlich ist. Diese Voraussetzungen lagen in den mir geschilderten Fällen vor. Die unterhaltspflichtigen Eltern der Antragsteller hatten dem Amt für Ausbildungsförderung nicht die angeforderten Angaben über ihre Einkommensverhältnisse gemacht. Da es diese für die Entscheidung über den BAföG-Antrag kennen mußte, blieb ihm gar nichts anderes übrig, als sich an das Finanzamt zu wenden und von dort die benötigten Informationen einzuholen.

5.5 Die vorgetäuschte Beschäftigung

Wozu Informationen über Personen auch verwendet werden können, zeigt folgender Fall: Ein Bürger war verblüfft, als er von der AOK Ludwigsburg ein Schreiben erhielt und dort lesen konnte, er übe bei einer Firma X eine Aushilfstätigkeit aus. Tatsächlich arbeitete er nämlich gar nicht bei dieser Firma. Dies teilte er der AOK mit. Wie konnte es trotzdem zu der Meldung kommen? Dem Verband der Rentenversicherungsträger in Würzburg (VDR) waren zwei Meldungen zugegangen, aus denen er entnehmen mußte, daß unser Bürger zwei Beschäftigungsverhältnisse mit jeweils einem Monatslohn von nicht mehr als 480 DM eingegangen war. Eine dieser Meldungen stammte von der Firma X. Werden dem VDR mehrere solcher geringfügigen Beschäftigungen gemeldet, ist er nach § 105 Abs. 3 SGB IV verpflichtet, die Beschäftigungsverhältnisse von der Krankenkasse daraufhin überprüfen zu lassen, ob nicht doch Beiträge zur Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung zu entrichten sind. So kam es zu dem Brief der AOK Ludwigsburg an den Bürger. Nachdem sie vom Bürger erfahren hatte, daß er nie bei der Firma X tätig war, suchte ihr Betriebsdienst die Firma X auf und fand – wie mir die AOK berichtete – dort eine Lohnquittung über eine Aushilfstätigkeit des Bürgers vor, obwohl der Mann dort ja nie gearbeitet hatte. Dieser Beleg diente offensichtlich dazu, Löhne, die an andere Personen „schwarz“ gezahlt wurden, zu verbuchen. Konsequenterweise hatte die Firma dazuhin eine falsche Meldung über eine geringfügige Beschäftigung an den VDR erstattet. Wie sie dazu kam, dafür ausgerechnet die Daten des Bürgers zu verwenden und wie sie insbesondere dessen Rentenversicherungsnummer erhalten hatte, die sie für die Meldung an den VDR benötigte, konnte die AOK nicht aufklären. Mir selbst gibt das Landesdatenschutzgesetz keine Möglichkeiten, Ermittlungen bei privaten Firmen anzustellen. Auch das Innenministerium, an das sich der Bürger auf meinen Rat gewandt hatte, weil dort die datenschutzrechtliche Aufsicht über Firmen liegt, war nicht in der Lage, Licht ins Dunkel zu bringen.

7. Teil: Medizinische Forschung und Krankenhaus

I. Der Leichenschauschein und die Forschung

Die medizinische Forschung interessiert sich naturgemäß sehr dafür, woran ein Mensch gestorben ist. Vor allem die Epidemiologen möchten gerne aus den Sammlungen der Leichenschauscheine bei den Gesundheitsämtern die Todesursache von Personen erfahren, die sie in ihre wissenschaftlichen Untersuchungen einbezogen haben. Gerade aber dies bereitet in Baden-Württemberg derzeit erhebliche Schwierigkeiten. Die Leichenschauscheine werden nämlich nach § 22 Abs. 2 des Bestattungsgesetzes nur für die Todesursachenstatistik erstellt. Infolgedessen fallen die Angaben in den Leichenschauscheinchen unter den Schutz des Statistikgeheimnisses und dürfen nur an das Statistische Landesamt weitergegeben werden. So ist es auch in einer Verwaltungsvorschrift des Sozialministeriums über die Übermittlung von Angaben aus Leichenschauscheinchen von 1981, an der mein Amt mitgewirkt hat, nachzulesen.

I.1 Die Lösungsversuche

Um gleichwohl die in den Leichenschauscheinchen festgehaltenen Todesursachen für die Forschung nutzbar zu machen, nehmen Forscher und Gesundheitsämter zu unterschiedlichen Vorgehensweisen und juristischen Konstruktionen Zuflucht.

I.1.1 Die Einwilligung

Ein Weg, der Problematik Herr zu werden, war in der Vergangenheit: die Forscher holten die Einwilligung der nächsten Angehörigen des Verstorbenen ein und legten diese Erklärung dem Gesundheitsamt vor. Das Gesundheitsamt konnte dann – so die Verwaltungsvorschrift des Sozialministeriums von 1981 – Auskunft aus den Leichenschauscheinchen geben. Doch ist zweifelhaft, ob ein solches Vorgehen juristisch korrekt ist. Denn nach inzwischen wohl herrschender Meinung in Literatur und Rechtsprechung kann nur der Betroffene selbst die Einwilligung wirksam erteilen. Aber kaum einer wird daran denken zu seinen Lebzeiten einzuwilligen, daß eines Tages Forscher den über seinen Tod ausgestellten Leichenschauschein einsehen können.

I.1.2 Das forschende Gesundheitsamt

Seit geraumer Zeit erwägt das Sozialministerium eine Mortalitätsstudie durchführen zu lassen, um die Risikosituation in einem Dioxinaltlastgebiet im Raum Rastatt näher zu eruieren. Über das Ob und Wie gab es eine Reihe von Gesprächen, bei denen auch mein Amt um seinen Rat gefragt war; dabei ging es u. a. wieder um die Leichenschauscheine. Hier verfiel man auf die Idee, daß das Gesundheitsamt und nicht das Deutsche Krebsforschungszentrum in Heidelberg, das voraussichtlich die Studie durchführen soll, die benötigten Meldedaten bei den Einwohnermeldeämtern beschafft, mit seiner Sammlung der Leichenschauscheine abgleicht und dann dem Krebsforschungszentrum nur anonyme Einzeldatensätze zuleitet, die keiner Person zugeordnet werden können. Nicht befriedigend lösen ließ sich die Frage, wie das Gesundheitsamt die Todesursache von Personen in Erfahrung bringen kann, die aus Rastatt weggezogen sind. Hier hilft auch die großzügige Verwaltungsvorschrift des Sozialministeriums nicht weiter. Doch nicht wegen dieses Problems, sondern

aus anderen Gründen scheint die Angelegenheit zu stagnieren. Jedenfalls gibt es noch keinen Vertrag mit dem Krebsforschungszentrum über die Studie.

1.1.3 Die Anonymisierung im Gesundheitsamt

Einen ähnlichen Weg zur Feststellung der Todesursache will das Krebsforschungszentrum bei anderen epidemiologischen Studien einschlagen. Soweit es dabei um die Frage geht, ob die Krebsmortalität bei der in die Untersuchung einbezogenen Personengruppe höher ist als bei anderen, soll es so laufen: Das Gesundheitsamt erhält eine Liste mit den Identifizierungsdaten der Personen, deren Todesursache ermittelt werden soll; jeder dieser Personen ist eine Kennnummer beigelegt. Das Gesundheitsamt stellt dann anhand der Leichenschauheine die Todesursache fest und teilt sie unter der Kennnummer, also ohne Identifizierungsdaten, dem Krebsforschungszentrum mit. So kann man es machen, wenn das Krebsforschungszentrum tatsächlich über keine Informationen verfügt, die eine Identifizierung der einzelnen in die Untersuchung einbezogenen Verstorbenen ermöglicht.

1.2 Der Lösungsvorschlag

Alle geschilderten Lösungsversuche haben ihre Tücken. Sie sind entweder juristisch anfechtbar oder aber recht umständlich. Auch ist der Weg über die Anonymisierung durch die Gesundheitsämter bei weitem nicht bei allen Forschungsprojekten gangbar. Will man die Leichenschauheine stärker für die medizinische Forschung nutzbar machen – was ich für richtig halte –, bleibt deshalb nur ein Weg: das Bestattungsgesetz muß geändert werden. In ihm wäre klar zu regeln, daß und unter welchen Voraussetzungen die Leichenschauheine nicht nur für die Todesursachenstatistik, sondern auch für die Durchführung von Forschungsvorhaben verwendet werden dürfen. Diesen Vorschlag unterbreitete ich dem Sozialministerium unter Hinweis auf die derzeit unbefriedigende Rechtslage schon wiederholt – bisher allerdings ergebnislos.

2. Datenschutz versus Rechnungshof?

Seit eh und je verlangen die Haushaltsordnungen in Bund und Ländern – und das gewiß zu Recht –, daß der Staat sparsam und wirtschaftlich handelt. Aufgabe der Rechnungshöfe ist, dafür zu sorgen, daß die Praxis tatsächlich auch so verfährt. Damit die Rechnungshöfe diese Aufgabe erfüllen können, sind sie berechtigt, von den Behörden die Vorlage und Übersendung zur Erfüllung ihres Auftrags benötigter Unterlagen zu verlangen. Besteht dieses Vorlage- und Einsichtsrecht auch dann, wenn die Unterlagen Angaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse von Bürgern enthalten? Anders gefragt: läßt § 95 LHO auch Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu und, wenn ja, gibt es dafür Grenzen und wo sind diese zu ziehen? Diese Fragen sind zur Zeit Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde. Sie richtet sich gegen eine vom Bundesverwaltungsgericht im Ergebnis bestätigte Forderung des niedersächsischen Rechnungshofs, unbeschränkt Einblick in Akten der Psychiatrischen Abteilung einer Universitätsklinik über die ambulante Behandlung von Kassenpatienten und Selbstzahlern zu nehmen. Weil das Bundesverfassungsgericht den Datenschutzbeauftragten in Bund und Ländern Gelegenheit zur Stellungnahme gab, hatte ich mich mit der Verfassungsbeschwerde näher zu befassen und so geäußert: Das Auskunfts- und Einsichtsrecht der Rechnungshöfe er-

streckt sich nach Wortlaut, Sinn, Zweck und Entstehungsgeschichte der Regelung in den Haushaltsordnungen auch dann auf Unterlagen mit personenbezogenen Daten, wenn diese Daten durch ein Berufs- oder besonderes Amtsgeheimnis – also z. B. durch die ärztliche Schweigepflicht oder das Steuergeheimnis – besonders geschützt sind. Freilich verlangt der Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit bei solcher Sachlage Einschränkungen. Schon, weil sowohl das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als auch die Aufgabe der Rechnungsprüfung durch Rechnungshöfe in der Verfassung verankert ist, kann nicht angehen, der Rechnungsprüfung von vornherein absolute Priorität einzuräumen und ihr alles andere unterzuordnen. So wichtig und notwendig eine geordnete, den Haushaltsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechende Haushalts- und Wirtschaftsführung und eine sie begleitende und sichernde Prüfung durch die Rechnungshöfe ist, so wäre es doch nicht gerechtfertigt, diese Prüfung zu verabsolutieren. Der Zweck „Sicherung der Einnahmen des Staats“, um den es in den Debatte stehenden Prüfungsfällen in der Regel geht, kann nicht von vornherein ein absolutes Übergewicht haben gegenüber dem Recht der Betroffenen auf Wahrung ihres Grundrechts auf Datenschutz, das Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 GG garantieren. Insbesondere gilt dies für Angaben, die umfassend Auskunft über Persönlichkeit, seelische Verfassung und Struktur von Menschen geben und sie damit in ihrem Kern betreffen. In solchen Fällen kann es notwendig sein, dem Rechnungshof keine umfassende Akteneinsicht zu gewähren, sondern ihn auf weniger in das Persönlichkeitsrecht der Betroffenen eingreifende Prüfungsverfahren zu verweisen – auch wenn diese vielleicht aufwendiger sind oder nicht in gleichem Maße die Effektivität der Prüfung gewährleisten wie die umfassende Einsichtnahme. Gerade bei der Einsicht in Unterlagen über psychiatrische Behandlungen stellten sich diese Überlegungen in besonderem Maß. Denn solche Akten enthalten in aller Regel sehr viel mehr Informationen über die Persönlichkeit des Patienten und seine seelische Befindlichkeit als Patientenunterlagen aus anderen medizinischen Bereichen. Sie befassen sich meist auch mit seiner Beziehung zum sozialen Umfeld und geben Aufschluß über das Engagement von behandelnden Ärzten und ihre psychische Einwirkung auf den Patienten. Eine eingeschränkte Einsichtnahme in solche Akten durch Außenstehende, also nicht am Behandlungsgeschehen Beteiligte, würde in besonderem intensiven Maß in das Persönlichkeitsrecht dieser Patienten eingreifen. Geht es lediglich darum festzustellen, ob ein Krankenhaus im Rahmen der ambulanten Behandlung von Patienten tatsächlich auch alle Einzelleistungen in Rechnung gestellt hat, dürfte sie nicht mehr gerechtfertigt sein. Wann das Bundesverfassungsgericht über diese Verfassungsbeschwerde entscheidet, ist noch nicht bekannt.

3. Die unerwartete Anfrage

Wer in einem Krankenhaus stationär behandelt wird, rechnet im allgemeinen nicht damit, daß ihn ein anderes Krankenhaus deshalb anschreibt. Kein Wunder, daß eine Patientin der Universitätsfrauenklinik Heidelberg recht verärgert war, als ihr nur wenige Wochen nach ihrer Entlassung aus der Heidelberger Universitätsklinik ein Brief der Universitätsfrauenklinik Freiburg ins Haus flatterte, worin diese bat, sie möge doch einverstanden sein, daß einer der Freiburger Mitarbeiter im Rahmen eines Forschungsvorhabens die ärztlichen Unterlagen über ihre Behandlung in der Heidelberger Universitätsfrauenklinik einsieht. Eine Nachfrage ergab schnell, wie es dazu gekommen war: Die Universitätsfrauenklinik Freiburg führte in Zusammenarbeit mit den anderen Universitätskliniken im Lande eine wissenschaftliche Studie über Erkrankungen durch, wie sie die

Patientin der Universitätsfrauenklinik Heidelberg hatte. Dafür teilten Mitarbeiter der Universitätsfrauenklinik Heidelberg ihren Kollegen in Freiburg u. a. Name, Anschrift und Art der Erkrankung unserer Patientin mit, damit sie mit der Patientin Kontakt aufnehmen und um Erlaubnis zur Einsicht in ihre Heidelberger Krankenunterlagen bitten. Damit hatten die beiden Universitätskliniken das Pferd vom Schwanz her aufgezäumt:

Nicht erst die Einsichtnahme der Freiburger Ärzte in die Krankenunterlagen der behandelnden Heidelberger Ärzte bedurfte der Einwilligung der Patientin. Die Universitätsklinik Heidelberg hätte bereits nur mit Einverständnis ihrer Patientin deren Name, Anschrift und Art der Erkrankung an Freiburg mitteilen dürfen. Daß sie dies nicht beachtete, verstieß gegen § 20 LDSG (alt) und zugleich gegen die ärztliche Schweigepflicht. Auf meine Beanstandung nach § 18 LDSG teilte mir das Klinikum Heidelberg mit, ein solcher Vorgang werde sich nicht wiederholen; in Zukunft werde die Universitätsfrauenklinik Heidelberg in solchen Fällen die Einwilligung der Patienten selbst einholen. Fragt sich bloß, warum eigentlich nicht gleich so?

4. Die Chefarzt-Ambulanz

Chefärzte haben meist das Recht, im Rahmen einer Nebentätigkeit sog. Selbstzahler ambulant zu behandeln und dabei Personal und Einrichtungen des Krankenhauses in Anspruch zu nehmen. Als Ausgleich dafür müssen sie einen Teil ihrer Einnahmen aus dieser Nebentätigkeit an das Krankenhaus abführen. Da in diesen Fällen nicht das Krankenhaus, sondern der Chefarzt Gläubiger der Honorarforderung ist und diese beim Patienten einzieht, kennen die Krankenhausträger den Umfang der Nebentätigkeit nicht genau. Immer wieder bewegt sie deshalb die Frage, wie sie kontrollieren können, daß die Chefärzte ihrer Ablieferungspflicht korrekt nachkommen. Häufig verpflichten sich Chefärzte deshalb in ihren Verträgen mit dem Krankenhausträger, zum Zwecke dieser Kontrolle Auskunft auf alle Fragen zu geben und Einsicht in Unterlagen zu gewähren. So klar diese Absprache auf den ersten Blick erscheint, bereitet doch ihre Praktizierung erhebliche Schwierigkeiten, wie folgende Anfrage zeigt:

Ein Chefarzt eines städtischen Krankenhauses, in dessen Vertrag alles so stand, wollte wissen, ob es Rechtens sei, daß Mitarbeiter des städtischen Rechnungsprüfungsamts seinen ärztlichen Terminkalender einsehen, in dem die Namen seiner ambulanten Patienten vermerkt sind. Der Chefarzt zögerte nicht ohne Grund, weil er ja dem Prüfer des Krankenhausträgers, der Unterlagen einsieht, in denen auch der Name von Patienten erscheint, einen Vorgang offenbart, der unter die ärztliche Schweigepflicht fällt. Dabei ist nicht entscheidend, ob der Prüfer auch die Diagnose erkennen kann; denn allein schon die Information, daß sich jemand von einem Arzt behandelt läßt, fällt unter die ärztliche Schweigepflicht. Der Arzt darf deshalb anderen diese Information nur zur Kenntnis geben, wenn ihm eine Rechtsvorschrift dies ausdrücklich erlaubt, der Patient eingewilligt hat oder ein sonstiger Rechtfertigungsgrund ersichtlich wäre. Alles ist hier nicht der Fall. Insbesondere legitimiert die Absprache im Chefarztvertrag über das Einsichts- und Auskunftsrecht des Krankenhausträgers den Chefarzt nicht, seine ärztliche Schweigepflicht zu durchbrechen. Denn diese Vereinbarung begründet nur Rechte und Pflichten der Vertragspartner, schafft aber keine Befugnis, in Rechte der Patienten einzugreifen. Infolge dieser Rechtslage ist es notwendig, schon beim Abschluß des Chefarztvertrags die Kontrollfrage zu bedenken. Krankenhausträger und Chefärzte sollten sich dabei

möglichst auf ein Verfahren verständigen, das zum einen dem Krankenhausträger ermöglicht, die aus der ambulanten Behandlung von Selbstzahlern erzielten Einnahmen des Chefarztes nachzuprüfen, und zum anderen den Arzt nicht in Konflikt mit seiner Schweigepflicht bringt. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn der Chefarzt dem Krankenhausträger durchnummerierte anonymisierte Durchschriften der Rechnungen überläßt. Meint der Krankenhausträger, dies reiche nicht aus und besteht deshalb darauf, daß seine Prüfer auch Unterlagen mit Angaben über ganz bestimmte Patienten einsehen können, kommt es darauf an, ob der Chefarzt bereit ist, diese Forderung zu akzeptieren. Falls ja, bleibt ihm – will er mit der ärztlichen Schweigepflicht nicht in Konflikt geraten – nichts anderes übrig, als seine Patienten vor der Behandlung auf seine Auskunftspflicht gegenüber dem Krankenhausträger hinzuweisen und zu bitten, damit einverstanden zu sein.

5. Das automatisierte Gedächtnis des Klinikums der Universität Freiburg

Das Universitätsklinikum Freiburg, zu dem 13 Kliniken gehören – und zwar die Medizinische, Chirurgische, Anaesthesiologische, Neurochirurgische, Psychiatrische, Neurologische, Radiologische Universitätsklinik, ferner die Universitäts-Hautklinik, -Augenklinik, -Kinderklinik und -Frauenklinik sowie die Universitätsklinik für Zahn-, Mund- und Kieferheilkunde und die Universitätsklinik für Hals-, Nasen- und Ohrenheilkunde – behandelt jährlich ca. 50 000 Patienten stationär. Die einzelnen Kliniken legen über jeden Patienten eine Krankenakte an, die nach Abschluß der Behandlung im Klinikarchiv landet. Kein Wunder, daß sich das Klinikum der Universität Freiburg vor geraumer Zeit Gedanken machte, wie es mit Hilfe der EDV die umfangreichen Datenbestände der Kliniken leichter führen und die Patientenunterlagen in den Klinikarchiven besser und schneller für die medizinische Betreuung der Patienten und für Forschungszwecke nutzbar machen kann. Es beauftragte seine Abteilung Medizinische Informatik, das EDV-gestützte Medizinische Archivsystem MIDOC zu entwickeln. Seit 1990 setzt das Klinikum Freiburg MIDOC zur Erledigung der Routineaufgaben der Klinikarchive, zur Unterstützung der Mikroverfilmung der Krankenblätter und zur Registrierung eingehender Krankenunterlagen und von Ausleihvorgängen ein. Jeder stationäre Patient wird darin mit seinen Stammdaten (Name, Geburtstag und Anschrift u. a.) erfaßt und einer Kurzfassung seiner Krankengeschichte mit Informationen über Operationen, Verlegungen, Entlassungen und Diagnosen. Zur Zeit sind in MIDOC ca. 220 000 Personen dadurch registriert, daß alle stationären Aufenthalte der Patienten der Zahnklinik seit 1949 und der übrigen Kliniken seit 1986 erfaßt wurden. Bei der Überprüfung von MIDOC zeigten sich Probleme und Mängel:

5.1 Der klinikübergreifende Direktzugriff

Das Archivsystem MIDOC ist als einheitliches Archivsystem für das ganze Klinikum der Universität Freiburg konzipiert. Infolgedessen sollen künftig einzelne Mitarbeiter der 13 Kliniken, die ausdrücklich dazu ermächtigt wurden, nicht nur die Daten abrufen können, die das Archiv ihrer Klinik in MIDOC einspeicherte, sondern auch Archivdaten der anderen Kliniken. Den Umfang dieser Zugriffe hat das Klinikum noch nicht abschließend festgelegt. Es will durch diese klinikübergreifenden Direktzugriffe den behandelnden Ärzten die Gelegenheit geben, unmittelbar nach der Aufnahme eines Patienten am Bildschirm festzustellen, ob dieser schon früher einmal in einer der Kliniken des Klinikums in stationärer Behandlung war und, falls ja, dessen damalige Krankengeschichte beim entsprechenden Klinikarchiv an-

zufordern. Nur stationäre Aufenthalte in der Psychiatrischen Klinik sollen nicht klinikumsweit automatisiert abrufbar sein

5.1.1 Wer darf wann wie zugreifen?

Das Problem liegt auf der Hand. Kann es angehen, daß z. B. Ärzte der Anaesthesiologischen Universitätsklinik auf diese Weise per Knopfdruck die Archive der 12 anderen Kliniken nach einem bestimmten Patienten durchsuchen? § 45 Abs. 1 des neuen Landeskrankenhausesgesetz sagt dazu klipp und klar: grundsätzlich dürfen die Kliniken eines Klinikums untereinander Patientendaten nur weitergeben, soweit es zur Versorgung des Patienten und zur verwaltungsmäßigen Abwicklung des Behandlungsverhältnisses erforderlich ist. Das heißt: Das Klinikum Freiburg darf Abrufberechtigungen nur solchen Mitarbeitern – und zudem nur in dem dazu notwendigen Umfang – einräumen, bei denen es mit guten Gründen davon ausgehen kann, daß diese die im Archivsystem gespeicherten Patientendaten tatsächlich zur Behandlung von Patienten benötigen. Bei der Entscheidung, wer eine solche Abrufmöglichkeit erhalten soll, hat es die besondere Problematik automatisierter Direktabrufverfahren zu bedenken: die Zugriffe der Abrufberechtigten erfolgen schnell und direkt und, wenn sie wollen, sogar auf alle zum Abruf bereitgehaltenen Daten, ohne daß im Einzelfall noch jemand nachprüfen kann, ob der einzelne Abruf tatsächlich gerechtfertigt ist. Darin liegt ein erhebliches Mißbrauchsrisiko. Auf es darf sich das Klinikum nur einlassen, soweit es die Sache unumgänglich erfordert. Das heißt: Es darf beim Einräumen der einzelnen Abrufberechtigungen nicht schematisch verfahren, sondern muß unbedingt differenzieren. Zunächst einmal ist zu fragen, ob es überhaupt bei jeder der 13 Kliniken des Klinikums Freiburg notwendig werden kann, daß sie für die Behandlung eines bestimmten Patienten die Krankenunterlagen kennen muß, die sich bei der einen oder anderen der weiteren 12 Kliniken über diesen Patienten befinden. Daran läßt sich z. B. im Verhältnis von Zahnklinik zur Frauenklinik sehr wohl zweifeln. Des weiteren ist ein klinikübergreifender Zugriff nur zu rechtfertigen, wenn eine Klinik die Informationen, welche eine andere Klinik des Klinikums vorhält, kurzfristig benötigt. Reicht dagegen die Zeit aus, jeweils beim Klinikarchiv nachzufragen, geht es nicht an, das Risiko eines Direktabrufverfahrens einzugehen. Anders gesagt: in der Regel wird es genügen, wenn man mit Hilfe des Archivsystems MIDOC abfragen kann, ob ein Patient schon früher und, falls ja, in welcher Klinik und wann stationär behandelt wurde und unter welcher Krankenblattnummer das Klinikarchiv diese frühere Behandlung dokumentiert. Eine Rolle spielt dann freilich auch noch, wann die frühere Behandlung stattgefunden hat. Da beispielsweise die Hautklinik oder Frauenklinik 1991 bei einer Behandlung eines Patienten wohl kaum mehr behandlungsrelevante Erkenntnisse aus einer zwischen 1949 und 1970 erfolgten Behandlung gerade dieses Patienten in der Zahnklinik gewinnen kann, wäre es nicht angemessen, diesen Kliniken den Direktabruf solcher Informationen zu gestatten. Und noch eines muß klar sein: keinesfalls vermag die Forschungsaufgabe der Universität einen klinikübergreifenden Direktabruf auf Patientendaten zu rechtfertigen. Das wäre mit der ärztlichen Schweigepflicht schlechterdings nicht vereinbar. Sie läßt bekanntlich eine Weitergabe von Patientendaten an andere Kliniken des Klinikums für

Forschungszwecke nur zu, wenn sich der Patient zuvor ausdrücklich mit der Weitergabe seiner Daten für Forschungszwecke einverstanden erklärt hat oder wenn seine Daten vor der Weitergabe anonymisiert wurden.

Ich forderte das Klinikum Freiburg auf, nur innerhalb des aufgezeigten Rahmens Direktabfragemöglichkeiten zuzulassen. Es erarbeitet derzeit ein Konzept über die Ausgestaltung der einzelnen Abrufberechtigungen unter Berücksichtigung der aufgezeigten datenschutzrechtlichen Aspekte. Hoffentlich dauert dies nicht mehr all zu lange.

5.1.2 Notwendige Rahmenbedingungen für Direktabrufe

Wer Möglichkeiten zum Direktabruf auf sensible Patientendaten in einem so weiten Ausmaß wie MIDOC zuläßt, muß besonders darauf achten, wie er Mißbräuche verhindern kann. Insbesondere gilt es sicherzustellen, daß tatsächlich nur die Mitarbeiter Zugriffsmöglichkeiten erhalten, denen aufgrund ihrer Aufgaben in ihrer Klinik eine solche zugeteilt werden darf. Daran ließ es das Klinikum Freiburg nicht unerheblich fehlen. Statt eines formalisierten Antragsverfahrens erfolgte der Eintrag der Benutzerkennung – also die Maßnahme, die letztlich den Direktzugriff ermöglicht – einfach „auf Zuruf“. Eine solche Praxis wird der von § 8 LDSG (alt) geforderten Speicher- und Organisationskontrolle nicht gerecht. Ebenso hatte das Klinikum Freiburg keine angemessene Überprüfung der erfolgten Zugriffe sichergestellt. Das Archivsystem protokollierte nämlich nur die erfolgten Zugriffe auf Diagnosedaten, nicht auch auf die vielen sonstigen Daten über Patienten. Infolgedessen war es selbst unmöglich, im nachhinein zu kontrollieren, ob ein abrufberechtigter Mitarbeiter im Einzelfall zu Unrecht Abrufe tätigte. Beide Mängel mußte ich nach § 18 LDSG (alt) beanstanden. Während das Klinikum Freiburg sich daraufhin sofort bereit erklärte, für die Vergabe von Abrufberechtigungen ein formalisiertes Antragsverfahren einzuführen, geht ihm meine Forderung, nicht nur die lesenden Zugriffe auf Diagnosedaten, sondern auch auf andere Patientendaten zu protokollieren, zu weit. Dabei übersieht es, daß nicht bloß Diagnosedaten sensibler Art sind, sondern z. B. auch die Information, daß ein bestimmter Patient zu einer bestimmten Zeit in einer bestimmten Klinik des Klinikums behandelt wurde. Denn vielfach gibt z. B. allein der Name der Klinik – man denke z. B. an die Universitäts-Frauenklinik oder Hautklinik – einen gewissen Aufschluß über die Art der Erkrankung. Zudem ist bereits der Umstand, daß jemand sich in einer Klinik aufhält, ein Geheimnis im Sinne des § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB. Aus diesen Gründen ist zumindest eine stichprobenweise Protokollierung aller Zugriffe – insbesondere der von Benutzern anderer Kliniken – erforderlich. Ich hoffe, daß sich das Klinikum Freiburg dieser Notwendigkeit nicht verschließt; die Verhandlungen darüber sind noch im Gang.

5.2 Das Löschproblem

Eigentlich sollte es längst selbstverständlich sein, daß jeder, der Daten speichert, sich zugleich überlegt, wie lange dies geschehen soll, und die entsprechenden Festlegungen für die ins Auge gefaßte Löschung trifft. Leider ist dies in der Praxis noch längst nicht immer so. Auch das Klinikum Freiburg hatte sich beim Einrichten seines Archivsystems MIDOC zunächst einmal nur mit dem Einspeichern der Patientendaten befaßt, aber keine

Löschkonzeption entwickelt. Das wäre freilich notwendig gewesen, weil die Speicherung von Patientendaten in einem Klinikum nur so lange andauern darf, wie es das Datenschutzgesetz erlaubt. Das Klinikum will jetzt, nachdem ich es dazu aufgefordert habe, die Löschkonzeption für MIDOC nachliefern. Dabei muß es folgendes beachten:

Nach § 19 Abs. 1 Nr. 2 LDSG (neu) sind Patientendaten zu löschen, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben nicht mehr benötigt werden und kein Grund zur Annahme besteht, daß durch die Löschung schutzwürdige Belange der Patienten beeinträchtigt werden. Aufgabe der im Freiburger Klinikum zusammengefaßten Kliniken ist, die Patienten zu behandeln, die Behandlung zu dokumentieren und die zur Erfüllung der Dokumentationspflicht in Akten erfaßten oder automatisiert gespeicherten Patientendaten vorzuhalten, damit man erforderlichenfalls auf sie für eine nachfolgende Behandlung oder etwaige Auseinandersetzungen über mögliche Mängel einer Behandlung zurückgreifen kann. Wie lange danach Patientendaten vorzuhalten sind, beschreibt die von der Landesärztekammer erlassene ärztliche Berufsordnung: in der Regel zehn Jahre nach Abschluß der Behandlung, länger nur, soweit die ärztliche Erfahrung dies gebietet – beispielsweise, wenn die Unterlagen noch für spätere Behandlungen benötigt werden. Diese Regelung zeigt zweierlei zum einen und vor allem gibt es nach Auffassung der Landesvertretung der Ärzte viele Behandlungen, bei denen eine Aufbewahrung der gefertigten ärztlichen Aufzeichnungen von zehn Jahren ausreicht; zum anderen ist in den sonstigen Fällen notwendig, je nach Patient und Art der Behandlung und Erkrankung zu differenzieren. Anders gesagt: es ist keinesfalls geboten, die Aufzeichnungen über eine Behandlung stets bis zum Tode des Patienten aufzubewahren; gerade aber dies strebte das Freiburger Klinikum, wie beim Kontrollbesuch zu hören war, ursprünglich an. Auch der andere Zweck der Dokumentation, Beweismittel für Auseinandersetzungen über mögliche Mängel einer Behandlung zu sein, rechtfertigt eine Speicherung bis zum Tod des Patienten nicht. Denn etwaige Schadenersatzansprüche von Patienten wegen fehlerhafter Behandlung verjähren spätestens nach 30 Jahren. Das heißt aber keineswegs implizit, daß Patientendaten über diese 30 Jahre vorzuhalten wären. Nach aller Erfahrung machen Patienten Ersatzansprüche nur begrenzte Zeit nach der Behandlung und zudem innerhalb der Frist geltend, in der die Klinik die Aufzeichnungen ohnehin noch für spätere Behandlungen aufbewahren muß. Kurzum: Das Klinikum Freiburg hat die im Archivsystem MIDOC gespeicherten Daten in aller Regel nach 10 Jahren zu löschen, wenn die ärztliche Berufsordnung keine weitere Aufbewahrung mehr verlangt.

6. Sorgen der Bürger

Welche Rechte habe ich als Patient oder dessen Angehöriger gegenüber dem Arzt oder Krankenhaus? Wer darf was im Krankenhaus machen? Solche und ähnliche Fragen tragen Bürger ständig an mich heran. Offensichtlich herrscht hierüber große Unsicherheit – freilich nicht nur bei den Bürgern, sondern auch bei den Ärzten und deren Mitarbeiter.

6.1 Die falsche Zurückhaltung

„Wir mußten im Gegensatz zu unserem früheren Domizil ... hier feststellen, daß sich die behandelnden Ärzte durchweg sperren, wenn der Patient Einsicht z. B. in vorliegende Laborergebnisse oder sonstige Untersuchungen erbittet (vornehm ausge-

drückt).“ Das schrieb mir ein aus einem anderen Bundesland zugezogener Bürger und beehrte Auskunft über die Rechtslage in Baden-Württemberg. Vielleicht hat ihn meine Antwort überrascht: seine Beobachtungen sind jedenfalls nicht auf eine unterschiedliche Rechtslage zurückzuführen; die Rechtslage ist nämlich in allen Bundesländern gleich. Überall haben Patienten grundsätzlich das Recht, von ihrem Arzt oder Krankenhaus Auskunft über das zu erhalten, was diese über sie speichern. Allerdings hat sich auch nach meiner Erfahrung das Auskunftsrecht der Patienten noch nicht überall herumgesprochen. Im Gegenteil: hin und wieder müssen die Patienten einiges Stehvermögen aufbringen, wenn sie in den Besitz der gewünschten Informationen gelangen wollen. Der mündige Patient scheint noch nicht überall gefragt zu sein.

6.2 Die Krankenakte der Mutter

Ein Bürger, der sich, wie er mir schrieb, sehr mit seiner Vergangenheit beschäftigte, wollte Auskunft über die Krankenakte seiner verstorbenen Mutter. Diese Auskunft muß ihm kein Arzt oder Krankenhaus geben. Denn das Recht eines jeden Patienten, Einsicht in seine Krankenakte zu nehmen, ist höchstpersönlicher Natur und steht deshalb nach dem Tod des Patienten weder den Erben noch den Angehörigen zu. Eine andere Frage ist freilich, ob ein Arzt in solchen Fällen nicht wenigstens berechtigt ist, dem Kind Auskünfte zu geben. Ein Hinderungsgrund könnte die ärztliche Schweigepflicht sein, die ja mit dem Tod des Patienten nicht erlischt und die der Arzt auch dann beachten muß, wenn ein naher Angehöriger Auskunft aus den Akten erhalten will und der Patient den Arzt nicht von der Beachtung der Schweigepflicht entbunden hat. Ist der Patient tot, kommt es in solchen Fällen darauf an, ob die Auskunft dem mutmaßlichen Willen des Verstorbenen entspricht. Dabei ist u. a. zu bedenken, welches Geheimhaltungsinteresse der Verstorbene gegenüber demjenigen hat, der die Auskunft will. Dies wiederum kann davon abhängen, um welche Art von Informationen es sich handelt und für welche Zwecke sie verwendet werden sollen. Patentlösungen gibt es also nicht. Ob eine Auskunft angebracht ist, muß letztlich der Arzt in eigener Verantwortung entscheiden.

6.3 Die mißverständene Fürsorge

Nicht immer wird von dem, für den etwas als Fürsorge gedacht ist, auch so empfunden. Das zeigte sich wieder einmal in folgendem Fall: Ein Kinderarzt einer Klinik fragte die Eltern eines neugeborenen Kindes bei der ersten Untersuchung nach dem Arzt, der die nächste Untersuchung durchführen wird. Die Eltern nannten einen Arzt, der ihnen allerdings bis dahin nur dem Namen nach, nicht aber persönlich bekannt war. Als sie am nächsten Tag bei diesem wegen eines Untersuchungstermins anriefen, waren sie sehr überrascht, daß ihm bereits die Untersuchungsergebnisse aus der Klinik vorlagen. Auf alles Wissens- und Nichtwissenswerte seien sie in der Klinik schriftlich und mündlich hingewiesen worden, klagten die Eltern daraufhin bei mir, nur die Weitergabe der Untersuchungsergebnisse an diesen Arzt, sei mit keinem Wort erwähnt worden. Offensichtlich ging der Kinderarzt in der Klinik ganz selbstverständlich davon aus, daß die Eltern, als sie ihm den Namen des Arztes nannten, damit zugleich ihr Einverständnis bekundeten, diesem die Ergebnisse der ersten Untersuchung zukommen zu lassen. Bei solchen Annahmen ist Zurückhaltung geboten, wie der Fall zeigt. Es gibt immer mehr Patienten, die über das, was der Arzt vorhat, unterrichtet sein wollen. Umfassende Information ist deshalb allemal besser und vermeidet Ärger und Verstimmungen.

6.4 Die Praxisübergabe und die Patientenkartei

Ist es eigentlich zulässig, daß Ärzte bei der Übergabe ihrer Praxis dem Nachfolger auch die Patientenunterlagen überlassen, ohne die Patienten zuvor zu fragen, wie sie sich dazu stellen? Diese Frage wird schon seit längerem kontrovers diskutiert. Daß sie nach wie vor aktuell ist, zeigten mir auch 1991 wieder eine Reihe von Anfragen. Dabei könnte die Frage in Baden-Württemberg schon längst geklärt sein. Bereits mit Beschluß vom 26. Okt. 1989 hatte der Landtag die Landesregierung aufgefordert, das Problem im Einvernehmen mit der Landesärztekammer zu lösen und dabei dafür zu sorgen, daß die Patienten ein Mitbestimmungsrecht erhalten. Wie ich dann einer Mitteilung der Landesregierung an den Landtag vom 16. Mai 1990 entnehmen konnte, hat das Sozialministerium inzwischen auch Gespräche mit Vertretern der Landesärztekammer, der Landestierärztekammer, der Landeszahnärztekammer, dem Innenministerium und Ministerium Ländlicher Raum aufgenommen (LT-Drs. 10/3351, S. 45). Diese Gespräche scheinen aber, aus welchen Gründen auch immer, sehr viel Zeit in Anspruch zu nehmen. Jedenfalls haben sie bisher noch nirgendwo ihren Niederschlag gefunden. Wiederholte Anfragen meines Amtes beim Sozialministerium nach dem Stand der Angelegenheit blieben unbeantwortet.

6.5 Der wißbegierige Verwaltungsleiter

Selbst das Öffnen von Briefen kann im Krankenhaus ein Problem sein. Das erfuhr ich aus einer Zuschrift eines Chefarztes, der mich deshalb um Rat fragte. In seinem Krankenhaus war es offenbar üblich, daß der Leiter der Krankenhausverwaltung auch dann an das Krankenhaus oder dessen Abteilungen gerichtete Briefe öffnete, wenn im Adreßfeld ausdrücklich zusätzlich der Name eines oder mehrerer Ärzte des Krankenhauses genannt war. Diese Praxis halte ich nicht für zulässig, weil sie der Verteilung der Aufgaben innerhalb des Krankenhauses nicht gerecht wird. Bekanntlich sind zur gemeinsamen Leitung des Krankenhauses ein leitender Arzt, der Leiter der Krankenhausverwaltung und der Leiter des Pflegedienstes berufen. Innerhalb dieses Rahmens ist es Aufgabe der Krankenhausverwaltung, in erster Linie die Behandlungsverhältnisse verwaltungsmäßig abzuwickeln; die medizinische Versorgung der Patienten obliegt dagegen dem ärztlichen Bereich. Diese Aufteilung gilt es auch beim Umgang mit Patientendaten - und dazu gehört das Öffnen von Briefen - zu beachten. Eingehende Post, die erkennbar den ärztlichen Bereich betrifft - wozu auch Briefe gehören, deren Absender im Adreßfeld zusätzlich zum Krankenhaus ausdrücklich den Namen eines Arztes angibt und damit zum Ausdruck bringt, daß sein Anliegen dem ärztlichen Bereich zuzuordnen ist - dürfen grundsätzlich nur solche Mitarbeiter des Krankenhauses öffnen, die unter der Verantwortung seiner ärztlichen Leitung stehen. Gerade, weil im Krankenhaus so viele sensible Patientendaten anfallen, sollte es auch hierauf besonders achten. Andernfalls würden manche Mitarbeiter, insbesondere der Leiter der Krankenhausverwaltung, mehr sensible Informationen über Patienten erfahren, als er für seine Arbeit tatsächlich braucht.

6.6 Das private Schreibbüro

„Das Radiologische Institut des Katharinenhospitals der Stadt Stuttgart läßt seine ärztlichen Berichte durch ein privates Schreibbüro schreiben. Dabei sind die Mitarbeiter des Schreibbüros nicht einmal zur Geheimhaltung verpflichtet worden.“ Diese Klage einer Bürgerin wollte ich zunächst nicht recht glau-

ben. Indes, die Information traf zu: die Stadt Stuttgart bestätigte mir auf Anfrage, daß das Radiologische Institut des Katharinenhospitals schon seit einiger Zeit Befundberichte in privaten Schreibbüros schreiben läßt. Dabei erfahren die Schreibbüros und deren Mitarbeiter nicht nur die Befunddaten, sondern auch die Namen der Patienten. Schuld an allem sei der akute Mangel an Schreibkräften, begründete die Stadt Stuttgart das Vorgehen des Radiologischen Instituts. Zugleich räumte sie ein, daß es bislang keine Vereinbarung zwischen dem Radiologischen Institut und dem Schreibbüro wegen der Geheimhaltung der dem Schreibbüro zugegangenen Patientendaten gibt. Eine solche Vereinbarung bereite das Katharinenhospital jetzt aber vor. Doch damit nicht genug: wir stellten bei dieser Gelegenheit fest, daß auch die Klinik für Kiefer- und Gesichtschirurgie sowie das Zentrum für Innere Medizin des Katharinenhospitals private Schreibbüros einsetzen - allerdings mit einem Unterschied: hier existieren wenigstens schriftliche Vereinbarungen über die Wahrung der Schweigepflicht.

Das allein macht freilich das Vorgehen auch nicht zulässig. Schaltet nämlich ein Krankenhaus zum Schreiben seiner Befundberichte Schreibbüros ein, erfährt dieses Dinge, die den Ärzten im Rahmen ihrer Behandlung der Patienten bekannt wurden und deshalb unter die ärztliche Schweigepflicht fallen. Noch nie gab es bislang eine Rechtsnorm, die Ärzten erlaubt hätte, solche Patientendaten den Mitarbeitern privater Schreibbüros zur Kenntnis zu geben. Diese sind nämlich - anders als die im Krankenhaus beschäftigten Schreibkräfte - keine „berufsmäßig tätige Gehilfen“ der Ärzte im Sinne von § 203 Abs. 1 und 3 StGB, weil die ärztliche Leitung des Krankenhauses auf deren Arbeit - anders als bei Schreibkräften eines Krankenhauses - keine Einwirkungsmöglichkeit hat. Daß die Klinik für Kiefer- und Gesichtschirurgie sowie das Zentrum für Innere Medizin des Katharinenhospitals mit den beauftragten Schreibbüros wenigstens Vereinbarungen über die Geheimhaltung der mitgeteilten Patientendaten abgeschlossen haben, ist zwar besser als nichts. Doch ist die Schutzwirkung einer solchen Vereinbarung relativ gering: sie begründet allenfalls eine schuldrechtliche Pflicht, über das zu schweigen, was man im Rahmen dieser Schreibtätigkeit erfährt; sie verhindert jedoch nicht, daß die Patientendaten bei den Schreibbüros nicht mehr unter dem Schutz der ärztlichen Schweigepflicht stehen. Auf meine Beanstandung nach § 18 LDSG (alt) räumte die Stadt Stuttgart ein, daß das Katharinenhospital nach den Buchstaben des Gesetzes so nicht hätte verfahren dürfen. Doch es sei ihm einfach gar nichts anderes übrig geblieben. Das wiederum stimmte so aber sicher nicht; es hätte auf jeden Fall die Befundberichte unter einer Code-Nummer schreiben lassen können mit der Folge, daß die Mitarbeiter des Schreibbüros wenigstens nicht erfahren, um wen es geht.

Nachtrag: zum 1. Januar 1992 ändert sich die Rechtslage: Krankenhäuser dürfen solche Schreibarbeiten dann außer Haus geben; das Schreibbüro braucht bloß zuvor seine Mitarbeiter zur Geheimhaltung verpflichten. Im Interesse der Patienten läge, daß die Krankenhäuser trotzdem wenigstens Befundberichte unter einer Code-Nummer schreiben lassen.

6.7 Sparen beim Briefporto

Krankenhäuser kosten bekanntlich viel Geld. Darum keine Frage: auch sie müssen sich bemühen, so wirtschaftlich und sparsam wie möglich zu handeln. Doch eine Grenze gibt es: solche Sparsamkeit darf nicht auf Kosten der Persönlichkeitsrechte der Patienten gehen. Anders verfuhr freilich das Klinikum der Uni-

versität Heidelberg, wie ich von einer Patientin hörte. Es versandte, um Porto zu sparen, die im Klinikrechenzentrum erstellten Rechnungen über stationäre Behandlungen nicht als normale Briefe, sondern als Briefdrucksachen und benutzte dabei Briefumschläge mit Adhäsionsverschlüssen, obwohl die Rechnungen auch Angaben über die Erkrankung enthalten, deretwegen der Patient stationär behandelt wurde. Trotzdem hielt die Klinikumsverwaltung dieses Vorgehen für unbedenklich, weil auch eine Drucksache dem Briefgeheimnis unterliege. Schon richtig, doch von Unbedenklichkeit kann trotzdem keine Rede sein. Weil die versandten Rechnungen sensible Angaben, z. B. die Erkrankung, enthalten, muß das Klinikum sicherstellen, daß Dritte hiervon keine Kenntnis erhalten. Gerade dies war bei der gewählten Versandart des Klinikums nicht der Fall. Denn die Post darf nach den postrechtlichen Bestimmungen zu Kontrollzwecken jederzeit solche Sendungen öffnen und zur Kenntnis nehmen. Damit nahm das Klinikum in Kauf, daß Mitarbeiter der Post im Zuge von Kontrollen erfahren, wer sich u. a. wegen welcher Erkrankung in der Klinik aufgehalten hat. Doch nicht nur sie, unter Umständen hätten auch andere Personen die Rechnungen lesen können, da es ja nicht üblich ist, Briefdrucksachen unmittelbar dem Adressaten auszuhändigen. Nicht einmal nachträglich kann deshalb der Empfänger solcher Briefdrucksachen zuverlässig feststellen, ob Dritte den Inhalt zur Kenntnis nahmen, da – laut Postvorschrift – Adhäsionsverschlüsse so beschaffen sein müssen, daß man sie nach Öffnung wieder verschließen kann, ohne daß dabei der Umschlag beschädigt wird. Auf meine Beanstandung nach § 18 LDSG (alt) weigerte sich das Klinikum der Universität Heidelberg zunächst einmal in Absprache mit dem Wissenschaftsministerium, es besser zu machen. Bis das Wissenschaftsministerium dann „Grünes Licht“ gab, Rechnungen – wie üblich – als normale Briefe zu verschicken, bedurfte es einiger Überzeugungsarbeit.

8. Teil: Was sonst wichtig war

1. Abschnitt: Die Statistik

1. Immer wieder ein Thema

„Volkszählung 2000 – oder was sonst?“ war das Thema einer Tagung, die das Statistische Bundesamt vor kurzem veranstaltete. Den Hintergrund hierzu bilden Bestrebungen, im Jahr 2000 europaweit das Volk zu zählen. Weil hierzulande aber selbst eingefleischte Statistiker bezweifeln, daß eine erneute Volkszählung im bisherigen Stil sinnvoll wäre, begibt man sich auf die Suche nach Alternativen: Bei der Wiesbadener Tagung diskutierte man, wie der Presse zu entnehmen war, insbesondere über die Möglichkeit, die Melderegister statistisch auszuwerten. Dafür aber müßten diese erst „verbessert“, das heißt, vereinheitlicht und auf ihre Richtigkeit hin überprüft werden. Bei einer solchen Ausrichtung der Melderegister nach den Bedürfnissen der Statistik ist jedoch Zurückhaltung geboten, damit nicht tendenziell Unvereinbares miteinander verbunden wird. Ganz gleich wie die Sache weitergeht, schon jetzt ist absehbar: die Reihe der Datenschutzfragen im Bereich der Statistik wird vorerst nicht abreißen. Das war auch 1991 so.

2. Die kommunalen Statistikstellen

Die Gemeinden dürfen quasi als Ausgleich für die immense Arbeit, welche ihnen die Volkszählung 1987 bescherte, die Befragungsergebnisse auch für eigene statistische Auswertungen verwenden. Das Statistische Landesamt liefert ihnen auf Wunsch nicht nur die sog. Gemeindeblätter, also gemeindebezogene Auswertungen der Volkszählungsdaten, sondern auch die Einzeldatensätze der in der jeweiligen Gemeinde befragten Bürger. Einem derartigen Datensatz kann man beispielsweise entnehmen, wann die befragte Person geboren ist, ob sie männlich oder weiblich ist, ledig, verheiratet, verwitwet oder geschieden, welcher Konfession sie angehört, welche Staatsangehörigkeit sie hat, ob sie arbeitet, arbeitslos, Hausfrau oder Hausmann, Schüler oder Student ist, ob sie ihren Lebensunterhalt mit Einkünften aus Erwerbs- oder Berufstätigkeit, aus Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, einer Rente oder Pension, aus ihrem Vermögen, aus Unterhaltszahlungen, aus Sozialhilfe oder aus BAföG bestreitet, welchen Schulabschluß sie hat und ob auch einen Fachschul-, Fachhochschul- oder Hochschulabschluß und wenn ja, welcher Richtung, welchen Beruf sie erlernt hat, wie lange die Ausbildung gedauert hat und welchen Beruf sie ausübt. Hinzu kommen viele weitere Angaben, insbesondere über die Wohnsituation. Zu alledem enthält der Einzeldatensatz auch noch die „Blockseite“, zu der die Wohnung des befragten Bürgers gehört. Bei der Blockseite handelt es sich um eine relativ genaue Ortsangabe: sie umfaßt jeweils die Häuser einer Straßenseite von einer Einmündung bis zur nächsten. Auf der Hand liegt, daß gerade ortskundige Gemeindebedienstete aufgrund der Blockseitenangabe und der detaillierten Personenangaben manch eine Person werden identifizieren können. Deshalb sehen die Gesetze wenigstens vor, daß die Gemeinden, die solche Einzeldatensätze aus der Volkszählung wollen, eine räumlich, personell und organisatorisch abgeschottete kommunale Statistikstelle eingerichtet haben müssen. Eine ähnliche Regelung gilt, wenn Gemeinden als Erhebungsstellen bei der Durchführung von Agrarstatistiken tätig werden. Dann müssen sie ebenfalls eine abgeschottete Statistikstelle installieren; dies kann dieselbe sein, in der sie auch Volkszählungsdaten verarbeiten. Bisher zeigten meinem Amt 19 Gemeinden im Land die Einrichtung einer kommunalen Statistikstelle an. Kontroll- und Informationsbesuche bei den kommunalen Statistikstellen in Stuttgart, Heilbronn und Esslingen brachten einige Datenschutzprobleme zu Tage.

2.1 Abschottung – mal so, mal so

Gelungene Abschottungsmaßnahmen hat die Stadt Esslingen getroffen: ihre kommunale Statistikstelle ist in eigenen, zugangsgesicherten Räumen untergebracht und verfügt über eigenes Personal, das nebenbei keine statistikfremden Aufgaben erledigt. Auch organisatorische Schwächen, die die Abschottung hätten gefährden können, entdeckten wir in Esslingen nicht. Weniger zufrieden waren wir mit der Abschottung der kommunalen Statistikstelle der Stadt Stuttgart. Auch diese hat zwar eigene zugangsgesicherte Räume und – sogar recht zahlreiche – eigene Mitarbeiter. Unbefriedigend ist aber, daß sich in Stuttgart innerhalb des abgeschotteten Bereichs auch die Räume des Leiters und des stellvertretenden Leiters des Statistischen Amtes befinden und zu deren Aufgaben außer der Statistikstelle auch die Abteilung Wahlen und Verwaltung gehört. Die beiden Amtsleiter sind also auch für Bereiche des Verwaltungsvollzugs verantwortlich. Um nun aber schon die Versuchung, statistische Einzelangaben für Verwaltungsvollzugsaufgaben zu verwenden, möglichst ge-

ringzuhalten, bestimmt das Landesstatistikgesetz, daß man während der Tätigkeit in einer kommunalen Statistikstelle nicht mit Aufgaben des Verwaltungsvollzugs betraut sein darf. Das gilt nicht nur für die normalen Mitarbeiter, sondern auch für Amtsleiter. Ich schlug der Stadt Stuttgart deshalb vor, die Amtsleitung in Räume außerhalb der Statistikstelle umzusiedeln; leider hat sie diesen Vorschlag bislang nicht aufgegriffen. Mängel anderer Art trafen meine Mitarbeiter bei der Stadt Heilbronn an. Auch diese hatte zwar schon zum Zeitpunkt des Kontrollbesuchs für die kommunale Statistikstelle einen eigenen zugangsgesicherten Raum zur Verfügung gestellt. Welche Aufgaben genau in diesem Raum erledigt werden sollten und wer da ein- und ausgehen darf, regelte die Dienstanweisung der Stadt nur unklar. Zudem saß der Mitarbeiter, der für die Aufgaben der Erhebungsstelle für die Agrarstatistik zuständig war, in einem nicht zugangsgesicherten Raum und erledigte nebenbei auch noch die Fund-sachenverwaltung, also eine Vollzugsaufgabe. Die Stadt Heilbronn sorgte inzwischen auf meine Bitte hin für Abhilfe.

2.2 Unzureichende Protokollierung

Wichtig ist beim Umgang mit so vielen sensiblen Daten, wie denen aus der Volkszählung, durch technische Möglichkeiten einer mißbräuchlichen Nutzung nach Kräften vorzubeugen. Hier hatten die drei besuchten Städte zum Zeitpunkt der Kontrollbesuche noch zu wenig getan. Zwar will ich keinem der dort beschäftigten Mitarbeiter die Absicht unterstellen, sich die Volkszählungsdatensätze aller im Stadtgebiet Befragten mit nach Hause zu nehmen. Doch die Möglichkeit, dies unbemerkt zu tun, bestand in allen drei Städten. In Esslingen werden die Volkszählungsdaten ausschließlich auf einem Personal Computer verarbeitet, in Stuttgart und Heilbronn sind sie in den Großrechnern des Rechenzentrums der Stadt Stuttgart bzw. des Regionalen Rechenzentrums Franken gespeichert, können aber von den Mitarbeitern der Statistikstelle auf die dort stehenden Personal Computer überspielt werden. Um zu überprüfen, ob die in den Personal Computern gespeicherten Daten nur für Zwecke der Statistikstelle genutzt werden, oder ob sich ein Mitarbeiter eine – verbotene – Kopie zieht, sehe ich nur einen Weg: die Datenverarbeitung muß protokolliert werden. Die Städte Esslingen und Heilbronn stellten daraufhin die Personal Computer ihrer Statistikstelle mit einer handelsüblichen Sicherheitssoftware aus, die u. a. auch protokolliert. Die Stadt Stuttgart hielt meinem Vorschlag technische Probleme und juristische Zweifel an der Notwendigkeit der Protokollierung entgegen. Ob sie meiner nochmaligen Bitte um Protokollierung inzwischen nachgekommen ist, teilte sie mir bisher nicht mit.

3. Im Maien der Bauer den Bogen ausfüllt

Große Aufmerksamkeit richtet die amtliche Statistik seit jeher auf die Landwirtschaft. In diesem Frühjahr wurde den Landwirten ein besonders umfangreicher Fragebogen unterbreitet: Im Rahmen der Landwirtschaftszählung fragte das Statistische Landesamt nach den Besitz- und Eigentumsverhältnissen an landwirtschaftlichen Flächen, nach Pachtflächen und Pachtpreisen, nach Familienverhältnissen, Arbeitszeiten, anderen Erwerbstätigkeiten, Hofnachfolgeregelungen, im Betrieb beschäftigten Personen, Buchführung, Ferien- und Kurgästen und nach Milch, Mist und Gülle. Bei 15 000 repräsentativ ausgewählten Landwirten fragte das Statistische Landesamt zusätzlich nach ihrer Alterssi-

cherung, den außerbetrieblichen Einnahmequellen, dem Nettoeinkommen, der Berufsausbildung, der Mitgliedschaft in einer Erzeugergemeinschaft sowie nach Schleppern, Ernte- und Melkmaschinen. Und damit noch nicht genug: Mit der Landwirtschaftszählung kombiniert war die Bodennutzungshaupterhebung 1991, bei der das Statistische Landesamt detailliert wissen wollte, welche Bodenfläche wie genutzt wird. Wenn man schon so umfangreiche Fragen stellt, müssen wenigstens die für die Durchführung statistischer Erhebungen geltenden Verfahrensvorschriften, die dem Schutz des Bürgers dienen, streng eingehalten werden. Dies war aber nicht durchweg der Fall.

3.1 Einer für alle

Als „nicht zweckmäßig“ schob das Statistische Landesamt beiseite, was § 50 des Agrarstatistikgesetzes eindeutig vorschreibt: während die meisten Fragen der Landwirtschaftszählung der Betriebsinhaber zu beantworten hat, richten sich einige Fragen ausdrücklich an die Familienangehörigen, nämlich die Fragen nach der sozialen Sicherung und den außerbetrieblichen Erwerbs- und Unterhaltsquellen. Diese hätte das Statistische Landesamt nach dem Agrarstatistikgesetz den jeweiligen Familienangehörigen selbst stellen müssen, und zwar auf einem eigenen Erhebungsbogen. Das tat es aber nicht: einen eigenen Erhebungsbogen bekam nur der Familienangehörige, der dies ausdrücklich wünschte. Und das, so schrieb mir das Statistische Landesamt später, seien nur wenige gewesen: in den 15 000 bei der repräsentativen Landwirtschaftszählung befragten landwirtschaftlichen Betrieben hätten nur 15 diesen Wunsch geäußert. Daraus kann ich allerdings nicht wie das Statistische Landesamt den Schluß ziehen, daß bei den Familienangehörigen nur ein zu vernachlässigendes Interesse an eigenen Erhebungsbogen bestand. Denn schließlich setzt sich der Familienangehörige, der ausdrücklich auf einem Einzelbogen besteht, in seiner Familie dem Verdacht aus, er habe etwas zu verbergen. Oft mag auch der Betriebsinhaber einfach für seine Familienangehörigen entschieden haben, daß er diese Fragen ebenfalls beantwortet. Als ich das Statistische Landesamt auf seinen Rechtsverstoß hinwies, antwortete es zunächst ausweichend, es werde die Frage bei künftigen Beratungen auf Bund-Länder-Ebene zur Diskussion stellen. Erst als ich ihn daraufhin gegenüber dem Finanzministerium nach § 18 LDSG (alt) förmlich beanstandete, sagte das Statistische Landesamt zu, es werde den Erhebungsbogen ändern.

3.2 Trennungsgebot mißachtet

Bei der Bodennutzungshaupterhebung fragte das Statistische Landesamt nicht nur, wer welche Flächen wie nutzt, sondern auch, an wen welche Flächen verkauft, verpachtet oder zurückgegeben sowie von wem welche Fläche gekauft, geerbt, gepachtet oder zurückgenommen wurde. Diese Namen und Anschriften sind – wie auch die Namen der Befragten selbst – nicht für statistische Auswertungen bestimmt. Auf sie greift das Statistische Landesamt aber z. B. zurück, wenn sich insgesamt Flächen„bewegungen“ ergeben, die ihm nicht plausibel erscheinen und die deshalb vielleicht Nachfragen erforderlich machen. Nach der Terminologie des Statistikrechts heißen solche Merkmale, die nur der technischen Durchführung einer Erhebung dienen, Hilfsmerkmale. Sie sind nach dem Bundesstatistikgesetz von den eigentlichen Erhebungsmerkmalen so früh wie möglich zu trennen, um die Gefahr gering zu halten, daß Unbefugte erfahren, welche Personen

welche statistischen Angaben betreffen. Dem Erhebungsbogen, den das Statistische Landesamt bei der Bodennutzungshaupterhebung 1991 verwandte, war aber anzusehen, daß es keine Trennung im Sinne hatte. Während bei anderen Erhebungsunterlagen manchmal sogar schon die Linie perforiert ist, an der entlang die Hilfs- und Erhebungsmerkmale später getrennt werden sollen, befanden sich bei diesen Erhebungsunterlagen auf der Vorderseite Fragen nach Erhebungsmerkmalen und auf der Rückseite Fragen nach Hilfsmerkmalen; ein Auseinanderschneiden kam daher offensichtlich nicht in Frage. Diesen Verstoß gegen das Bundesstatistikgesetz beanstandete ich nach § 18 LDSG (alt) gegenüber dem Finanzministerium. Dieses versprach inzwischen, bei der Bodennutzungshaupterhebung 1992 alle Hilfsmerkmale auf einem gesonderten Bogen zu erheben, ihn gleich nach der Durchführung der Eingangskontrollen des Statistischen Landesamts von den übrigen Erhebungsunterlagen zu trennen und bis zum Abschluß der Plausibilitätskontrollen gesondert aufzubewahren.

4. Die Betriebs- und Grundstückskartei

Mit der Durchführung von Agrarstatistiken ist nicht nur das Statistische Landesamt befaßt. Eine wichtige Rolle spielen auch die Gemeinden, die als örtliche Erhebungsstellen z. B. Erhebungsunterlagen austeilen und wieder einsammeln, unvollständig oder fehlerhaft ausgefüllte Erhebungsbogen ergänzen oder berichtigen und die ausgefüllten Erhebungsunterlagen weiterleiten. Die Ergänzung und Berichtigung der Erhebungsbogen geschieht dabei leider nicht allein aufgrund von Nachfragen bei dem Befragten. Die Gemeinden führen vielmehr oft auch eine Betriebs- oder Grundstückskartei, mit der sie die bei der Bodennutzungshaupterhebung gemachten Angaben vergleichen. Auf solche Karteien trafen meine Mitarbeiter beispielsweise bei den Kontrollbesuchen bei den kommunalen Statistikstellen in Stuttgart und Heilbronn; in Esslingen fand sich statt dessen eine Sammlung von Erhebungsbogen aus früheren Jahren, die den gleichen Zweck erfüllten. Evident war jeweils, welcher Befragte bei den letzten Erhebungen welche Flächenzahlen und Nutzungen angegeben hatte. Zulässig sind solche Karteien nicht, und zwar auch nicht, wenn die Befragten – wie in Heilbronn, nicht aber in Stuttgart und Esslingen – in die Führung einwilligen. Dafür nannte ich dem Statistischen Landesamt und schließlich auch dem Finanzministerium einige Gründe: Erstens erwähnen das Agrarstatistikgesetz und die dazugehörige Durchführungsverordnung solche Karteien mit keinem Wort, anders als etwa die Betriebskartei, die das Statistische Landesamt führt. Zweitens unterlaufen diese Karteien das zwingende Gebot, Hilfsmerkmale, nämlich die Namen der Befragten, und Erhebungsmerkmale, nämlich die Flächen- und Nutzungsangaben, so früh wie möglich zu trennen. Drittens wird, wie mir das Statistische Landesamt mitteilte, in einigen Gebieten in diesen Karteien sogar mehr festgehalten, als mit der Bodennutzungshaupterhebung erfragt wird, nämlich nicht nur die Gesamtflächenzahl einer bestimmten Nutzung, sondern auch die Nutzungsart jeder einzelnen Parzelle. Dies läuft auf eine unzulässige Erweiterung des Katalogs der Hilfsmerkmale hinaus, deren Erfragung das Agrarstatistikgesetz bei der Bodennutzungshaupterhebung zuläßt. Viertens erscheint die Kartei auch nicht aus praktischen Gründen unerlässlich. Die Begründung des Statistischen Landesamts, daß ohne sie viele Betriebsinhaber nicht in der Lage wären, ihre Flächen und deren Nutzungsart korrekt zusammenzustellen, scheint übertrieben. Und fünftens

schließlich halte ich die Gefahr einer unsachgemäßen Führung oder zweckfremden Nutzung der Karteien durch die Gemeinden für groß, was allein durch die Erfahrungen in Stuttgart, Heilbronn und Esslingen genügend bestätigt wird. Dort fehlten, wie erwähnt, zum Teil die Einwilligungen und durchweg wurden aus den Karteien Bestätigungen für statistikfremde Zwecke, insbesondere zur Vorlage bei der Landwirtschaftlichen Alterskasse etc. erteilt. All dies überzeugte das Statistische Landesamt und das Finanzministerium aber nicht. Das Statistische Landesamt will leider trotz meiner Beanstandung nach § 18 LDSG (alt) sogar daran festhalten, den Gemeinden die Führung solcher Karteien zu empfehlen, allerdings mit dem Hinweis, daß sie die Notwendigkeit der Karteien nach den konkreten Umständen vor Ort überprüfen sollten. Einsichtiger zeigten sich da die Städte Esslingen und Stuttgart, die die Karteien inzwischen aufgelöst haben.

5. Eine neue Wohnungsstatistik?

Ende 1989 hatte ich im 10. Tätigkeitsbericht vom Entwurf eines Gebäude- und Wohnungsstichprobengesetzes berichtet, auf dessen Grundlage die Bundesregierung der Wohnungsnot auf den Zahn fühlen wollte. Damals hoffte ich, die Bundesregierung könnte sich noch zu einer Ausdünnung der über 50 geplanten Erhebungsmerkmale entschließen; denn immerhin hatte auch der Bundesrat gemahnt, „die Erhebungsmerkmale, die die Privatsphäre auskunftspflichtiger Personen in besonderer Weise berühren, entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auf das für die Zielsetzungen des Gesetzes notwendige Maß zu begrenzen“. Zunächst kam es dann aber ganz anders: das gesamte Gesetzgebungsvorhaben wurde erst einmal auf Eis gelegt, die ursprünglich für 1990 geplante Zählung zuerst auf 1992 und schließlich auf 1993 verschoben. Das gab dem Bundesbauministerium Gelegenheit, die Sache zu bedenken. Jetzt liegt ein neuer Vorentwurf eines Gesetzes über gebäude- und wohnungsstatistische Erhebungen vor. Danach soll neben die bundesweite Gebäude- und Wohnungsstichprobe, bei der nur jeder 100. Haushalt befragt wird, in den neuen Bundesländern eine Vollerhebung treten, deren Fragenkatalog zum Teil dem entspricht, was in den alten Bundesländern im Rahmen der Volkszählung über Wohnungen und Gebäude gefragt wurde. Den Katalog der Erhebungsmerkmale, die im Rahmen der Stichproben erfragt werden sollen, hat das Bundesbauministerium leider nur wenig überarbeitet. Nicht auf ein einziges der vom Bundesrat als besonders überprüfungsbedürftig bezeichneten Merkmale „soziale Stellung“, „Ausiedlereigenschaft“, „Höhe des monatlichen Nettoeinkommens“ und „Form des Zusammenlebens und -wohnens“ will es verzichten. Etwas besser ist dagegen: jetzt ist lediglich von „Stellung im Beruf oder überwiegender Lebensunterhalt“ statt von „soziale Stellung“ und von „Zugehörigkeit zu einer bestimmten Wohnung und einem bestimmten Haushalt, Zugehörigkeit zu einer bestimmten Familie oder Lebens- oder Wohngemeinschaft“ statt von „Form des Zusammenlebens oder -wohnens“ die Rede. Ich bat das baden-württembergische Innenministerium deshalb kürzlich, noch einmal in Bonn nachzuhaken, ob sich nicht doch noch ein paar verzichtbare Erhebungsmerkmale finden ließen.

2. Abschnitt: Ausländer

1. Kontrollmitteilungen

„Ausländer ohne Datenschutz?“ so oder ähnlich kritisierten viele Seiten das neue Ausländergesetz, kaum war es Anfang 1991 in Kraft getreten. Stein des Anstoßes war und ist vor allem § 76 Abs. 2 Satz 1. Er lautet kurz und bündig:

- „Öffentliche Stellen haben unverzüglich die zuständige Ausländerbehörde zu unterrichten, wenn sie Kenntnis erlangen von
1. dem Aufenthalt eines Ausländers, der weder eine erforderliche Aufenthaltsgenehmigung noch eine Duldung besitzt,
 2. dem Verstoß gegen eine räumliche Beschränkung oder
 3. einem sonstigen Ausweisungsgrund.“

Auf Anhieb scheint diese Regelung klar und einfach. Doch sie hat es in sich, würde man sie genau nach ihrem Wortlaut interpretieren und praktizieren.

1.1 Die Mitteilungspflicht

Um die Problematik des § 76 Abs. 2 Satz 1 AuslG zu verstehen, muß man juristische Filigranarbeit leisten:

- Die Vorschrift verpflichtet nicht nur Meldebehörden, Gewerbeaufsichts-, Sozial- und Arbeitsämter, Verkehrs- und alle anderen Behörden zu Mitteilungen über Ausländer, sondern auch alle anderen öffentlich-rechtlich organisierten Einrichtungen und Stellen – angefangen bei staatlichen oder kommunalen Kindergärten, öffentlichen Schulen, Hochschulen und ihren diversen Einrichtungen über staatliche und kommunale Krankenhäuser bis hin zu den Ausländerbeauftragten der Kommunen. Ja, sogar öffentliche Notare, Schornsteinfeger und alle sonstigen Personen und Stellen, denen der Staat hoheitliche Verwaltungsaufgaben übertragen hat, wären mitteilungspflichtig – versteht man den Begriff „öffentliche Stellen“ so, wie es allgemein im Datenschutzrecht üblich ist. Alles in allem: geht man exakt vom Wortlaut des § 76 Abs. 2 Satz 1 AuslG aus, ist die ganze öffentliche Verwaltung und noch einiges darüber hinaus in den Vollzug des Ausländergesetzes einbezogen.
- § 76 Abs. 2 Satz 1 AuslG erwartet von all diesen Stellen Eigeninitiative. Sie müssen von sich aus die Ausländerbehörden unterrichten, wenn sie von einem der drei in § 76 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 bis 3 AuslG genannten Sachverhalte „Kenntnis erlangen“.
- Geht es nach dem Gesetzestext, haben sie neben dem illegalen Aufenthalt eines Ausländers oder einem Verstoß gegen eine räumliche Beschränkung auch jeden „sonstigen Ausweisungsgrund“ mitzuteilen. Was das nun wieder ist, ist alles andere als klar und eindeutig – kann doch nach § 45 Abs. 1 AuslG ein Ausländer ausgewiesen werden, „wenn sein Aufenthalt die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erheblichen Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt“. Alle öffentliche Stellen müssen sich also Gedanken machen, ob ein Vorkommnis ein solcher sonstiger Ausweisungsgrund ist. Bejahen sie dies, müßten sie nach dem Gesetzestext eigentlich die Ausländerbehörde informieren – und zwar selbst dann, wenn sie wissen, daß der Ausländer deshalb gar nicht ausgewiesen werden kann, weil er z. B. eine Aufenthaltsberechtigung besitzt oder § 48 AuslG Platz greift.
- Immerhin haben Mitteilungen nach § 76 Abs. 2 Satz 1 AuslG zu unterbleiben, wenn andere Rechtsvorschriften sie ausdrücklich untersagen. Das heißt zum Beispiel: Finanzämter dürfen Ausländerbehörden keine Informatio-

nen, welche das Steuergeheimnis schützt, zukommen lassen; das Statistische Landesamt keine, welche das Statistikgeheimnis schützt. Ganz anders ist es aber beim Sozialgeheimnis – ausgerechnet der Geheimhaltungsvorschrift, die in Zusammenhang mit Ausländern die größte Bedeutung hat, weil vornehmlich Sozial- und Jugendämter, Krankenkassen, Arbeitsämter und Wohngeldstellen mit Ausländern in Kontakt kommen und dabei am ehesten im Sinne von § 76 Abs. 2 Satz 1 AuslG relevante Sachverhalte erfahren, die unter das Sozialgeheimnis fallen. Just diese Geheimhaltungsvorschrift weichte der Bundestag im Zuge seiner Beschlußfassung über das neue Ausländergesetz so auf, daß sie den nach § 76 Abs. 2 Satz 1 AuslG zu machenden Mitteilungen an die Ausländerbehörden nicht entgegensteht.

Alles in allem: würden alle öffentlichen Stellen das, was der Wortlaut von § 76 Abs. 2 Satz 1 AuslG zuläßt, so auch praktizieren, wäre es in der Tat berechtigt, von umfassender Überwachung und fehlendem Datenschutz für Ausländer zu sprechen. Jede öffentliche Stelle wäre damit zum Büttel der Ausländerbehörde degradiert. Die Ausländerbehörden wiederum würden viel zu viele Informationen von viel zu vielen Stellen erhalten, die sie für ihre Entscheidungen über den Aufenthalt von Ausländern gar nicht benötigen. Zudem wäre die Beratung und Betreuung der Ausländer durch Sozialbehörden ernsthaft gefährdet, da sie nur Erfolg verspricht, wenn die Sozialbehörden das, was sie dabei von den Ausländern erfahren, vertraulich behandeln.

Aus diesen Gründen sah auch der Bundesminister des Innern bald nach Inkrafttreten des Ausländergesetzes ein, daß Eile geboten ist, den Anwendungsbereich des § 76 Abs. 2 Satz 1 AuslG auf ein vernünftiges und angemessenes Maß zu beschränken. Im Februar 1991 gab er einen „Ersten Entwurf für vorläufige Anwendungshinweise zu §§ 76 und 77 AuslG“ heraus. Unverkennbar war dessen Tendenz, die Neuregelung des § 76 Abs. 2 Satz 1 AuslG so zu interpretieren, daß sie zu angemessenen und praktikablen Lösungen führt, und damit zugleich einiges von dem nachzuholen, was der Gesetzgeber bei der Formulierung des neuen Ausländergesetzes versäumt hat:

- Öffentliche Stellen brauchen Ausländerbehörden nicht über jeden mitteilungspflichtigen Sachverhalt, der ihnen „zur Kenntnis“ gelangte, unterrichten, sondern nur dann, wenn sie diese Kenntnis „im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Aufgaben“ erlangten. „Bei Gelegenheit der Wahrnehmung ihrer Aufgaben“ gewonnene Informationen sollten sie dagegen für sich behalten. Im Klartext: Auskunft- und Beratungsstellen sollen nichts mitteilen müssen; ausgenommen von der Mitteilungspflicht wurden ebenso Erzieher, Lehrer, Betreuer und Dozenten in Kindergärten und Schulen, Hochschulen und Betreuungseinrichtungen.
- Sonstige Ausweisungsgründe im Sinne von § 76 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 AuslG soll nur die „sachnächste“ öffentliche Stelle mitteilen müssen. Im Klartext: Nur das Sozialamt hat mitzuteilen, daß ein Ausländer Sozialhilfe erhält und damit ein Ausweisungsgrund i. S. von § 46 Nr. 6 AuslG gegeben ist, nicht dagegen auch noch die Krankenkasse, die davon erfährt.

Diese einschränkende Interpretation des § 76 Abs. 2 Satz 1 AuslG geht sicher in die richtige Richtung. Weitere Präzisierungen sind freilich am Platze, zum Beispiel:

- Steht von vornherein fest, daß es zu keiner Ausweisung kommen kann, weil der Ausländer besonderen Ausweisungsschutz nach § 48 AuslG genießt, sollten die öffentlichen Stellen grundsätzlich nichts mitteilen müssen.
- Zudem sollte jede öffentliche Stelle, ehe sie die Ausländerbehörde informiert, prüfen müssen, ob sie dadurch nicht schutzwürdige Belange des Ausländers über Gebühr beeinträchtigt. Solches wäre beispielsweise bei einer Mitteilung von Geringfügigkeiten, die keinerlei Aktivität der Ausländerbehörde nach sich ziehen. Deshalb wäre nicht zu rechtfertigen, wenn z. B. ein Sozialamt die Ausländerbehörde darüber informiert, daß ein bestimmter Ausländer ganz kurzfristig und in geringem Umfang Sozialhilfe erhielt.

1.2 Alleingelassen

Weil § 76 Abs. 2 Satz 1 AuslG so interpretationsbedürftig ist und alle öffentlichen Stellen angeht, wäre es sehr am Platz gewesen, ihnen möglichst rasch klare Anwendungshinweise an die Hand zu geben. Leider unterblieb dies. Der Bundesminister des Innern und das Stuttgarter Innenministerium ließen die Mitarbeiter der Ausländerbehörden mit dem Gesetzestext allein. Die vorläufigen Anwendungshinweise zu §§ 76 und 77 AuslG kamen bislang über das Entwurfsstadium nicht hinaus. Angeblich plant der Bund jetzt, solche Hinweise in seine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes aufzunehmen; wann sie erlassen wird, steht noch in den Sternen.

Wieder einmal völlig bedeckt hielt sich das Innenministerium im Lande. Meiner Bitte, mir darzulegen, wie es zu dem Problem des § 76 Abs. 2 Satz 1 AuslG steht, kam es nicht nach. Es ließ mich nur wissen, es habe sich gegenüber dem Bundesminister des Innern geäußert und diesem auch eine Abschrift meiner Stellungnahme zukommen lassen. Erst recht war das Stuttgarter Innenministerium nicht bereit, meinem Vorschlag zu folgen und nach dem Vorbild anderer Bundesländer selbst Anwendungshinweise zu den §§ 76 und 77 AuslG herauszugeben. Zur Begründung gab es u. a. an, damit wäre die „bundeseinheitliche Anwendung“ der Vorschriften des Ausländergesetzes nicht gewährleistet. Daß ohne Anwendungshinweise nicht einmal eine einheitliche Verwaltungspraxis in Baden-Württemberg gewährleistet ist, kümmert es nicht. Ja, es konnte sich nicht einmal durchringen zu entscheiden, ob es die Ausländerbeauftragten der Kommunen von der Mitteilungspflicht ausnehmen soll – genauso, wie für die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung längst geschehen. Jedenfalls ist von der Rechtsverordnung, die dazu erlassen werden müßte, noch nichts zu sehen.

2. Sorgen von Ausländern

Ausländer wenden sich relativ selten, aber doch immer wieder mit Anliegen an mein Amt.

- Die aufschlußreiche Akte
Ein Ausländer hatte bei der Einsicht in seine Ausländerakte festgestellt, daß sich darin die im Zuge eines gegen ihn vor Jahren anhängigen Strafverfahrens ergangene Anklageschrift und der Einstellungsbeschluß des Gerichts befindet. Er bat mich, seine Bemühungen um die Entfernung dieser Unterlagen aus der Akte zu unterstützen. Obwohl ich viel Verständnis für diesen Wunsch hatte, mußte ich den Mann leider enttäuschen. Denn nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1983 sind Ausländerbehörden sogar verpflichtet, die Ausländerakten vollständig zu führen. Das heißt: Unterla-

gen, die einmal zu Recht in die Ausländerakte gelangten, dürfen daraus nicht entfernt werden. Ob diese Rechtsprechung der Weisheit letzter Schluß ist, wage ich zu bezweifeln. Aus der Sicht des Datenschutzes wäre es jedenfalls sachgerechter, dem Grundsatz der Erforderlichkeit den Vorrang vor dem Grundsatz der Vollständigkeit zu geben. Leider geben auch weder das neue Ausländergesetz noch das neue Landesdatenschutzgesetz Ausländern ein Recht, von der Ausländerbehörde zu verlangen, daß sie nicht mehr benötigte Unterlagen aus ihren Ausländerakten entfernen. Nur – wenn die Ausländerbehörde die ganze Akte nicht mehr braucht, kann der Ausländer nach § 5 Nr. 2 i. V. mit § 19 Abs. 2 LDSG (neu) deren Aussonderung verlangen.

– Die unfreiwilligen Mithörer

Immer kommt leider noch recht häufig vor, was ein Bürger bei der Ausländermeldestelle der Stadt Heilbronn beklagte. Obwohl die Stadt ihre Räumlichkeiten vor nicht allzu langer Zeit vollständig umgebaut hatte, war der Wartebereich in den Schalterraum integriert mit der Folge, daß die Wartenden die Gespräche am Schalter ohne weiteres mithören konnten – ein Zustand, der manchmal auch für die Zuhörer recht peinlich sein kann. Damit in Zukunft die Schaltergespräche ohne Mithörer möglich sind, will die Stadt jetzt einige bauliche Maßnahmen ergreifen. Zu hoffen bleibt, daß sie den gewünschten Erfolg haben.

3. Abschnitt: ISDN – und dann?

In der Telekommunikation hat die Zukunft längst begonnen. Mehr und mehr übernimmt der Computer die Vermittlung von Telefongesprächen, sei es in Nebenstellenanlagen von Behörden oder Firmen, sei es im Netz der Telekom. Die neue Technik macht es möglich, daß Sprache, Texte, Bilder und Daten aus dem Computer gleichzeitig über eine einzige Anschlußleitung übertragen werden. Solche dienstintegrierenden digitalen Netze – dafür steht das Kürzel ISDN – machen das Telefonieren komfortabler und eröffnen neue Möglichkeiten für bisher nicht bekannte Telekommunikationsanwendungen. Aus der computergesteuerten Vermittlungstechnik erwachsen aber auch neue Risiken für das Recht auf unbeobachtete Kommunikation.

1. Die Telefonnebenstellenanlage

Immer mehr Behörden in Baden-Württemberg ersetzen ihre Telefonnebenstellenanlagen durch ISDN-Anlagen. Bevor sie das tun, sollten sie bedenken, daß damit eine Reihe von Risiken für den Datenschutz verbunden ist. Gerade nämlich einige der Funktionen der neuen Anlagen, die dem Benutzer wesentlich mehr Komfort als bisher bieten, können für den Persönlichkeitsschutz von Nachteil sein. Dazu ein paar Beispiele:

– Anrufumleitung

Mit dieser Funktion werden alle für eine Nebenstelle bestimmten Anrufe direkt auf eine andere umgeleitet. Durch eine solche Anrufumleitung können schutzwürdige Interessen des Anrufers betroffen sein, nämlich dann, wenn dieser partout mit dem Inhaber der Nebenstelle sprechen will, die er angewählt hat. Deshalb sollte der Anrufer auf die Anrufumleitung optisch oder akustisch hingewiesen werden. Sonst kann es passieren, daß er plötzlich bei einem Mitarbeiter der Behörde landet, den er gerade nicht sprechen wollte und der von seinem Anruf nichts erfahren sollte.

– Automatischer Rückruf im Freifall

Kommt ein Gespräch nicht zustande, weil bei der angewählten Nebenstelle niemand den Hörer abnimmt, kann die ISDN-Ne-

benstellenanlage einen automatischen Rückruf veranlassen. Dieser erfolgt dann, wenn der Nebenstelleninhaber erstmals nach dem erfolglosen Anruf wieder seinen Apparat zu einem Gespräch genutzt hat. Diese Funktion kann als Mittel der Anwesenheitskontrolle am Arbeitsplatz eingesetzt werden. Ein Anrufer erfährt nämlich bei einem so vermittelten Rückruf, daß unmittelbar zuvor von der angewählten Nebenstelle aus ein Gespräch geführt worden war. Deshalb sollte ein solcher Rückruf nur vom ursprünglich Angerufenen initiiert werden können. Ohne sein Einverständnis sollte der Rückruf im Freifall nicht geschaltet werden.

- Direkt ansprechen

Diese Funktion, bei der die Telefonapparate mit Lautsprecher und besonderem Mikrofon ausgestattet sein müssen, kann wie eine Gegensprechanlage genutzt werden, ohne daß der Angerufene durch Abheben des Hörers das Gespräch annehmen muß. Das aber bedeutet: Wie bei der vergleichbaren Leistungsfunktion „frei sprechen, laut hören“ könnte deshalb dieses Leistungsmerkmal dazu benutzt werden, Gespräche im Zimmer des Angerufenen unbefugt abzuhören. Die Konsequenz muß klar sein: Wenn diese Funktion überhaupt genutzt werden soll, dann muß wenigstens sichergestellt sein, daß dem Angerufenen unüberhörbar oder unübersehbar die Aktivierung des Mikrofons in seinem Telefonapparat durch einen anderen Nebenstelleninhaber angezeigt wird.

- Kurzwahlregister

Um das aufwendige Wählen einer Rufnummer zu vermeiden, kann ein Nebenstelleninhaber oft benötigte Rufnummern mit einer Kurzwahlrufnummer belegen. Wählt er dann diese Nummer, setzt die zentrale Anlage diese automatisch in die lange Rufnummer um. Dabei unterscheidet man zwischen zwei Arten von Kurzwahlnummern: zentrale Kurzwahlnummern gelten für alle Nebenstelleninhaber; individuelle Kurzwahlnummern können für jeden einzelnen zu seinem persönlichen Gebrauch vergeben werden. Würden die individuellen Kurzwahlnummern zentral gespeichert, entstünde damit eine Übersicht über die bevorzugten Kommunikationspartner der einzelnen Nebenstelleninhaber, auf die nicht nur er, sondern auch andere zugreifen könnten. Um dies zu vermeiden, sollten die individuellen Kurzwahlnummern nicht zentral, sondern immer im Endgerät des Nebenstelleninhabers gespeichert und dabei sichergestellt werden, daß nur er diese Nummern zur Kenntnis nehmen kann.

Wenn eine ISDN-Telefonnebenstellenanlage in Betrieb genommen wird, müssen die vom neuen Landesdatenschutzgesetz geforderten technischen und organisatorischen Schutzvorkehrungen getroffen sein. Dabei gilt es vor allem auch, an die Revision und Wartung zu denken; insbesondere muß die Behörde, die die neue Anlage installiert klare schriftliche Weisungen erlassen, wie sicherzustellen ist, daß die Datenverarbeitung in der Nebenstellenanlage nachprüfbar ist. Dabei gilt es auch vorzugeben, welche Aktivitäten automatisiert aufzuzeichnen sind, wer auf diese Protokolle zugreifen, sie lesen und dann auch löschen darf. Ist eine Fernwartung vorgesehen, muß die Behörde sicherstellen, daß Mitarbeiter der Fernwartungsfirma nicht von sich aus auf die Nebenstellenanlage und die dort gespeicherten personenbezogenen Daten zugreifen können. Alles in allem: wer eine ISDN-Telefonnebenstellenanlage einsetzen will, muß zunächst einmal eine umfassende Risikoanalyse erstellen und ein Sicherheitskonzept erarbeiten.

2. Datenschutz à la Telekom – Beratungsstellen in Aufregung

Die Telekom stellt ihre Vermittlungsstellen in ihrem Fernmelde-netz Schritt für Schritt auf die ISDN-Technik um. Für immer mehr Anschlußinhaber ist deshalb von Bedeutung, wie Telekom dann mit den vielen anfallenden Daten umgeht.

2.1 Die Verordnung

Seit 1. Juli 1991 ist dies in der Telekom-Datenschutzverordnung geregelt. Obwohl die vielfältige Kritik am ursprünglichen Verordnungsentwurf doch wesentliche Verbesserungen bewirkt hat, weist die Verordnung noch einige Mängel auf

- Die Speicherung der Verbindungsdaten

Telekom darf die Verbindungsdaten, die durch die computergesteuerte Vermittlungstechnik entstehen – also Rufnummern des Anrufenden und des Angerufenen, Datum und Uhrzeit von Beginn und Ende des Gesprächs – auf für die Berechnung der Entgelte nutzen. Damit braucht sie sich freilich keineswegs zu beeilen. Entgegen der Forderung der Datenschutzbeauftragten muß sie die Verbindungsdaten nicht etwa sofort nach Beendigung der Verbindung für die Entgeltberechnung auswerten und dann löschen. Vielmehr darf sie diese Daten bis zum Versand der Telefonrechnung weiter vorhalten.

- Einzelentgeltnachweis

Telekom bietet ihren Kunden einen besonderen Service an. Sie können verlangen, daß die einzelnen Gespräche auf der Telefonrechnung mit den vollen Telefonnummern des Angerufenen sowie dem Datum und der Uhrzeit der Verbindung aufgeführt werden. Wünscht dies ein Kunde, darf Telekom die Verbindungsdaten noch weitere 80 Tage nach Rechnungstellung speichern, damit sie bei Reklamationen zu Beweis Zwecken zur Verfügung stehen. Erst dann muß sie sie löschen. Der Angerufene muß die Speicherung seiner Rufnummer während dieser Zeit hinnehmen, ohne daß er darauf Einfluß nehmen kann. Die Datenschutzbeauftragten hatten demgegenüber gefordert, die Rufnummer des Angerufenen nur in einer um die letzten vier Ziffern gekürzten Form zu speichern.

- Rufnummernanzeige

Noch mehr macht ISDN möglich: Dem Angerufenen kann, wenn er über einen entsprechend ausgestatteten Telefonapparat verfügt, beim Anruf die Rufnummer des Anrufenden angezeigt werden. Wer angerufen wird, wird dies in der Regel begrüßen; der Anrufer kann dagegen je nach dem, mit wem er sprechen will, durchaus ein Interesse daran haben, seine Identität nicht schon vor dem Zustandekommen der Verbindung preisgeben zu müssen. Wenn er dies nicht will, bleibt ihm nur eine Möglichkeit: er kann verlangen, daß seine Telefonnummer nie im Display der von ihm Angerufenen erscheint. Dagegen kann er nicht von Fall zu Fall entscheiden, ob er seine Rufnummer beim Angerufenen angezeigt wissen will. Das muß Telekom erst ab 1. Jan. 1994 möglich machen.

2.2 Was tun?

Vor allem der Einzelentgeltnachweis und die Anzeige der Rufnummer beunruhigen die Mitarbeiter der Telefonseelsorge, Gesundheitsberatungsstellen, Familien-, Ehe- und Erziehungsberatungsstellen u. ä. aufs Äußerste. Und nicht ohne Grund: ihre Arbeit steht und fällt mit dem Vertrauen der Ratsuchenden, daß die Kontakte möglichst anonym und ge-

heim bleiben. Die Serviceleistungen von Telekom dagegen zielen genau auf das Gegenteil ab – nämlich die Kommunikation transparent und nachvollziehbar zu machen. Müßten die Ratsuchenden befürchten, daß ihre Telefonnummer bei einem Anruf auf dem Apparat der Beratungsstelle erscheint oder ihre Familie aus der Telefonrechnung von dem Kontakt erfahren könnte, wäre die Basis für die Arbeit der Beratungsstelle ernsthaft erschüttert. Für sie ist deshalb von elementarer Wichtigkeit, daß solches ausgeschlossen wird. Die Telekom-Datenschutzverordnung trägt diesem Anliegen leider nur halbherzig Rechnung:

- Zwar darf spätestens ab 1. Juli 1992 ein Anruf bei einer Beratungsstelle nicht mehr aus der Telefonrechnung ersichtlich sein. Doch noch völlig offen ist, wie in einem solchen Fall dann die Rechnung, in der alle übrigen Gespräche mit der Nummer des Anrufenden aufzulisten sind, aussieht. Enthielte sie einen weißen Fleck, könnte auch dies den Anrufer in Bedrängnis bringen.
- Zwar können die Beratungsstellen bei Telekom beantragen, daß die Telefonnummer Anrufer auf ihren Apparaten generell nicht erscheint und diese Tatsache auch im Telefonbuch kenntlich zu machen ist. Besser wäre freilich, wenn die Anrufer selbst von Fall zu Fall die Anzeige ihrer Nummer bei dem, den sie telefonisch sprechen wollen, unterdrücken könnten.
- Beide Sonderregelungen gelten zudem nur für Beratungsstellen, die Beratungsaufgaben in sozialen oder kirchlichen Bereichen „ganz oder überwiegend über Telefon abwickeln“. Offen ist, wo hier letztlich die Grenze gezogen wird.
- Und noch ein Problem: Wie bei allen anderen Anschlußhabern wird die Telefonnummer auch im Falle eines Anrufs bei einer Beratungsstelle gespeichert. Das kann unliebsame Konsequenzen haben. Da nach § 12 des Fernmeldeanlagengesetzes bei strafrechtlichen Ermittlungen jeder Art, selbst bei Bagatellen, Richter und Staatsanwälte ohne weiteres von Telekom Auskunft über den Fernmeldeverkehr verlangen können, kann es auf diese Weise geschehen, daß ein Richter oder Staatsanwalt von den Kontakten des Beschuldigten mit der Beratungsstelle erfährt. Gerade deshalb wäre wichtig gewesen, daß Telekom wenigstens als Alternative die herkömmliche Gebührenberechnung anbietet. Dann würden die Daten gleich nach Ende des Telefonats gelöscht und die angefallene Gebühr nur wie früher aufsummiert.

Angesichts all dieser Probleme ist es um so wichtiger, daß die Beratungsstellen im staatlichen und kommunalen Bereich die ihnen eingeräumten Ausnahmemöglichkeiten voll nutzen. Ich bat deshalb Ministerien und kommunale Landesverbände, sie ausdrücklich auf ihre Antragsrechte hinzuweisen.

3. Eine unbefriedigende Antwort

Bewegte Klage führte ein Bürger über die Landesgirokasse, nachdem er erfahren hatte, daß sie ohne sein Wissen seine Telefongespräche mit der Devisenabteilung aufgezeichnet hatte. An seiner Empörung über dieses Vorgehen konnte auch der Hinweis der Landesgirokasse nichts ändern, sie zeichne, unabhängig vom konkreten Inhalt, automatisch alle Telefongespräche mit ihrer Devisenabteilung auf. Da es dabei um geschäftliche Informationen gehe, sei dies nach gesicherter höchstrichterlicher Rechtsprechung zulässig. Auch wenn ich für die Verärgerung des Bürgers

Verständnis aufbrachte, weil zum einen die Rechtslage bei der Aufzeichnung von Telefongesprächen so ganz klar nun auch wieder nicht ist und zum andern sicher nichts dabei wäre, wenn die Landesgirokasse ihre Kunden deutlich über ihre Aufzeichnungspraxis unterrichten würde, konnte ich dem Bürger nicht helfen, der Fall fällt ganz und gar nicht in meine Zuständigkeit. Mir blieb deshalb nur, ihn an das Innenministerium als Rechtsaufsichtsbehörde der Landesgirokasse zu verweisen. Die Antwort, die er von dort erhielt, konnte ihn freilich auch nicht befriedigen. Das Innenministerium zog sich mit dem Hinweis aus der Affäre, Maßnahmen der Sparkassenaufsicht kämen nicht in Betracht, weil die Praxis der Landesgirokasse nicht eindeutig rechtswidrig wäre, und empfahl dem Bürger, er möge sich unmittelbar mit der Landesgirokasse verständigen, wann sie seine aufgezeichneten Anrufe zu löschen gedenkt und wie sie es in Zukunft halten will.

Ausblick

Wie wird es weitergehen – nach einem Jahr, in dem im Landtag so oft Gesetzentwürfe zur Beratung anstanden, die nach den vollmundigen Ankündigungen der Landesregierung nahezu alle eine Verbesserung des Datenschutzes zum Gegenstand hatten? Haben wir damit nicht schon das Optimum an Datenschutz erreicht? Kann man das Thema Datenschutz mit den leidigen öffentlichen Auseinandersetzungen jetzt abhaken? Die Frage stellen, heißt sie verneinen. Richtig ist, der Gesetzgeber war fleißig. Das Ergebnis seiner Fleißarbeit kann sich jedoch nur nach der Quantität, nicht aber nach der Qualität sehen lassen. Mit Konsolidierung auf einem wenig imposanten Niveau oder Tabellenplatz im letzten Drittel der Bundesliga könnte man den jetzt erreichten Zustand charakterisieren. Damit dürfen wir uns selbstverständlich nicht zufrieden geben. Zudem gibt es noch immer bedauerliche Regelungsdefizite, etwa im öffentlichen Gesundheitswesen. Zu befürchten ist aber auch, daß der Datenschutz erneut auf die Tagesordnung des Gesetzgebers kommt, weil manche das, was jetzt in den Gesetzblättern zu lesen steht, nur mit Zähneknirschen hinnahmen und Versuche, den Datenschutz zumindest in Teilbereichen weiter zurückzudrängen, kaum ausbleiben werden. Ich will gewiß nicht den Teufel an die Wand malen. Doch wenn selbst ein Mitglied der Landesregierung das heimliche Abhören mit Wanzen öffentlich als „angeblichen oder tatsächlichen Freiheitseingriff“ relativiert, der ihn nicht störe, ist evident, wie sehr der Datenschutz immer noch in der Rechnung mancher ein vernachlässigbarer Posten ist.

Für die Verwaltung brachten die Aktivitäten des Gesetzgebers des Jahres 1991 wenigstens eines: sie hat festeren Boden unter die Füße bekommen und braucht sich nicht mehr wie in den letzten Jahren mit völlig unzulänglichen Rechtsgrundlagen herumschlagen. Dieser Zustand hatte jedenfalls diejenigen ihrer Mitarbeiter belastet, die sich der Diskrepanz zwischen Verfassungslage und Verwaltungshandeln bewußt waren. Für die anderen, die es damit nicht so genau nahmen, steht im neuen Landesdatenschutzgesetz jetzt schwarz auf weiß: jedes Beschaffen, Speichern, Ändern, Nutzen, Weitergeben und Löschen von Daten ist nur zulässig, soweit es eine Rechtsvorschrift ausdrücklich erlaubt oder der Bürger damit einverstanden ist. Das Umsetzen des neuen Rechts in die Praxis wird freilich nicht leicht sein: die Vorschriften sind recht kompliziert, zudem muß sich der Leser oft in einem Labyrinth von Verweisungen zurechtfinden. Sie bringen auch Ungewohntes und Neues. Daß Behörden beispielsweise Daten grundsätzlich beim Bürger selbst erheben müssen und sich nicht einfach bei anderen Behörden bedienen dürfen, war bisher alles andere als eine Selbstverständlichkeit. So falsch es deshalb wäre, im alten Stil weiterzumachen und sich gar nicht darum zu kümmern, was jetzt im Landesdatenschutzgesetz und anderen Gesetzen steht, so falsch wäre es freilich auch,

aus Angst, etwas nicht richtig zu machen, berechtigten Informationswünschen nicht zu entsprechen.

Ich wünsche sehr, daß die Verwaltung das neue Datenschutzrecht nicht bloß als lästige Pflicht oder gar Hemmschuh begreift, sondern ihm aufgeschlossen gegenübersteht. Vielleicht trägt dazu bei, wenn sie sich noch einmal klar macht: Informationen über einen Bürger sind Teil seiner Persönlichkeit. Je nachdem, was sie beinhalten, charakterisieren und repräsentieren sie ihn mehr oder weniger stark. Datenschutz ist deshalb Bürgerschutz – eine Aufgabe, die alle angeht.