

Mitteilung

der Landesbeauftragten für den Datenschutz

**Dreizehnter Tätigkeitsbericht
der Landesbeauftragten für den Datenschutz**

Schreiben der Landesbeauftragten für den Datenschutz vom 8. Dezember 1992 Nr. C 2310.

Anbei übersende ich Ihnen meinen 13. Tätigkeitsbericht, den ich nach § 27 Abs. 1 des Landesdatenschutzgesetzes dem Landtag von Baden-Württemberg zum 1. Dezember 1992 zu erstatten habe.

Dr. Ruth Leuze

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

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
1. Teil : Die Lage	9
1. Trendwende im Datenschutz?	9
1.1 Die Koalitionsvereinbarung	9
1.2 Die ersten Taten	9
2. Reaktionen auf den letzten Tätigkeitsbericht	12
2.1 Der Protest von Städte- und Gemeindetag	12
2.2 In Fortsetzungsserie	13
2.3 Die Nichtseßhaften und die Sozialhilfe – eine unendliche Geschichte	13
2.4 Schützenhilfe am falschen Platz	14
2.5 Der Buhmann Datenschutz	15
2.6 Der kleine Grenzverkehr	15
3. Die Beratung des Tätigkeitsberichts im Landtag	16
4. Zur Lage des Datenschutzes	17
4.1 „Der juristische wie gesunde Menschenverstand“	18
4.2 „Wo ist die Datenschutzfrage?“	18
5. Die Dienststelle	19
5.1 Die Premiere	19
5.2 Personelle Situation	19
5.3 Die Kontroll- und Beratungstätigkeit	20
5.4 Vorsitz in der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder	20
5.5 40 Jahre Baden-Württemberg	20
2. Teil : Die öffentliche Sicherheit	21
1. Operation Falle	21
1.1 Was war	21
1.2 Was davon zu halten ist	24
2. Der Einsatz Verdeckter Ermittler im Raum Tübingen	25
2.1 Der Prüfungsmaßstab	25
2.2 Wer hat den Einsatz wie angeordnet?	26
2.3 Was war der Grund dafür?	27
2.4 Gegen wen richtete sich die Anordnung?	28
2.5 Wozu das alles führte	29
2.6 Fazit	29
3. Freitodgefahr in der PAD – Was soll das?	29
3.1 Wie die Polizei verfuhr	30
3.2 Was dazu zu sagen war	31
3.3 Länger gespeichert wegen Freitodgefahr	32
4. Die Bereitschaftspolizei Biberach – ein wißbegieriger Arbeitgeber	33
4.1 Die Überprüfungspraxis	34
4.2 Was dazu zu sagen ist	34
5. Die Bereitschaftspolizei Göppingen – nicht minder wißbegierig, wenn es um die Gesundheit geht	36

	Seite
6. Einzelfälle	37
6.1 Der Abschleppunternehmer auf dem Prüfstand	37
6.2 Das Projekt Selbsthilfe	37
6.3 Irrungen und Wirrungen bei der Maklererlaubnis	38
6.4 Polizeiliche Handakten auf dem Sperrmüll	40
3. Teil: Die Justiz	41
1. Zum vierten Mal: die Zentrale Namenskartei	41
1.1 Was Du heute kannst besorgen, das verschiebe nicht auf morgen	41
1.2 Leichen-/Brandsachen	43
1.3 Eine problematische Verquickung	44
1.4 Die interne Kartei – eine Legende und ihre Folgen	45
2. Die Staatsanwaltschaften an der Schwelle ins EDV-Zeitalter	45
2.1 Der SIJUS-Datensatz	46
2.2 Alles steht auf dem Kontoauszug	47
2.3 Löschfunktionen fehlen	48
2.4 Auch hier wieder einmal: Paßwortschutz unzulänglich	48
2.5 Fernwartung	48
3. Justizmitteilungen und ihre Folgen	49
3.1 Die Praxis	49
3.2 Was bringt das neue Justizmitteilungsgesetz?	51
3.2.1 Manchmal wird, was lange währt, trotzdem nicht gut	51
3.2.2 Was der Chef alles auf den Schreibtisch bekommt	52
3.2.3 Die Mitteilung an den Dienstherrn – und dann?	53
4. Mehr Datenschutz im Grundbuchamt	54
4.1 Kommt der Datenschutz im Grundbuchrecht zu kurz?	54
4.2 Die Geburtstagsliste	55
4.3 Die Hypothekenliste	55
5. Mehr Diskretion, wenn es um das letzte Hemd geht!	56
5.1 Ungewöhnliche Zustellung einer Haftandrohung	56
5.2 Die Namen aller Drittschuldner im Pfändungs- und Überweisungsbeschluß	57
6. Nicht immer trifft es den Richtigen	58
7. Das Hinterbliebenen-Interview	59
4. Teil: Das Auto	60
1. Wie kommt ein Auto an sein Kennzeichen	60
1.1 Wieder einmal: schlecht programmiert	60
1.1.1 Der Datensatz	60
1.1.2 Das alte Leiden: kein Löschkonzept und keine Löschfunktion	61
1.1.3 Die Notizdatei	62
1.1.4 Mangelhaftes Sicherungskonzept	62

	Seite
1.2 Was sonst noch schief lief	63
1.2.1 Vordrucke	63
1.2.2 Schlüssellösung	63
2. Wie das Finanzamt von der Kfz-Zulassungsstelle profitiert	64
2.1 Des Guten zuviel	64
2.2 Die unzulässige Rückkoppelung	64
3. Sicherheitsrisiken beim Finanzamt	65
3.1 Zu viele Benutzerverwalter	65
3.2 Daten für die Rechnungsprüfung – wer darf sie sehen?	65
3.3 Der verwirrte Computer	66
4. Das eigenmächtige Rechenzentrum	67
5. Verkehrsordnungswidrigkeiten	67
5.1 Wieder einmal: der Anhörbogen	67
5.2 Falsche Zurückhaltung	68
5.3 Die Firma Maier GmbH & Co KG fährt zu schnell	68
5.4 Alle Jahre wieder	69
5. Teil: Das Rathaus	69
1. Asylbewerber	70
1.1 Was die Öffentlichkeit alles erfuhr	70
1.2 Daten für die Telekom?	71
1.3 Vom Wissensdurst einer Botschaft	71
2. Was alles im Amtsblatt steht	72
2.1 Die Nachbareinsprüche	72
2.2 Der Kaufpreis	72
3. Die Tücken der Computervernetzung	73
3.1 Das regionale Netz der IKD Ulm	73
3.2 Die offene Haustür	73
4. Statistisches Landesamt will Blankoscheck	75
5. Das Postamt als Außenstelle des Rathauses?	75
6. Hartnäckig!	76
6.1 Was leider immer noch geschieht	76
6.2 Was hoffentlich nicht kommt	77
7. Wer bekommt den Bauplatz?	77
8. Daten rund um den Kindergarten	78
8.1 Das Aufnahmeformular	78
8.2 Grundschullehrer im Kindergarten	79
9. Das alte Lied – Sorglosigkeit bei der Vernichtung von Unterlagen	79

	Seite
6. Teil : Gesundheit und Soziales	80
1. Abschnitt : Das Krankenhaus	80
1. Die Krankenhäuser wollen zuviel wissen	81
2. Wer war schon einmal Patient?	82
3. Die Fernwartung	83
4. Was tun mit alten Krankenakten?	85
5. Der Krankenhausarzt als Betriebsarzt	85
2. Abschnitt : Medizinische Forschung	86
1. Meldedaten für Forschungszwecke	87
1.1 Infertilität und Schwangerschaft	88
1.2 Leben und Gesundheit in Deutschland	89
2. Die ehemaligen Patienten	89
3. Abschnitt : Die gesetzliche Krankenversicherung	90
1. Der Abrechnungsschein für den ärztlichen Notfalldienst	90
2. Die Qualitätskontrolle	91
3. Die aufgedrängte Information	92
4. Kostendämpfung mit Hilfe des Computers	93
4. Abschnitt : Die gesetzliche Unfallversicherung	94
1. Auskünfte über frühere Erkrankungen	95
2. Arztbericht in falscher Hand	96
3. Das alte Leiden	96
4. Die unzureichende Belehrung	97
5. Der Innungsbeitrag	97
6. Datensicherungsmängel	97
5. Abschnitt : Sozial- und Jugendhilfe	98
1. Das Frauenhaus	98
2. Die Vermögenserklärung	99
3. Der Unterhaltsvorschuß	100
4. Kinder in Not	101
5. Wer ist der Arbeitgeber?	101

	Seite
7. Teil: Andere Schwerpunkte	102
1. Abschnitt: Landwirtschaft und Umwelt	102
1. Die Tierseuchenkasse	102
1.1 Was muß die Tierseuchenkasse wissen?	102
1.1.1 Die Bienenbesitzer	102
1.1.2 Die Altbestände	103
1.2 Wie kommt die Tierseuchenkasse an ihre Daten?	103
1.2.1 Die Schützenhilfe des Statistischen Landesamts	103
1.2.2 Der Vorbesitzer als Informant	104
1.3 Ordnung muß ins Haus	105
2. Die Landwirtschaftsämler	106
2.1 Alle Anträge in einen Topf?	106
2.2 Der Grundstücksverkehr	107
2.2.1 Mitteilungen an das Statistische Landesamt und an das Finanzamt	107
2.2.2 Aktenaufbewahrung – wie lange?	108
3. Das Jagdkataster im Wohnzimmerschrank	108
4. Freier Zugang zu Umweltinformationen	109
4.1 Das Umweltinformationsgesetz	109
4.2 Umweltdaten sind kein Staatsgeheimnis	110
4.3 Jeder soll „seine“ Umweltdaten erfahren	110
5. Müll	111
5.1 Wie weit dürfen Müllkontrollen gehen?	111
5.2 Abfallgebührenbescheide und kein Ende	111
5.3 Ohne Abfall keine Abschreibung	112
6. Was sonst noch war	112
6.1 Kein Datenschutz für Einwender?	112
6.2 Der Schlachthof Stuttgart	113
2. Abschnitt: Personalangelegenheiten	114
1. Ein trauriges Schicksal	114
1.1 Was geschehen war	114
1.2 Was dazu zu sagen ist	115
2. Bewerber- und Mitarbeiterdaten für Frauenbeauftragte	115
3. Der Personalbogen	117
3. Abschnitt: Sorgen der Bürger	117
1. Höhere Werbungskosten ohne Belege?	117
2. Was will das Finanzamt eigentlich noch wissen?	118
3. Bank und Finanzamt Hand in Hand	119
4. Feuerwehrdienstuntauglich?	119
5. Die Gegendarstellung in der Akte	120
6. Wenn der neue Name der frühere ist	121
7. Unnötiges Risiko für das Adoptionsgeheimnis	121
8. Wie der Zufall so spielt	122

	Seite
9. HIV-positiv: wer erfährt davon?	122
10. Der Zivilgefangene	123
11. Die Landesversicherungsanstalt – keine Auskunft	123
12. Der Meldedienst nach der Exmatrikulation	124
13. Die überfrachtete Personalakte	124
14. Fotos von Lehrern im Schaukasten?	124
Ausblick	125

1. Teil: Zur Lage

1. Trendwende im Datenschutz?

Die Landtagswahl 1992 brachte Baden-Württemberg nach längerer Zeit der Alleinregierung einer Partei wieder eine große Koalition. Eine solche Änderung in der politischen Landschaft tut Chancen auf, alteingefahrene Gleise zu verlassen und neue Wege einzuschlagen. Würden beim Datenschutz die Weichen anders gestellt, könnte dies nur von Vorteil sein – hatte doch die frühere Landesregierung mit ihm wenig im Sinn.

1.1 Die Koalitionsvereinbarung

Wer geglaubt hatte, schon die Koalitionsvereinbarung werde eindeutige Signale setzen, wohin die Reise in nächster Zeit geht, war schnell enttäuscht. Gewiß, der Datenschutz taucht in der Koalitionsvereinbarung auf. Nur den großen Sprung nach vorn findet man dort nicht. Man will beobachten, Erfahrungen sammeln und dann in der Mitte der Legislaturperiode prüfen, ob Änderungen des Landesdatenschutzgesetzes oder Polizeigesetzes angezeigt sind oder nicht. Das ist sicher besser als nichts. Wer allerdings noch die verschiedenen Gesetzesinitiativen und Änderungsanträge der ehemaligen Opposition bei der parlamentarischen Beratung des Landesdatenschutzgesetzes, Polizeigesetzes oder Verfassungsschutzgesetzes in Erinnerung hat, wird doch zumindest leicht enttäuscht sein über die Zurückhaltung und Vorsicht, die die Koalitionsvereinbarung in diesem Punkt auszeichnet. Noch kann man freilich auf das Prinzip Hoffnung setzen.

1.2 Die ersten Taten

Gewiß, man sollte nie zuviel verlangen; aber genauso falsch ist, im alten Stil weiterzumachen.

– Das Asylproblem

Kaum ein Problem bewegt in der Bundesrepublik die Gemüter zur Zeit so sehr wie die Asylfrage. Der Zustrom vieler Menschen aus aller Herren Länder und die damit verbundenen sozialen, politischen und finanziellen Auswirkungen beunruhigen nicht wenige Bürger, provozieren Auseinandersetzungen und führen zu Reaktionen, die eigentlich schon längst vergangenen Zeiten angehören sollten. Wo die Nerven so blank liegen, kann nicht verwundern, daß dabei auch der Datenschutz ins Visier von Kritikern gerät. Der viel zu großzügige Datenschutz in der Bundesrepublik fördere den Mißbrauch, lautet der Vorwurf. Wer kennt sie nicht, die bereitwillig unter das Volk gestreuten Horrorgeschichten von Asylbewerbern, die bei Dutzenden von Sozialämtern unter jeweils anderen Namen Sozialhilfe abkassieren und sich in der Bundesrepublik ein schönes Leben machen. Dabei verlaufen die Auseinandersetzungen nach dem altbekannten Strickmuster: pauschale Behauptungen werden in die Welt gesetzt, Einzelfälle verallgemeinert, seriöse Untersuchungen über den tatsächlichen Umfang von Sozialhilfemißbrauch durch Asylbewerber unterbleiben, Verdachtsfälle werden als tatsächliche Mißbrauchsfälle behandelt und ernsthafte Prüfungen, wie Mißbrauch tatsächlich verhindert werden kann, sind absolute Mangelware. Statt dessen ertönt allenthalben der Ruf nach schärferen Gesetzen, nach weniger Datenschutz. Von einer Trendwende also keine Spur, sondern immer noch das alte Lied. Dabei gibt es schon längst eine Reihe von Möglichkeiten, wie Sozialämter eine mißbräuchliche Inanspruchnahme

von Sozialhilfe durch Asylbewerber verhindern können, ohne mit dem Datenschutz in Konflikt zu kommen. So ist zum Beispiel nicht einzusehen, warum viele Sozialämter die Sozialhilfe den Asylbewerbern per Überweisung zuschicken, obwohl es in dem seit 1. Jan. 1982 geltenden § 120 Abs. 2 BSHG ausdrücklich heißt, daß Asylbewerbern die Sozialhilfe möglichst als Sachleistung zu gewähren ist. Zulässig sind auch sog. Zählappelle, bei denen die Sozialämter zu Kontrollzwecken alle Asylbewerber zu einem bestimmten Zeitpunkt einbestellen und dann die Sozialhilfe bar ausbezahlen. Statt zu solchen, mit einem gewissen Aufwand verbundenen Maßnahmen zu greifen, glaubt man, mit der erkennungsdienstlichen Behandlung endlich die Wunderwaffe gefunden zu haben. Seit 1. Juli 1992 müßten sich eigentlich alle Asylbewerber – also auch solche, deren Identität zweifelsfrei feststeht und die mit einwandfreien Ausweispapieren versehen sind – erkennungsdienstlich behandeln lassen. So bestimmt es § 16 des Gesetzes zur Neuregelung des Asylverfahrens vom 26. Juni 1992 (BGBl. I S. 1126). Erklärtes Ziel dieser Vorschrift, die freilich Politiker aus dem Lande in Unkenntnis ihrer Existenz nach wie vor fordern, ist nämlich gerade, mißbräuchliche Inanspruchnahme von Sozialhilfe zu verhindern. Noch niemand hat sich allerdings bisher so richtig Gedanken gemacht, wie dies dann konkret in der Praxis funktionieren soll. Auch die Gesetzesmaterialien schweigen darüber. Tatsache ist aber etwas anderes: bislang sind das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und das Bundeskriminalamt überhaupt noch nicht in der Lage, die erkennungsdienstlichen Unterlagen auszuwerten und zu speichern. Die ed-Behandlung aller Asylbewerber steht also zur Zeit nur auf dem Papier. Aber selbst wenn das in Vorbereitung befindliche automatisierte Fingerabdruck-Identifizierungssystem AFIS endlich soweit ist, daß sich damit die Kapazitätsprobleme der beiden Bundesbehörden lösen lassen, ist noch immer völlig unklar, wie denn dann die vielen über das ganze Bundesgebiet verstreuten Sozialämter an die im Bundeskriminalamt in Wiesbaden gespeicherten Fingerabdrücke der Asylbewerber kommen sollen, um jeden Asylbewerber vor der Auszahlung von Sozialhilfe jedesmal erneut zu identifizieren.

Mehr Klarheit erhoffte ich mir in dieser Frage vom Herrn Innenminister. Die Landesregierung beauftragte nämlich im Oktober 1992 sein Haus, gemeinsam mit dem Justizministerium und dem Sozialministerium „Vorschläge zur Änderung von Bundesrecht vorzulegen, die zur Verhinderung des Leistungsmißbrauchs und von Mehrfach-Identitäten sowie zur Kriminalitätsbekämpfung einen umfassenden Informations- und Datenverbund zwischen den berührten Stellen (Sozialhilfeträger, Unterbringungsverwaltung, Ausländerverwaltung, Arbeitsverwaltung, Träger der Sozialversicherung, Kfz-Zulassungsstellen, Polizei u. a.) ermöglichen“. Wer solche Vorschläge zu Rechtsänderungen auszuarbeiten hat, sollte eigentlich auch wissen, wie der geplante „umfassende Informations- und Datenverbund“ aussehen soll, sagte ich mir und fragte beim Innenministerium nach. Die Antwort war dann aber mehr als enttäuschend: irgendwelche konkreten Vorstellungen gibt es dazu bislang nicht; jedenfalls hat sie mir der Herr Innenminister nicht verraten. Folglich wird die vom Vorsitzenden der CDU-Landtagsfraktion angemahnte „bundeseinheitliche Asyl-Software“ offensichtlich noch lange auf sich warten lassen. Eines sollten die Gesetzesmacher im Lande wenigstens beachten: ehe man neue Gesetze auf den Weg bringt, sollte man abklären, ob sie denn und wie nachher auch ausführbar sind.

- Das Gesetz zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität Richtervorbehalt, eng begrenzter Straftatenkatalog und Zweckbindungsvorschriften: damit wollte die Opposition 1991 bei der Beratung der Novelle zum Polizeigesetz absichern, daß sich die Eingriffe der Polizei beim heimlichen Beschaffen von Daten zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten in rechtsstaatlich vertretbaren Grenzen halten. Sie berief sich dabei auf die Bundesregierung, die sich zu jener Zeit für ähnliche Regelungen beim geplanten Gesetz zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität einsetzte und den von der früheren Landesregierung Baden-Württemberg initiierten Gesetzentwurf so korrigieren wollte. Bei dieser Absicht der Bundesregierung blieb es freilich nicht. Die rechtsstaatlichen Bremsen, die auf Bundesebene zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens eingebaut worden waren, wurden bald wieder aufgegeben. Grünes Licht für umfassende heimliche Ermittlungsbefugnisse von Polizei und Staatsanwaltschaft hieß dann plötzlich die Devise. Dem wollte sich offensichtlich auch die neue Landesregierung von Baden-Württemberg nicht verschließen. Sie stimmte im Bundesrat den weitreichenden Fahndungs- und Überwachungsmethoden des Gesetzes zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, aber auch vieler anderer Delikte vorbehaltlos zu. Nur der Große Lauschangriff, also der Einsatz von Wanzen in Wohnungen, blieb damals aus Koalitionsrücksichten auf Bundesebene außen vor. Wie lange freilich noch, ist die Frage. Kaum ein Tag vergeht momentan, an dem nicht von irgendeiner Seite lautstark die Mafia in der Bundesrepublik beschworen und der Große Lauschangriff als unverzichtbares Fahndungs- und Überwachungsinstrument propagiert wird. Damit wären dann allerdings die Grenzen des in einem Rechtsstaat noch Hinnehmbaren wirklich erreicht. So sehr es gilt, die durch das organisierte Verbrechen heraufbeschworenen Gefahren für Opfer, aber auch Rechtsstaat und Demokratie schlechthin ernstzunehmen, kann und darf es doch eine Wahrheitsfindung um jeden Preis nicht geben. Jedem muß ein privates Refugium, ein persönlicher Bereich bleiben, der heimlicher Ausforschung durch die Obrigkeit verschlossen ist. Deshalb: wenn schon Lauschangriffe, dann allenfalls in allgemein zugänglichen oder beruflicher oder geschäftlicher Tätigkeit dienenden Räumen wie z. B. Nebenzimmern von Gaststätten, Spielcasinos oder Sauna-Clubs. Bereits dies wäre – darüber sollten sich alle klar sein – ein massiver Eingriff in das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung, das bislang selbstverständlich auch solche Örtlichkeiten schützt. Meint man, dies jetzt ändern zu müssen, dann muß es dabei auch noch andere Grenzen geben: die Delikte, zu deren Verhinderung die Polizei Wanzen einsetzen dürfen soll, müssen eng begrenzt und abschließend aufgezählt sein; ein Richter muß den Einsatz der Wanzen billigen; zudem müssen die besonderen Amtsgeheimnisse gewahrt, also z. B. Wanzen in Rechtsanwaltsbüros oder Arztpraxen tabu bleiben.
- Der Stammtisch
Daß der Datenschutz hin und wieder auch die Stammtische im Land beschäftigt, kann nicht verwundern, sind doch die Vorstellungen über den Datenschutz zu unterschiedlich. Oft genug muß der Datenschutz auch für Dinge herhalten, die ihm nun wirklich nicht anzulasten sind. Daß aber ein leibhaftiger Minister sich mit dem Datenschutz auf Stammtischniveau auseinandersetzt, ist zumindest ungewöhnlich. Doch dem Herrn Finanzminister unseres Landes verdanken wir die wichtige Erkenntnis, daß Sozialhilfeempfänger nicht selten

zwei oder drei Autos besitzen, aber des Sozialhilfemißbrauchs nur deshalb nicht überführt werden können, weil die Ämter durch den Datenschutz geknebelt sind. Wer hätte das gedacht! Einen Trost bei alledem gibt es: jedenfalls weiß der Finanzminister von den Autos und, da er sich ja vom Datenschutz nicht knebeln läßt, ist wohl dafür gesorgt, daß die Sozialhilfebetrüger wenigstens die Kfz-Steuer bezahlen. Oder kommen wegen des Datenschutzes gar noch die Sozialämter für die Kfz-Steuer auf? Ein neues Thema für den Stammtisch?

– Die Verfassungsdiskussion

Noch nicht abgeschlossen ist die durch die wiedergewonnene deutsche Einheit ausgelöste Diskussion, ob und wie unsere Verfassung umgestaltet werden soll. Im Gegenteil, auf Bundesebene finden darüber noch lebhafte Auseinandersetzungen statt. Unter anderem geht es dabei auch darum, ob ein eigenständiges Grundrecht auf Datenschutz in das Grundgesetz aufgenommen werden soll oder nicht. Ich konnte meine Überlegungen zu diesen Fragen den Vorsitzenden und Obleuten der Gemeinsamen Verfassungskommission in einer Besprechung vortragen. Im Gegensatz dazu herrscht im Land Funkstille. Eine offizielle Meinung der Landesregierung zu diesem Thema gibt es nicht. Nach der Koalitionsvereinbarung will sie dann, wenn die Entscheidung im Bund gefallen ist, prüfen, ob das Grundrecht auf Datenschutz ausdrücklich in die Landesverfassung aufgenommen werden soll. Ein bißchen wenig, meine ich.

2. Reaktionen auf den letzten Tätigkeitsbericht

Es ist nicht einfach, einen Tätigkeitsbericht zu schreiben – gilt es doch, das Berichtsjahr so darzustellen, wie es wirklich war. Schon das bereitet ganz erhebliche Mühe. Möglichst verständlich und auch für Nichtfachleute lesbar soll der Bericht zudem sein, natürlich auch objektiv und doch die Dinge beim Namen nennen und informativ. Eines vor allem sollte nicht passieren – daß er wie viele andere Publikationen irgendwo verstaubt und nicht gelesen wird. Um diese Ziele bemühen sich meine Mitarbeiter und ich beim jährlichen Schreiben und durchaus nicht ohne Erfolg, wie die Resonanz vieler Bürger zeigt.

2.1 Der Protest von Städte- und Gemeindetag

Ganz anders schätzten der Städtetag und der Gemeindetag jedenfalls meinen letzten Tätigkeitsbericht ein. Gründlich mißfiel ihnen die Art und Weise, wie ich mich darin mit verschiedenen landeseinheitlichen EDV-Verfahren auf dem Gebiet der kommunalen Finanzen und ihrem Einsatz bei den Städten und Gemeinden auseinandergesetzt hatte. Stein des Anstoßes war schon die Diktion des Berichts. Allein mein zaghafter Hinweis, man könne über die Feuerwehrabgabe durchaus unterschiedlicher Meinung sein, rief bei den beiden Kommunalen Landesverbänden erheblichen Unmut hervor. Daß ich gar gewagt hatte, von einer hinter der Fremdenverkehrsabgabe stehenden Philosophie zu schreiben, betrachteten sie schon fast als Sakrileg. Nach der Lektüre ihrer Protestschreiben konnte ich mir nicht mehr im Zweifel sein: ihnen wäre ein Bericht am liebsten, der so staubtrocken abgefaßt und so langweilig geschrieben ist, daß ihn allenfalls noch einige wenige Fachleute lesen. Erst recht erregte ihr Mißfallen, daß ich doch tatsächlich konkrete Kritik an verschiedenen landeseinheitlichen EDV-Verfahren und ihrem Einsatz bei einzelnen Städten und Gemeinden übte und dabei auch

deren Namen nannte. Nun mag es natürlich in einer Zeit, in der die Rechtsaufsicht über die Kommunen im wesentlichen nur noch als Beratungstätigkeit ausgeübt werden soll – so die Koalitionsvereinbarung –, für Landkreise, Städte und Gemeinden überraschend sein, daß es noch eine Instanz gibt, die sich bemüht, die Dinge beim Namen zu nennen. Doch kann mich dies nicht hindern, mein Amt so wahrzunehmen, wie ich es für richtig halte, und Besserungen im Datenschutz, einer komplizierten und schwer zugänglichen Materie, sind nun einmal nur zu erreichen, wenn man eine klare Sprache spricht und Roß und Reiter nennt.

2.2 In Fortsetzungsserie

Der Protest von Städtetag und Gemeindetag setzte sich dann im Verwaltungsrat der Datenzentrale Baden-Württemberg munter fort. Einen datenschutzrechtlichen Freibrief für alle EDV-Verfahren der Datenzentrale sollte ich ausstellen, begehrten einige seiner Mitglieder auf – ganz so, als ob dem nicht das Landesdatenschutzgesetz und noch anderes mehr entgegenstände. Und überhaupt: der letzte Tätigkeitsbericht . . . ! Nach diesen und anderen Präliminarien konnte ich dann doch meine Einwände gegen die Art und Weise darlegen, wie die Datenzentrale bislang EDV-Verfahren entwickelt, freigibt, ankauft und betreut, dazu typische Mängel aufzeigen und eine stärkere Berücksichtigung des Datenschutzes schon bei der Programmierung anmahnen. Vor allem legte ich auch dar, wie wichtig es wäre, wenn sich die Fachministerien intensiver in die Entwicklung von Verfahren zur Erledigung solcher Aufgaben, die zu ihrem Geschäftsbereich gehören, einschalten und deren datenschutzrechtliche Aspekte mit der Datenzentrale abklären würden. Sah es in dieser Frage in der Vergangenheit noch ziemlich düster aus, scheint sich nun doch eine Wendung zum Besseren anzubahnen. Denn auch der Herr Innenminister wies bei der abschließenden Beratung meines letzten Tätigkeitsberichts im Landtag auf die Notwendigkeit hin, die Belange des Datenschutzes schon bei der Verfahrensentwicklung besser als bisher zu bedenken, und forderte eine stärkere Unterstützung der Datenzentrale vornehmlich durch Anwender und Fachministerien. Bis es soweit ist, dürfte der Herr Innenminister freilich noch einiges zu tun haben – beschloß doch erst wenige Tage vor seiner Erklärung im Landtag der informationstechnische Arbeitskreis der Ministerien, „bei der Entwicklung landeseinheitlicher Verfahren durch die Datenzentrale keine generelle Verfahrensüberprüfung und keine generelle Prüfung des Datensatzes durchzuführen, sondern sich nur in konkret begründeten datenschutzrechtlichen Zweifelsfällen zu äußern“.

2.3 Die Nichtseßhaften und die Sozialhilfe – eine unendliche Geschichte?

Man erinnere sich: 1991 wollten auf Initiative des Landkreistags einige Sozialämter im Mittleren Neckarraum Licht ins Dunkel bringen, ob an der Befürchtung, Nichtseßhafte im Mittleren Neckarraum würden in nennenswertem Umfang Sozialhilfe doppelt kassieren, etwas Wahres dran ist. Sollte sich dieser Verdacht bestätigen, wollte man nach Wegen suchen, wie dem zu begegnen ist. Gewiß, ein legitimes Anliegen, das sich durchaus im Einklang mit dem Datenschutz realisieren ließe. Doch der Landkreistag nahm es damit nicht so genau. Als ich von seinen Plänen hörte, erläuterte ich ihm mit Engelszungen, welche Anforderungen das Sozialgeheimnis an diese Aktion stellt; Sozialministerium und Innenministerium unterstützten mich; auch lag dem Landkreistag längst ein konkreter Vorschlag der Ambulan-

ten Hilfe Stuttgart e. V. auf dem Tisch, nach dem man ohne weiteres hätte verfahren können. Doch beim Landkreistag wollte man nicht hören, so daß schließlich nichts anderes als eine Beanstandung der von ihm initiierten Aktion nach § 26 LDSG übrig blieb. Daß ich dann dies auch noch alles im letzten Tätigkeitsbericht beschrieb, erregte erheblichen Mißmut, obgleich ich auch darin wieder meine Bereitschaft erklärt hatte, an einem datenschutzgerechten Konzept mitzuwirken. Über die öffentliche Resonanz aus dem kommunalen Lager konnte ich dann nur staunen: man tat jetzt plötzlich so, als ob Sozialhilfegaunereien im Mittleren Neckarraum bereits an der Tagesordnung seien und man bloß wegen des Datenschutzes dagegen nicht vorgehen kann – was natürlich nicht stimmt. Der Oberbürgermeister der Stadt Winnenden sprach von 35 Fällen in drei Monaten, ohne daß uns sein Sozialamt dann allerdings bei einer Kontrolle diese Zahlen so recht belegen konnte. Der Landrat des Rems-Murr-Kreises nannte sogar bereits einen Schaden von rund 90 000 DM, der seinem Landkreis im Monat durch Mehrfachbezug entstünde. Dies wiederum rief den Bund der Steuerzahler auf den Plan. Kurzum – ein ziemliches Tohuwabohu. Auf jeden Fall konnte man sich nach den öffentlichen Reaktionen des Eindrucks nicht erwehren, als ob das Problem des Mehrfachbezugs von Sozialhilfe durch Nichtseßhafte höchst dringlich sei. Darum war ich baß erstaunt, daß dann aber monatelang Funkstille herrschte. Erst im Mai 1992 hörte ich wieder vom Landkreistag, er plane nunmehr eine leicht variierte Aktion. Weil es dabei aber erneut mit dem Datenschutz haperte, bat ich ihn abermals, er solle doch so, wie ich ihm schon längst im einzelnen dargelegt hätte, die Regularien und Verantwortlichkeiten für die Erhebung und Auswertung bei den Sozialämtern festlegen. Statt dies zu tun, beauftragte er bloß kurzerhand den Zweckverband Kommunale Datenverarbeitung Mittlerer Neckar (KDMN), von den Sozialämtern im Mittleren Neckarraum gelieferte Angaben auszuwerten. So blieb mir wiederum nichts anderes übrig als das Sozialministerium einzuschalten; wieder waren Sozial- und Innenministerium mit mir einer Meinung. Auf deren Intervention war jetzt endlich der Landkreistag bereit, für die beteiligten Städte und Landkreise den erforderlichen Musterauftrag an den KDMN auszuarbeiten. Bloß, was der KDMN eigentlich genau auswerten soll, ist immer noch unklar. Mal sehen, wie die unendliche Geschichte weitergeht.

2.4 Schützenhilfe am falschen Platz

Unerwartete Weiterungen hatte mein Hinweis im letzten Tätigkeitsbericht, wegen der neuen Nutzungsmöglichkeiten des Regionalen Datennetzes der Interkommunalen Datenverarbeitung Ulm (IKD), die Folge einer Änderung seiner Anschlußtechnik seien, hätten alle angeschlossenen Landratsämter, Städte und Gemeinden ohne zusätzliche Schutzvorkehrungen Zugang zum EDV-System des Landratsamts Bodenseekreis (LT-Drs. 10/6470 S. 41). Statt der Problematik näher nachzugehen, machte sich die Landesregierung in ihrer Stellungnahme zum Tätigkeitsbericht die Version des Landratsamts Bodenseekreis zu eigen, die schlicht und einfach lautete: „Das Regionale Datennetz erlaubt lediglich das Einstellen von Nachrichten in den Systembereich einer anderen Behörde. Zugriffe auf den Datenbestand des Bodenseekreises seitens anderer Kommunen, die Nutzer des regionalen Datenverbunds sind, sind nicht möglich“ (LT-Drs. 11/496 S. 15). So einfach wollte ich meine Bedenken doch nicht beiseite geschoben sehen. Um nachzuprüfen, wer denn nun recht hat, beauftragte ich einen Mitarbeiter im März 1992, die Probe aufs Exempel zu machen. Das Resultat ist an anderer

Stelle dieses Berichts näher beschrieben; darum hier nur soviel: Realität war, was eigentlich nicht hätte sein dürfen. Meinem Mitarbeiter gelang es, von einem Terminal des Computers der Stadt Ravensburg über das Regionale Netz der IKD Ulm sowohl zum Computer des Landratsamts Bodenseekreis als auch zum Rechner des Landratsamts Heidenheim vorzudringen und sogar in das System hineinzugelangen. Anstatt froh zu sein, daß ein Mitarbeiter meines Amtes und nicht etwa ein Hacker mit finsternen Absichten diese Schwachstelle aufgedeckt hatte, reagierten die Landräte der beiden Landratsämter mit Kritik, der Landrat des Bodenseekreises sogar mit einer Dienstaufsichtsbeschwerde gegen meinen Mitarbeiter. Oh, si tacuisses!

2.5 Der Buhmann Datenschutz

„Datenschutz verursacht teure Suchaktion im Seerhein nach dem Eigentümer eines führerlosen Bootes.“ Wann immer ein solches Boot in Zukunft auf dem Bodensee treibe, müsse man jetzt eine Großaktion „mit Hubschrauber, Tauchern und zusätzlichen Helfern von DLRG und Feuerwehr“ starten. Solche Meldungen provozierte Mitte Mai 1992 die Wasserschutzpolizei in der regionalen Presse, weil ihr bitter aufgestoßen war, daß ich im September 1991 u. a. beanstandet hatte, daß seit Jahren an sie gegen Gesetz und Recht Doppel aus der Bootskartei des Landratsamts Konstanz gingen. Wer das alles las, was damals in der Lokalpresse stand, mußte in der Tat den Eindruck haben, die Wasserschutzpolizei sitze wegen des Datenschutzes jetzt auf dem Trockenen. In Wirklichkeit hatte ich ihr im September 1991 zugleich Wege aufgezeigt, wie sie ihre Informationsprobleme vor Ort auf datenschutzkonforme Weise lösen könne – etwa durch eine Rufbereitschaft oder durch Einrichten eines On line-Anschlusses an die Bootseigentümer-Datenbank des Landratsamts Konstanz in gebotenen Umfang. Nachzulesen war dies alles auch in meinem letzten Tätigkeitsbericht (LT-Drs. 10/6470, S. 39 ff). Doch anstatt sich flott ans Werk zu machen, legten Wasserschutzpolizei und Landratsamt Konstanz monatelang die Hände in den Schoß, um dann – ganz anders, als es das Sprichwort vom Glashaus empfiehlt – mit Steinen nach dem Datenschutz zu werfen. Weil ich ihn denn doch nicht so am Pranger stehen sehen wollte, wandte ich mich an den früheren Innenminister. Sein Amtsnachfolger antwortete und fand dann auch „bedauerlich, daß durch die Ereignisse vom Mai 1992 Belange des Datenschutzes in Mißkredit geraten sind“.

2.6 Der kleine Grenzverkehr

Raus aus den Kartoffeln, rein in die Kartoffeln. So etwa könnte man die Reaktionen charakterisieren auf meine Ausführungen im letzten Tätigkeitsbericht zu den Auskünften der Kraftfahrzeug-Zulassungsstellen am Oberrhein an Schweizer Behörden über die Halter von Fahrzeugen, die in der Schweiz wegen einer Verkehrsordnungswidrigkeit aufgefallen waren (vgl. LT-Drs. 10/6470, S. 54). Schon die Vorgeschichte war mehr als kurios: ganze 8 Monate dauerte es, bis mir das Verkehrsministerium auf meine Frage vom April 1991, wo denn eine Rechtsgrundlage für diese Praxis sei, schrieb: es gibt keine Rechtsgrundlage; deshalb gäbe es vorläufig auch keine Halterauskünfte mehr. Bald formierte sich dann aber der Widerstand an der Grenze und das Justizministerium, welches das Verkehrsministerium eingeschaltet hatte, wies den Weg: weil die Staatsanwaltschaften nach einem Rechtshilfeabkommen auch in Ordnungswidrigkeitenverfahren Schweizer Behörden Rechtshilfe leisten dürfen, ermächtigten die Staatsanwaltschaften am Oberrhein kurzerhand die Kfz-Zulassungsstellen, für sie die Schweizer Rechtshilfeersu-

chen zu beantworten. So einfach und klar die Sache auf den ersten Blick auch scheinen mag, bedachten doch die Ministerien dabei einiges nicht. Auch für die Staatsanwaltschaft gilt nämlich der alte Grundsatz des klassischen römischen Rechts, daß niemand mehr Rechte übertragen kann als er selbst besitzt. Das heißt: nur wenn die Kfz-Zulassungsstellen den Staatsanwaltschaften selbst aus ihrem örtlichen Fahrzeugregister Auskünfte über Name und Adresse der Halter von Kraftfahrzeugen geben dürften, um diese Daten an die Schweiz weiterzuleiten, könnten die Staatsanwaltschaften die Kfz-Zulassungsstellen beauftragen, Schweizer Anfragen unmittelbar für sie zu erledigen. Gerade aber zu diesem entscheidenden Punkt findet sich in den beiden seitenlangen Stellungnahmen des Justizministeriums kein Wort; darin ist nur viel Interessantes zur internationalen Rechtshilfe in Strafsachen und Ordnungswidrigkeiten zu lesen. Das aber geht an der Sache vorbei, weil sich eben die Frage, ob und wann eine deutsche Kfz-Zulassungsstelle einer deutschen Staatsanwaltschaft solche Auskünfte geben darf, nicht nach irgendwelchen internationalen Abkommen beurteilt, sondern schlicht und einfach nach den §§ 35 bis 42 des Straßenverkehrsgesetzes. Inzwischen bemühte ich mich schon zum wiederholten Male, beiden Ministerien den Kern des Problems nahezubringen. Mal sehen, ob das Verwirrspiel doch noch ein Ende findet. Zeit dafür wäre es ja allmählich.

3. Die Beratung des Tätigkeitsberichts im Landtag

„Koalitionen verändern Leute!“, so reagierte die Presse auf die Art und Weise, wie sich der Ständige Ausschuß mit meinem letzten Tätigkeitsbericht auseinandergesetzt hatte, und sprach damit ein Problem an, das im Grunde schon seit der Vorlage meines 1. Tätigkeitsberichts vor 12 Jahren virulent ist. Wie intensiv und in welcher Form soll sich das Parlament mit dem Tätigkeitsbericht auseinandersetzen, der natürlich neben Grundsätzlichem auch mit Detailfragen befrachtet ist? Sollte mir der Landtag die Möglichkeit geben, den Bericht nicht nur im Ständigen Ausschuß vorzustellen, sondern auch im Plenum – nach dem Vorbild einiger anderer Bundesländer? Ich meine, die Regel sollte dies nicht sein. Nur, keine Regel ohne Ausnahme: warum sollte die Landesbeauftragte für den Datenschutz nicht doch ab und an die Möglichkeit haben, ihre Haltung im Plenum zu erläutern und ihren Bericht insbesondere gegen Kritik zu verteidigen? Um einiges besser wäre es schon, wenn die Beratungen im Ständigen Ausschuß intensiver als bisher genutzt würden. Das hieße freilich, daß zunächst einmal die Landesregierung fundiertere Stellungnahmen zum Tätigkeitsbericht abgeben müßte als es seit Jahr und Tag der Fall ist. Ihre Äußerungen sind höchst lückenhaft – nicht zuletzt, weil sie der Landtag schon vor Jahren bat, sie möge sich nur noch zu förmlichen Beanstandungen im Tätigkeitsbericht äußern. Infolgedessen hängt es weitgehend vom Zufall, um nicht zu sagen, vom Gefühl und Wellenschlag der ministeriellen Zulieferer ab, ob die Landesregierung z. B. zu Grundsatzfragen des Datenschutzes, die ich im Tätigkeitsbericht anspreche, Stellung nimmt. Vor allem aber wird der Tätigkeitsbericht durch die jetzige Handhabung zu einem Schwarzbuch degradiert und nicht als das gesehen und behandelt, was er in Wirklichkeit sein will und ist: ein Bericht, der die Aktivitäten der unabhängigen Datenschutzkontrolle im Berichtsjahr beschreibt, Probleme aufzeigt, Empfehlungen gibt, Kritik übt und nicht zuletzt auch erreichen will, daß darüber diskutiert wird. Bei dieser Diskussion möchte ich dann freilich auch mitwirken können. Deshalb habe ich wenig Verständnis, wenn bei der Behandlung im Ständigen Ausschuß – wie es gerade wieder vor wenigen Wochen bei der Beratung des letzten Tätigkeitsberichts war –

Schweigen im Walde herrscht, ich mir dann aber bei der anschließenden Aussprache im Plenum Kritik an einzelnen Punkten des Tätigkeitsberichts oder der Arbeit meines Amtes anhören muß, ohne darauf reagieren zu können (vgl. LT-Drs. 11/496, S. 2 ff. und Plenarprotokoll 11/9).

4. Zur Lage des Datenschutzes

Gar nicht so selten fragen mich Bürger, woran es eigentlich liegt, daß Verantwortliche in Politik und Verwaltung immer wieder Schlagzeilen mit der Behauptung machen, der Datenschutz sei an diesem und jenem schuld; oft hätten sie dabei ein ungutes Gefühl, irgend etwas könne an dieser Redeweise nicht stimmen; bloß was – das wüßten sie auch nicht so recht. Damit sprechen die Bürger eine Schwierigkeit an, mit der der Datenschutz seit langem zu kämpfen hat. Das Grundrecht auf Datenschutz ist anders als Geld, Hab oder Gut nicht mit Händen zu greifen, sondern ein in unserer Verfassung verbrieftes Freiheitsrecht, dessen Einschränkungen in unserer am Materiellen orientierten Welt nicht so schnell und unmittelbar erfahren werden wie wenn man z. B. weniger Lohn bekommt oder mehr Steuern zahlen muß. Zudem wirkt der Datenschutz in alle Lebensbereiche hinein, weil überall – ganz gleich, worum es geht – Informationen über Personen ausgetauscht werden. Wegen der Komplexität der einzelnen Lebensbereiche wiederum gibt es beim Datenschutz einfache und schnelle Antworten so gut wie nicht. Nur wer bereit ist, an die jeweilige Fragestellung unvoreingenommen heranzugehen, sie in all ihren Verästelungen zu untersuchen, zugleich da, wo nötig, zu differenzieren und dann das Für und Wider zwischen dem Grundrecht auf Datenschutz und den damit kollidierenden Interessenlagen zu gewichten, kann zu angemessenen Lösungen im Lichte unserer Verfassung kommen. Ich weiß, das alles ist mühsam, erfordert Sachkenntnis, Zeit, Einfühlungsvermögen und Geduld und entspricht so gar nicht dem Politikstil unserer Tage. Darum fürchte ich, wird es auch weiterhin immer wieder unerfreuliche Schlagzeilen zum Datenschutz geben. Einen positiven Aspekt kann ich ihnen immerhin abgewinnen: sie beweisen letztlich, welche Bedeutung der Datenschutz im letzten Jahrzehnt gewonnen hat. Man kann ihn heutzutage nicht mehr einfach übergehen, sondern muß sich mit ihm befassen, auch wenn man die eine oder andere Konsequenz für falsch hält. Nichts wäre freilich verhängnisvoller, als sich auf dem bislang Erreichten auszuruhen. Noch vieles ist zu tun. Zudem bleibt der Datenschutz auch aus anderem Grund auf der Tagesordnung: weil es bei ihm immer um Menschen geht und deren Bedürfnisse sich ständig ändern, stellt sich immer wieder aufs neue die Frage, welches Maß an Selbstbestimmung ein Staat seinen Bürgern garantieren muß, um seinen Charakter als freies demokratisches Gemeinwesen nicht aufs Spiel zu setzen.

So wichtig dies ist, darf man doch darüber die Tagesprobleme nicht vergessen. In Baden-Württemberg gilt es jetzt vor allem, das 1991 neu geschaffene Recht mit Leben zu erfüllen. Weil das neue Landesdatenschutzgesetz und das neue Polizeigesetz alles andere als eine klare verständliche Sprache sprechen, sich auf hoher Abstraktionsebene bewegen und an einer Überfülle von Verweisungen leiden, brauchen die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung, vor allem die Polizeibeamten, möglichst bald praktikable, handhabbare „Übersetzungen“, die ihnen sagen, wo es lang geht. Dazu kommen muß der ernsthafte Wille, das neue Datenschutzrecht zu praktizieren. Echtes Bemühen darum gibt es vielerorts. Doch hin und wieder konnte ich mich des Eindrucks nicht erwehren, daß die Datenschutzdiskussion der letzten Jahre an manchen spurlos vorbeigegangen ist. Dazu zwei Vorkommnisse:

4.1 „Der juristische wie gesunde Menschenverstand“

Eine Behörde darf Daten eines Bürgers an eine andere Behörde nur dann weitergeben, wenn ihr eine Rechtsvorschrift dies ausdrücklich erlaubt oder wenn ihr der Bürger zuvor sein Einverständnis dazu gab und das auch noch in aller Regel schriftlich. So steht es klipp und klar in § 4 Abs. 1 LDSG – für jeden, der schon mal mit dem Datenschutzrecht zu tun hatte, eine pure Selbstverständlichkeit, sollte man meinen. Anderes erlebte ich freilich mit dem Landratsamt Calw. Dort beklagte sich ein Bürger, daß tagelang, nachdem die Feuerwehren Ölspuren abgestreut hätten, ölhaltige Ölbinder auf der Straße liegen blieben, und wollte nun wissen, was denn das Landratsamt davon halte. Dem fiel nicht anderes ein, als dem Straßenbauamt das Schreiben des Bürgers mit seinem Namen und seiner Anschrift zuzuleiten und dazu um Äußerung zu bitten. Dies war dem Bürger aus Gründen, die ich im einzelnen kenne und gut verstehe, gar nicht recht: er schrieb mir und wollte wissen, wie ich dazu stünde. Wie es sich gehört, bat ich daraufhin das Landratsamt um eine Stellungnahme. Diese fiel dann mehr als erstaunlich aus:

„Weshalb der Absender eines Schreibens ein schutzwürdiges Datum sein soll, verschließt sich sowohl unserem juristischen wie gesunden Menschenverstand. Wir sind deshalb – leicht – befremdet über das Interesse der Landesbeauftragten an diesem Vorgang.“

Zugleich behauptete das Landratsamt auch noch, es sei bei allen Behörden und auch den Gerichten üblich, Anschreiben ungekürzt weiterzuleiten, „wenn nicht besondere datenschutzrechtliche Belange dies verbieten“.

Anstatt sich auf seinen „juristischen wie gesunden Menschenverstand“ zurückzuziehen, hätte das Landratsamt Calw besser getan, einen Blick in das Landesdatenschutzgesetz zu werfen. Dann hätte es gesehen, daß der Inhalt eines Briefes sehr wohl ein personenbezogenes Datum seines Absenders darstellt, und es deshalb dem Straßenbauamt den mit Name und Anschrift des Absenders versehenen Brief nur hätte überlassen dürfen, wenn das Straßenbauamt gerade die Person des Absenders hätte kennen müssen, um dem Landratsamt zu antworten. Das war aber hier unstreitig nicht so. Weil mir das Landratsamt Calw mit seiner Reaktion gezeigt hatte, daß es sich nicht um ein bedauerliches Versehen im Einzelfall, sondern um eine ständige Praxis handelt und es an deren Zulässigkeit bar jeden Gespürs für die datenschutzrechtliche Problematik keinerlei Zweifel hegt, beanstandete ich diesen ansonsten eher harmlosen Fall nach § 26 LDSG. Ob dies beim Landratsamt Calw zu mehr Einsicht führt, ist freilich nach alledem, was ich bislang von dort hörte, noch sehr die Frage.

4.2 „Wo ist die Datenschutzfrage?“

Nicht viel anders als das Landratsamt Calw machte es die Rechtsanwaltskammer Stuttgart. Das ging so: einer Bürgerin war die Rechnung ihres Rechtsanwalts, den sie um eine Beratung in einer Zivilsache gebeten hatte, zu hoch. Deshalb bat sie die Rechtsanwaltskammer um deren Überprüfung. Für die Rechtsanwaltskammer war der Fall auch ohne Befragen des Anwalts sonnenklar: die Rechnung sei in keiner Weise zu beanstanden, antwortete sie der Bürgerin und schickte zugleich dem Anwalt eine Abschrift ihres Schriftwechsels mit der Bürgerin. Der Anwalt sandte daraufhin der Bürgerin prompt ein geharnischtes Schreiben ins Haus, weil sie gewagt hatte, sich wegen seiner Gebührenrechnung an die Rechtsanwaltskammer zu wenden. Auch die Rechtsanwaltskammer reagierte auf meine Frage, auf welche Rechtsvorschrift sie denn glaubte, sich bei der Übersendung ihres Schriftwechsels mit der Bürgerin an den Anwalt stützen zu

können, mit Unverständnis. „Was diese Verfahrensweise mit dem Datenschutz zu tun haben soll, wird von hier aus nicht gesehen“, lautete der letzte Satz ihres Antwortschreibens. Daß ausgerechnet eine Rechtsanwaltskammer nicht verstehen wollte, daß sie einem Anwalt Beschwerdeschreiben eines Klienten nicht einfach zusenden darf, wenn der Anwalt diese gar nicht kennen muß, um sich gegenüber der Anwaltskammer zu äußern, erstaunte denn doch. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDStG versprach die Rechtsanwaltskammer Stuttgart immerhin, die Sache in Zukunft besser zu machen.

5. Die Dienststelle

Man vergegenwärtige sich kurz die dreierlei Aufgaben, die mein Amt vor allem nach dem Landesdatenschutzgesetz hat: es soll die weit mehr als 8 000 Behörden im Lande mit ihren ca. 540 000 Mitarbeitern in allen Fragen des Datenschutzes kontrollieren und beraten; zudem hat es Anwalt der Bürger zu sein, das heißt: jeder kann sich hierher wenden, wenn er Probleme wegen des Umgangs der Verwaltung mit seinen Daten hat; schließlich ist jedes Jahr ein Tätigkeitsbericht zu schreiben. Verwundert würde sich der eine oder andere vielleicht die Augen reiben, wenn er wüßte, daß ich für diese Aufgaben nur 14 Mitarbeiter habe und es hier wie sonst immer wieder einmal Lücken gibt.

5.1 Die Premiere

Nahezu 13 Jahre sind es nunmehr her, daß Baden-Württemberg als vorletztes der alten Bundesländer die unabhängige Datenschutzkontrolle installierte. Von Anfang an war es Aufgabe des Innenministeriums, dieser Institution die „notwendige Personal- und Sachausstattung“, wie es im Landesdatenschutzgesetz heißt, zur Verfügung zu stellen. Obwohl damit schon immer dem Innenminister eine besondere Verantwortung zufiel, kam es aus welchen Gründen auch immer in all den Jahren nie zu einem Besuch eines Innenministers in meinem Amt. Darum freuten sich meine Mitarbeiter und ich natürlich, als wir wenige Tage nach der Regierungsneubildung hörten, der neue Innenminister wolle uns aufsuchen. Er kam, sah sich alles an, ließ sich die Mitarbeiter und ihr jeweiliges Aufgabengebiet vorstellen; zum Schluß sprachen wir dann noch über einige aktuelle Probleme des Datenschutzes. Wenn der Besuch auch schnell vorbei war, war er doch für uns ein erfreuliches Anzeichen für eine bessere Kooperation. Damit sind natürlich noch nicht die Probleme gelöst und heben sich auch Gegensätze in der Sache nicht automatisch auf. Aber die Geste, das sei nochmals gesagt, freute uns.

5.2 Personelle Situation

Höchst unbefriedigend ist nach wie vor die Stellensituation meines Amtes. Obwohl der Arbeitsanfall ständig steigt, sich das Bearbeiten der Eingaben von Bürgern, insbesondere aus dem Bereich der Polizei und des Verfassungsschutzes, arbeitsintensiver denn je gestaltet und die Rückstände längst ein nicht mehr hinnehmbares Maß erreicht haben, verfiel Mitte 1992 das Innenministerium im Zuge der beabsichtigten Stelleneinsparungen der Landesregierung für 1993/94 gar noch auf die Idee, man könne auch mein Amt zur Kasse bitten. Inzwischen ist diese Forderung vom Tisch. Doch ändert sich damit gar nichts an der prekären Situation, in der wir uns wegen des immensen Arbeitsanfalls, der vielfältigen Inanspruchnahme durch Bürger, die weitgehend unsere Unterstützung brauchen, und auch der hohen Erwartungen vieler Verwaltungen, was die unabhängige Datenschutzkon-

trolle alles für sie tun soll, befinden. Ohne personelle Verstärkung ist das alles nicht mehr so zu bewältigen, wie es eigentlich von der Sache her geboten ist. Deswegen sei hier noch einmal daran erinnert, daß ich bereits im letzten Tätigkeitsbericht schrieb, wie dringend notwendig mein Amt wenigstens um einen jungen Juristen verstärkt werden sollte. Trotzdem lehnte das Finanzministerium ab, dafür eine neue Stelle zu schaffen; die Landesregierung folgte ihm in dieser Bewertung und meine bescheidene Nachfrage, wie denn die Regierungsparteien dazu stünden, ist bislang ohne Resonanz.

5.3 Die Kontroll- und Beratungstätigkeit

Trotz der schwierigen personellen Situation meiner Dienststelle war es immerhin noch möglich, von Januar bis Oktober 1992 über 40 Kontrollbesuche vor Ort durchzuführen und so Einblick in die Probleme der Praxis zu gewinnen, Mängel aufzuzeigen und auf Abhilfe zu drängen. Aber auch die Beratungsaufgabe hatte, wie schon in früheren Jahren, einen ganz beachtlichen Umfang. Zu nennen sind zum einen eine ganze Reihe von Stellungnahmen zu geplanten Rechts- und Verwaltungsvorschriften, dazu die vielen Äußerungen zu schriftlichen, mündlichen und nicht zuletzt auch fernmündlichen Anfragen von Mitarbeitern aus vielen Behörden und schließlich die Mitwirkung von Mitarbeitern meines Amtes bei Fortbildungsveranstaltungen im Datenschutz. Gerade wegen der großen Anstrengungen meines Amtes auf dem Beratungssektor habe ich wenig Verständnis, wenn ich immer wieder wie z. B. erst kürzlich bei der Beratung meines 12. Tätigkeitsberichts im Landtag den Vorwurf zu hören bekomme, mein Amt würde zu wenig beraten. „Nemo ultra posse“ – dieser römische Rechtsgrundsatz gilt selbstverständlich auch für uns. Noch mehr Beratung kann meine Dienststelle bei der geringen Zahl an Mitarbeitern schlechterdings nicht leisten.

5.4 Vorsitz in der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder

1992 war Baden-Württemberg mit dem Vorsitz in der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder an der Reihe – eine wichtige und ehrenvolle, aber auch zeitaufwendige Aufgabe. Zu drei Sitzungen trafen sich meine Kollegen aus dem Bund und den alten und neuen Bundesländern mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Stuttgart. Wir berieten über wichtige Entschlüsse zu aktuellen Datenschutzfragen und tauschten Erfahrungen aus. Daß alles einen so guten Verlauf nahm, ist nicht zuletzt dem Umstand zu danken, daß uns die Landtagsverwaltung beim organisatorischen Ablauf der Tagungen nachhaltig unterstützte. Zudem trugen ein Empfang des Herrn Landtagspräsidenten im Frühjahr und des Herrn Innenministers im Herbst dazu bei, daß sich die Konferenzteilnehmer gerne an ihren Aufenthalt in Stuttgart erinnern.

5.5 40 Jahre Baden-Württemberg

Am 25. April 1992 erblickte das Land Baden-Württemberg nach heftigen Auseinandersetzungen das Licht der Welt. 40 Jahre sind seitdem vergangen. Manches hat sich im Land ereignet. Altes ist vergangen, Neues gewachsen. Verständlich war da schon, daß die Politik dieses Jubiläum zum Anlaß nahm, Rückblick auf die vergangenen 40 Jahre zu halten. Der Landtag gab eine sehr schöne Broschüre heraus: manche interessante Episode wurde darin dem Dunkel der Vergangenheit entrissen, mancher Neugründung gedacht, Persönlichkeiten wurden genannt und ihre Verdienste gewürdigt. So schön und interessant dies alles war; ein klein wenig enttäuscht war ich doch. Hätte man das Ju-

biläum nicht auch zum Anlaß nehmen können zu erwähnen, daß in dieser Zeit eine neue Institution geschaffen wurde, die gerade unter verfassungsgeschichtlichen und verfassungsrechtlichen Aspekten besonderes Interesse verdient – die unabhängige Datenschutzkontrolle? Ich weiß nicht, warum dies nicht geschah; schade ist es allemal. Aber in 10 Jahren wird ja voraussichtlich wieder gefeiert.

2. Teil: Öffentliche Sicherheit

1. Operation Falle

Höchst beunruhigt sprach im April 1992 ein Stuttgarter Bürger bei mir vor, weil ihn die Stuttgarter Polizei gerade aufgesucht und wegen eines Zimmeraushangs befragt hatte, den er für einen Bekannten am „Schwarzen Brett“ einer Stuttgarter Hochschule anbringen ließ. Auf seine konsternierte Frage, warum sich denn die Polizei dafür interessiere, habe es geheißen, das Landeskriminalamt überprüfe ausgehängte Wohnungsangebote, um herauszufinden, ob sich dort eventuell Personen aus dem terroristischen Umfeld einmieten wollten. Er befürchte nun, daß die Polizei seine Daten wegen des Aushangs im Zusammenhang mit Fahndungsmaßnahmen nach terroristischen Gewalttätern speichert. Ich möge doch bitte der Sache nachgehen.

1.1 Was war

Nachdem 1985 entdeckt wurde, daß eine wegen terroristischer Gewalttaten gesuchte Frau die Wohnung einer Studentin, die diese für die Zeit ihres Auslandsaufenthalts zur Vermietung am „Schwarzen Brett“ der Universität Tübingen angeboten hatte, angemietet und konspirativ genutzt hatte, entschlossen sich Landesamt für Verfassungsschutz und Landeskriminalamt zur Durchführung der „Operation Falle“. Ziel dieser Operation war, anhand der Aushänge befristeter Mietangebote an „Schwarzen Brettern“ in Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen nach Möglichkeit konspirative Wohnungen terroristischer Gewalttäter festzustellen. Dabei gingen Polizei und Verfassungsschutz so vor:

Mitarbeiter von Außenstellen des Landesamts für Verfassungsschutz inspizierten in regelmäßigen Abständen die „Schwarzen Bretter“ in Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen und notierten sich die Mietangebote, bei denen erkennbar war, daß der Vermieter während einer studien- oder berufsbedingten befristeten Abwesenheit von 3 bis 12 Monaten seine Wohnung zwischenvermieten will. Diese Mietangebote leitete dann das Landesamt für Verfassungsschutz dem Landeskriminalamt zu. Dieses ermittelte die auf den Wohnungsangeboten angegebenen Mieter und fragte sie in APIS, dem Informationssystem über Staatsfeinde und Terroristen, durchweg mit negativem Ergebnis ab. Dann beauftragte es jeweils die Landespolizeidirektion mit der Abklärung der Wohnungsangebote. Wie sie dabei vorzugehen hatten, gab ihnen das Landeskriminalamt in einem Fernschreiben genau vor:

„Bei der Überprüfung der Wohnungsangebote wurden die als Anlage beigefügten Vermietungsangebote herausgefiltert, die daraufhin überprüft werden müssen, ob mit Haftbefehl gesuchte terroristische Gewalttäter die angebotene Unterkunft als konspirative Wohnung nutzen. Es wird gebeten, die im Zuständigkeitsbereich befindliche Wohnung dahin gehend zu überprüfen. Die durchzuführende Maßnahmen sollten sich an folgendem Katalog ausrichten:

- Abklärung des Objekts (Lage, Ausstattung, Nähe zu Verkehrswegen usw.),
- Feststellung, Abklärung und behördenmäßige Überprüfung des Haus- (Wohnungs-) Eigentümers, des Hauptmieters (Untervermieters) und des Nachmieters (Untermieters) bei
 - Einwohnermeldeamt
 - Grundbuchamt
 - Wohnungsbaugesellschaften
 - Bundespost
 - Energieversorgungsgesellschaften u. a.,
- Erhebungen bei der Deutschen Bundespost über Telefonanschlußinhaber und Zahlungsweise; Besonderheiten bei Postzustellungen,
- Nachforschungen bei Energieunternehmen über Bezug von Strom, Gas, Wasser und Zahlungsmodalitäten,
- Erhebung bei Gebühreneinzugszentrale (GEZ) wegen Ton-, Fernseh- und Rundfunkgebühren,
- vertrauliche Befragung möglicher Auskunftspersonen (z. B. Hausmeister, Nachbarn, Handwerker, Zusteller),
- gezielte Ansprache des Haus-, Wohnungs-Eigentümers/Hauptmieters zur Erkenntnisgewinnung über die Person des Unter-/Nachmieters sowie Art und Weise der Anmietung und Besonderheit der Mietzahlung,
- Identitätsüberprüfung der in Frage kommenden Personen durch Feststellung im persönlichen Umfeld.

Bei Verdachtsverdichtung sofortige fernschriftliche Mitteilung im Einzelfall fernmündlich voraus an ... Überprüfungen sind mit der gebotenen Vertraulichkeit ausschließlich von Kriminalbeamten der Staatsschutzdienststellen durchzuführen. Über das Ergebnis der Überprüfung ist dem Landeskriminalamt zu berichten.“

Zu welcher umfangreichen polizeilichen Überprüfungen es im Zuge der „Operation Falle“ kam, zeigen folgende Beispiele aus Berichten von befaßten Polizeidienststellen:

- Das Landesamt für Verfassungsschutz teilte dem Landeskriminalamt im Juli 1991 u. a. folgende Anzeige vom „Schwarzen Brett“ einer Universität mit:

„Suche Zwischenmieter für 1½ Zimmerwohnung, 300 DM, vom 20. 7. bis 15. 10. 1991, Tel. ...“

Mit Schreiben vom Oktober 1991 berichtete dann eine Polizeidirektion dem Landeskriminalamt dazu:

„Aufgrund des ... zuständigkeitshalber übersandten Ersuchens wurde unter Zugrundelegung des Maßnahmenkatalogs bezüglich des in der Universität ... angebrachten Zwischenmieterinserates von dem ledigen Studenten B., Hauptwohnsitz ... Nebenwohnsitz R.-Straße Nr. ..., X-Dorf, Tel. ..., folgende Ermittlungen getätigt:

- Das Gebäude R.-Straße Nr. ... befindet sich östlich von der Ortsmitte von X-Dorf. Bei dem Gebäude handelt es sich um ein einstöckiges Wohnhaus mit ausgebautem Dach- und Kellergeschoß und einer eingebauten Doppelgarage. Von der Lage her kann man das Gebäude als ein sog. Hinterhaus bezeichnen, dessen Eingang man über eine Zufahrt zwischen den Gebäuden R.-Straße Nr. ... erreicht. Die ca. 30 qm große Einzimmerwohnung des Herrn B. mit Dusche, WC und Kochecke befindet sich im Kellergeschoß unmittelbar links nach dem Treppengang. Ca. 300 m vom Gebäude entfernt befindet sich auf Höhe Ecke ... Straße eine Bushaltestelle. Näheres siehe Lage- und Baupläne.

- Hausbesitzer und weitere Bewohner:
Laut Auskunft des Einwohnermeldeamts X-Dorf handelt es sich bei dem Hausbewohner und Vermieter um den verheirateten Rentner ... wohnhaft im Erdgeschoß des Gebäudes R.-Straße Nr. ... Er wohnt dort zusammen mit seiner Ehefrau, Frau ... Weitere Hausbewohner außer Herrn B. sind Herr ..., Herr ..., Frau ..., Frau ... und Herr ... Über sämtliche Personen liegen keinerlei Erkenntnisse vor.

- Feststellungen des Zwischenmieters:
Anhand eines am Briefkasten des Herrn B. angebrachten handschriftlichen Zettels mit Vor- und Zuname und eines im Hof abgestellten Pkw Opel-Kadett, Farbe blau, amtliches Kennzeichen ..., konnte ermittelt werden, daß es sich bei dem Zwischenmieter des Herrn B. um den ledigen Studenten O. P., geb. ..., Hauptwohnsitz ..., handelt. Über ihn liegen sowohl bei hiesiger Dienststelle als auch bei der Polizeidirektion ... keine Erkenntnisse vor. Eine Überprüfung durch die Polizeidirektion beim Einwohnermeldeamt ergab, daß O. P. unter der angegebenen Adresse ohne Nebenwohnsitz ordnungsgemäß gemeldet ist. Er müßte

im Besitz eines Bundespersonalausweises und Reisepasses, ausgestellt von der Stadt . . . , sein. Entsprechende Verlustmeldungen sind dort nicht bekannt.

– Vermietmodalitäten:

Laut Auskunft des Hausbesitzers Herrn . . . stellte Herr B. den O. P. vor der Vermietung persönlich vor und bat darum, seine Wohnung im Zeitraum vom . . . bis . . . aufgrund einer Studienreise in das Ausland zwischenvermieten zu dürfen. Der Hausbesitzer konnte sich auch daran erinnern, daß ihm Herr B. sagte, daß O. P. ebenfalls Student in . . . sei. Er äußerte weiter, daß O. P. seines Wissens nach während der Mietzeit keinen Besuch bekommen habe und sich auch sonst völlig unauffällig verhielt. Über die Zahlungsmodalitäten der Miete konnte der Hausbesitzer keine näheren Angaben machen. Die monatliche Miete von 300 DM habe er in der Zeit regelmäßig vom Konto des Herrn B. überwiesen bekommen. Bezüglich der sonst anfallenden Kosten wie Telefon, GEZ etc. gab der Hausbesitzer an, daß diese von Herrn B. direkt bezahlt würden.

– Schlußvermerk:

Da über die im Bericht genannten Personen keinerlei Erkenntnisse vorliegen, wird der Vorgang nach Rücksprache mit dem LKA ohne weitere Maßnahmen übersandt. Ein terroristischer Hintergrund wird von hiesiger Dienststelle ausgeschlossen.“

Ihrem Bericht fügte die Polizeidirektion einen Lageplan des Gebäudes und seiner näheren Umgebung sowie Grundrißpläne bei, welche ihr die Baurechtsbehörde aus dem Baugesuch des Hausbesitzers von 1976 für den Ausbau seines Dachgeschosses überlassen hatte.

– Zur Abklärung folgender Wohnungsanzeige am „Schwarzen Brett“ einer anderen Universität

„Zwei nette Mädchen vermieten Zimmer in Dreier-WG, befristet bis 29. 2. 1992. Großes Zimmer in . . . , Balkon, große Küche, Bad, Dusche, WC, möbliert 450 DM. Telefon . . .“

berichtete eine Landespolizeidirektion Ende 1991 unter Anschluß einer Liste mit den Namen aller 13 Hausbewohner dem Landeskriminalamt:

„Anschlußinhaber der angeführten Telefonnummer ist Herr A. Mit welchen Personen er in der . . . Straße zusammen wohnt bzw. um welche Wohnung es sich handelte, ist über das Einwohnermeldeamt nicht feststellbar. Eine nochmalige Recherche bei der Bundespost bezüglich der angeführten Telefonnummer am . . . hat ergeben, daß Herr A. zu dieser Zeit noch als Anschlußteilnehmer registriert war. Unter dem o. g. Anschluß meldete sich eine weibliche Person mit Namen B. . . . Unter der Anschrift ist eine B. wohnhaft. Man kann davon ausgehen, daß es sich um eines der zwei Mädchen handelt, die in der Anzeige vermerkt sind. Aufgrund der Umstände ist anzunehmen, daß es sich hier um eine Wohngemeinschaft handelt. Inwieweit die Mitglieder dieser Wohngemeinschaft angesprochen werden sollen, wird ins Ermessen des Landeskriminalamt gestellt. Die aufgelisteten Bewohner des Hauses . . . Straße wurden staatsschutzmäßig und kriminalpolizeilich überprüft. Lediglich Herr M. ist im PAD-System, mit drei Tatvorwürfen gespeichert.“

– Im Frühjahr 1992 teilte eine Polizeidirektion, die schon zuvor beim Landeskriminalamt angeregt hatte, die Rechtmäßigkeit der „Operation Falle“ zu überprüfen, in einem weiteren Fall dem Landeskriminalamt knapp mit:

„Die hiesigen Ermittlungen ergaben, daß es sich bei dem Vermieter um den A. B. handelt. Es konnte in Erfahrung gebracht werden, daß das bezeichnete Zimmer bislang noch nicht vermietet ist. Über die Lage des Objekts in M. konnten verdeckt keine Erkenntnisse erlangt werden. A. B. hält sich überwiegend bei seiner Freundin S. auf. Über beide Personen liegen keine Erkenntnisse vor. Entsprechende Systemüberprüfungen verliefen negativ.“

Die Operation Falle wurde Ende Juni 1992 eingestellt. In ihrem Rahmen hatten Polizei und Verfassungsschutz von 1985 bis 1992 insgesamt 624 Mietangebote überprüft – alle mit negativem Ergebnis. Inzwischen haben beide Ämter die Unterlagen, die sie bei den Kontrollbesuchen im Sommer 1992 darüber hatten, vernichtet.

1.2 Was davon zu halten ist

Jedem, der dies gelesen hat, ist klar: Verfassungsschutz und Polizei griffen mit diesen Überprüfungen ganz erheblich in die Privatsphäre der betroffenen Bürger ein – holten sie doch über sie vielerlei Auskünfte bei Behörden ein, befragten ihretwegen Auskunftspersonen, erforschten private und berufliche Verhältnisse von Hauseigentümern, Mietern, Untermietern und deren Angehörigen, beschafften sich Baupläne bei Behörden, fragten die Betroffenen in den polizeilichen Informationssystem APIS und PAD sowie in ZEVIS, der Datenbank des Kraftfahrt-Bundesamtes, ab. Die gesammelten Informationen bewahrten sie im Rahmen der Überprüfungsaktion ein bis zwei Jahre in aller Regel ohne Wissen der Betroffenen auf. Das sind Eingriffe in das Grundrecht auf Datenschutz von erheblicher Intensität. Andererseits ist zu bedenken, daß es eine der wichtigsten Aufgaben von Verfassungsschutz und Polizei ist, terroristische Gewalttäter aufzuspüren; dies war auch das Ziel der „Operation Falle“. Wegen der Bedeutung der Rechtsgüter, die bei der Bekämpfung des Terrorismus auf dem Spiele stehen, darf man in solchen Fällen die Anforderungen an die Geeignetheit ergriffener Maßnahmen nicht allzu hoch ansetzen. Maßnahmen gegen unverdächtige Bürger, die so stark in das Grundrecht auf Datenschutz eingreifen, wie es bei der „Operation Falle“ geschah, sind deshalb jedenfalls dann noch zulässig, wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zumindest eine gewisse Chance besteht, daß sie zum angestrebten Erfolg führen können. Gemessen an diesem Maßstab hielt sich die Einleitung der „Operation Falle“ im Jahre 1985 im rechtlichen Rahmen. Nachdem dann aber die erfolgten Überprüfungen nicht den geringsten Anhaltspunkt für die Existenz konspirativer Wohnungen ergeben hatten, hätten sich Polizei und Verfassungsschutz fragen und diese Frage im Ergebnis verneinen müssen, ob die Überprüfungen tatsächlich geeignet sind, zum angestrebten Erfolg zu führen.

Beanstandet nach § 26 LDSG habe ich die „Operation Falle“ ab 1. Dez. 1991, weil mir das damals in Kraft getretene neue Landesdatenschutzgesetz erst die Kompetenz dafür gab und zudem zu diesem Zeitpunkt auf jeden Fall schon sicher war, daß eine Fortsetzung der Aktion keine Aussicht auf Erfolg verspricht. Das Innenministerium ließ mich zu meiner Beanstandung inzwischen wissen, es halte den Fahndungsansatz der „Operation Falle“ nach wie vor für geeignet und berief sich auf „polizeiliche Erfahrungen“. Zum Beleg verweist es freilich allein auf die Entdeckung je einer konspirativen Wohnung in den Jahren 1980 und 1985 – also auf Vorfälle, die die „Operation Falle“ ausgelöst hatten. Die Einstellung der Operation im Juni 1992 sei, so das Innenministerium dann weiter, nur deshalb erfolgt, weil sich inzwischen die Bedrohung durch linksterroristische Anschläge deutlich vermindert habe.

An dieser Version habe ich denn doch nach dem, wie der Kontrollbesuch beim Landesamt für Verfassungsschutz am 25. Juni 1992 gelaufen war, gelinde Zweifel. Als mein Mitarbeiter und ich die Frage stellten, ob die „Operation Falle“ noch Sinn mache, nachdem sie inzwischen über sechseinhalb Jahre lang ins Leere lief, betonten Präsident, Stellvertreter und Referatsleiter unisono: natürlich sei die Operation zur Terrorismusbekämpfung nach wie vor unverzichtbar. Zu unserer Überraschung stieß dann aber mein Mitarbeiter bei der Fortsetzung des Kontrollbesuchs am 26. Juni 1992 während der Einsichtnahme in die Akten auf ein Fernschreiben des Landesamts für Verfassungsschutz vom 24. Juni 1992 an seine Außenstellen, die „Operation Falle“ werde ab sofort nicht mehr durchgeführt, die Erhebungen seien

daher einzustellen. Auf unsere Frage, wie denn der Widerspruch zu erklären sei, zwischen den beredten Worten des Landesamts für Verfassungsschutz vom 25. Juni 1992, daß die Operation unbedingt fortgeführt werden müsse, und dem Umstand, daß es sie nach Aktenlage bereits tags zuvor am 24. Juni 1992 eingestellt hatte, kam nur Schulterzucken.

2. Der Einsatz Verdeckter Ermittler im Raum Tübingen

Soll die Polizei Verdeckte Ermittler bereits zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten einsetzen dürfen? Diese Frage wird in der Öffentlichkeit nach wie vor intensiv und kontrovers diskutiert. Kein Wunder, daß deshalb ein Artikel in der Südwestpresse vom 28. Juli 1992 einen erheblichen Wirbel verursachte. Dort hieß es u. a.

„... Zwei Verdeckte Ermittler des Landeskriminalamts sollen in mehrere Tübinger Gruppierungen eingeschleust worden sein, die sich mit Themen wie dem Weltwirtschaftsgipfel oder dem Palästinakonflikt beschäftigen ... Einer der beiden Verdeckten Ermittler habe sich in der vergangenen Woche selbst enttarnt. ...“

Da das Landeskriminalamt zudem diese Meldung schon tags darauf bestätigte, stand mein Amt vor der Frage, ob sich dieser Einsatz von Verdeckten Ermittlern im Rahmen der Regeln hielt, die unsere Rechtsordnung dafür vorsieht. Die Prüfung der Vorgänge gestaltete sich äußerst schwierig, weil das Landeskriminalamt die Aktion nur höchst unzureichend dokumentiert hat. Nur mit Mühe und durch beharrliches Nachfragen bei mehreren Kontrollbesuchen kristallisierte sich allmählich heraus, was im einzelnen gelaufen ist. Als Ergebnis meiner Prüfung kann ich hier soviel sagen:

Das Landeskriminalamt setzte ab Anfang 1991 bis Anfang August 1992 zwei Verdeckte Ermittler im Raum Tübingen ein. Während dieser Zeit knüpften sie Kontakte zu vielen Personen. Sie gingen auf Demonstrationen z. B. gegen den Golf-Krieg und gegen den Weltwirtschaftsgipfel in München, halfen beim Aufbau von Informationsständen auf dem Tübinger Marktplatz, verkehrten in bestimmten Gaststätten und Cafés und arbeiteten in verschiedenen Gruppierungen mit, z. B. im AK-Nicaragua der Evang. Studentengemeinde im Schlatterhaus, dem Zentral-Amerika-Komitee der Kath. Hochschulgemeinde im Erasmushaus und beim Palästina-Libanon-Komitee. Über ihre Beobachtungen erstatteten die beiden Verdeckten Ermittler ihren Führungsbeamten vom Landeskriminalamt regelmäßigen Bericht. Diese fertigten darüber Vermerke, sog. Treffberichte, an; 64 sind es an der Zahl.

2.1 Der Prüfungsmaßstab

Wer wissen will, ob die Tübinger Aktion rechtmäßig war, dem bleibt nicht erspart, sich zunächst die Regeln klar zu machen, die unsere Rechtsordnung für den Einsatz Verdeckter Ermittler an die Hand gibt. Er richtet sich nach dem neuen Polizeigesetz in Verbindung mit den Vorgaben, die das Grundgesetz selbst macht. Zwar trat das neue Polizeigesetz erst am 1. Dez. 1991, also mitten in der Aktion in Kraft. Doch orientierte man sich schon zuvor an dessen bereits absehbaren Regelungen zum Einsatz Verdeckter Ermittler, weil das alte Polizeigesetz hierzu überhaupt nichts regelte.

Die Voraussetzungen für den Einsatz Verdeckter Ermittler sehen so aus:

- Notwendig ist eine „Anordnung“ des Leiters des Landeskriminalamts, der seine Anordnungsbefugnis „auf besonders beauftragte Polizeibeamte des höheren Dienstes übertragen kann“ (§ 22 Abs. 6 PolG).

- Angeordnet werden darf der Einsatz Verdeckter Ermittler nur „zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten mit erheblicher Bedeutung, wenn andernfalls der Polizei die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erheblich erschwert oder gefährdet würde“ (§ 22 Abs. 3 PolG).

Das heißt: Die Polizei muß aufgrund ganz bestimmter Vorkommnisse für möglich halten, daß es vom Einsatzort der Verdeckten Ermittler aus oder dort selbst in Zukunft zu Straftaten von erheblicher Bedeutung kommen kann – etwa zu Sprengstoffanschlägen oder zur Unterstützung einer terroristischen Vereinigung.

- Angeordnet werden darf der Einsatz Verdeckter Ermittler nur
 - gegen Personen, bei denen „tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, daß sie künftig Straftaten begehen“ (§ 22 Abs. 3 i. V. mit § 20 Abs. 3 Nr. 1 PolG)

Das heißt: im Zeitpunkt der Anordnung des Einsatzes Verdeckter Ermittler müssen der Polizei Tatsachen dafür vorliegen, daß gerade die Personen, auf die die Verdeckten Ermittler angesetzt werden, künftig Straftaten begehen werden. Anders gesagt: es gibt erst gewisse Belege für künftige Straftaten, doch reichen diese noch nicht zur Einleitung eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens aus, weil sie noch keinen Anfangsverdacht im Sinne von § 152 StPO begründen.

- und gegen deren „Kontakt- und Begleitpersonen“ (§ 22 Abs. 3 i. V. mit § 20 Abs. 3 Nr. 2 PolG).

Das heißt: Diese Personen müssen mit Blick auf künftige Straftaten mit der zuerst genannten Personengruppe (§ 20 Abs. 3 Nr. 1 PolG) in Verbindung stehen. Kontakt- und Begleitpersonen sind nicht schon solche, die mit ihnen rein zufällig zusammenkommen.

- Das alles muß die Polizei genau dokumentieren, damit von Anfang an die Gründe für den Einsatz der Verdeckten Ermittler nachvollziehbar sind und klar ist, gegen welche Personen im einzelnen er sich richtet.

Die Dokumentationspflicht steht zwar nicht ausdrücklich im Polizeigesetz. Doch schon lange ist Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, daß das verfassungsrechtliche Gebot eines effektiven Grundrechtsschutzes verlangt, durch „Verfahren und Organisation“ sicherzustellen, daß legitime Eingriffe in Grundrechtspositionen so gering wie möglich zu halten sind und daß gleichzeitig einer Verletzung von Grundrechten vorgebaut werden muß (vgl. Benda/Maihofer/Vogel: Handbuch des Verfassungsrechts, S. 100 ff; BVerfGE 53, 30, 65). Deshalb muß die Polizei den Einsatz Verdeckter Ermittler, mit dem unausweichlich massive Grundrechtseingriffe einhergehen, von Anfang an schriftlich anordnen und dabei präzise beschreiben, aus welchen konkreten Gründen er unerlässlich ist, und genau sagen, gegen welche Personen im einzelnen er sich richtet.

2.2 Wer hat den Einsatz wie angeordnet?

Am Anfang des Einsatzes der Verdeckten Ermittler im Raum Tübingen stand eine mündliche Anordnung. Die Erklärungen des Landeskriminalamts, wer sie getroffen hat, wechselten im Laufe der Kontrollen. Anfangs hieß es, das lasse sich nicht mehr genau sagen. Dann bekamen wir zu hören, die Entscheidung sei wohl auf der mittleren Ebene im Landeskriminalamt gefallen. Davon rückte Monate später allerdings ein Beamter der mittleren Ebene ab und sagte, die Anordnung ginge auf den damaligen Präsidenten zurück. Mit Inkrafttreten des neuen Polizeigesetzes erließ ein Beamter der mittleren Ebene im Landeskriminalamt die schriftliche Einsatzanordnung vom 1. Dez. 1991.

Beim Kontrollbesuch hieß es dann, der frühere Präsident des Landeskriminalamts habe ihn hierzu ermächtigt; irgendeinen schriftlichen Beleg darüber gibt es nicht. Für seine Einsatzanordnung verwandte der Beamte den Standardtext, den die Staatsschutzabteilung des Landeskriminalamts inzwischen ganz generell für den Einsatz ihrer Verdeckten Ermittler entworfen hatte. In diesen Mustertext setzte er lediglich die Namen der beiden Tübinger Verdeckten Ermittler und ihren Einsatzort ein.

Auf der Hand liegt, daß die anfangs allein mündlich getroffene Einsatzanordnung den Anforderungen eines effektiven Grundrechtsschutzes nicht entspricht. Wie notwendig es gewesen wäre, die Anordnung schriftlich zu treffen, belegt auch schon, daß das Landeskriminalamt bei den Kontrollbesuchen nicht einmal mehr klar sagen konnte, welcher seiner Beamten die Einsatzanordnung zu Beginn der Aktion erlassen hat. Dem Gebot eines effektiven Grundrechtsschutzes entsprach freilich auch die schriftliche Einsatzanordnung vom 1. Dez. 1991 nicht. Es genügt nämlich keineswegs, bloß einen formelhaften Mustertext, wie aber geschehen, zur Hand zu nehmen und allein die Namen der Verdeckten Ermittler und ihren Einsatzort einzutragen, ohne auf die konkreten Umstände in Tübingen einzugehen. Natürlich hätte das Landeskriminalamt zuvor auch schriftlich festlegen müssen, wer überhaupt befugt ist, Einsatzanordnungen zu treffen. Diese Verstöße gegen die Dokumentationspflicht der Anordnung nach § 22 Abs. 6 PolG wiegen schwer, weil damit – wie nachher noch deutlich wird – eine der entscheidenden Barrieren beiseitegeschoben wurde, daß im Zuge der verdeckten Ermittlungen nicht stärker als erlaubt in die Grundrechte von Personen eingegriffen wird und die Grundrechte anderer Bürger nicht verletzt werden.

2.3 Was war der Grund dafür?

Aus welchen Gründen das Landeskriminalamt den Einsatz der Verdeckten Ermittler im Raum Tübingen einst angeordnet hat, blieb bei den Kontrollen reichlich unklar. Ende Juli/Anfang August 1992 hieß es, „man wisse dies jetzt nicht mehr so recht, weil am Anfang alles mündlich gelaufen ist“. Keinen Aufschluß über die Gründe gibt auch die schriftliche Einsatzanordnung vom 1. Dez. 1991; sie beschreibt nämlich nur das Ziel des Einsatzes der Verdeckten Ermittler ganz abstrakt, sagt aber kein Wort dazu, aufgrund welcher konkreten Vorkommnisse das Landeskriminalamt annahm, daß es in Zukunft gerade vom Raum Tübingen aus möglicherweise zu Straftaten von erheblicher Bedeutung kommen kann. Damit leidet die Einsatzanordnung vom 1. Dez. 1991 an einem weiteren gravierenden Mangel: das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen von § 22 Abs. 3 PolG für den Einsatz Verdeckter Ermittler ist nicht belegt. Dieser essentielle Fehler läßt sich im nachhinein nicht dadurch ausbügeln, daß nach Publikwerden der Aktion das Innenministerium versuchte, der Öffentlichkeit eine Begründung zu liefern und dazu in Antworten auf Landtagsanfragen viele Vorfälle aus dem ganzen Bundesgebiet auflistete (vgl. LT-Drs. 11/245, S. 2-4, LT-Drs. 11/262). Abgesehen davon, daß dieses Nachschieben von Gründen den beschriebenen Mangel nicht heilt, räumte das Landeskriminalamt auch bei einem späteren Kontrollbesuch ein, es habe keinerlei Anhaltspunkte, daß irgend jemand aus dem Raum Tübingen irgendwie z. B. mit den vom Innenministerium in den Landtagsdrucksachen ins Feld geführten Anschlägen Dr. Tietmeyer, Dr. Herrhausen, Staatssekretär Neusel, Dr. Rohwedder, die Frankfurter Wertpapierbörse, das Pflanzenschutzzentrum einer Firma in Monheim, ein Gebäude der RWE in Essen, der Deutschen Bank in Eschborn und der Siemens AG

in Bonn zu tun gehabt haben könnte. Anderes dagegen, was auch in den Landtagsdrucksachen steht, spricht für Bezüge nach Tübingen. Ob sie damals wirklich der Auslöser waren, weiß man nicht. Ganz gleich, wie es gewesen sein mag: die Einsatzanordnung ist und bleibt auch deshalb fehlerhaft, weil sie keinerlei Gründe im Sinne von § 22 Abs. 3 PolG für die Notwendigkeit, Verdeckte Ermittler im Raum Tübingen einzusetzen, enthält.

2.4 Gegen wen richtete sich die Anordnung?

Wer meint, das Landeskriminalamt hätte mir gleich beim ersten Kontrollbesuch eine Liste mit den Namen der Personen im Raum Tübingen präsentieren können, gegen die sich die Anordnung des Einsatzes der Verdeckten Ermittler richtete, macht sich falsche Vorstellungen. Auf Nachfrage hieß es, die mündliche Anordnung von Anfang 1991, mit der alles begonnen hatte, habe „die PB 07-Personen im Raum Tübingen“ betroffen. Die spätere schriftliche Einsatzanordnung vom 1. Dez. 1991 spricht von „den zur PB 07 ausgeschriebenen Personen, deren Umfeld sowie Personen, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, daß sie künftig Staatsschutzdelikte begehen“. Selbst Kenner der polizeilichen Terminologie, die dies lesen, wissen damit nicht, welche konkreten Personen die Verdeckten Ermittler ins Visier nehmen sollten.

- Zwar können Polizeibeamte mit „PB 07“ etwas anfangen. Hierbei handelt es sich um die Abkürzung für jemanden, den die Polizei nach § 25 Abs. 1 PolG zur polizeilichen Beobachtung in INPOL ausgeschrieben hat mit der Folge, daß jeder Polizeibeamte im Bundesgebiet dem Landeskriminalamt meldet, wenn er diese Person zufällig irgendwo antrifft, z. B. bei einer Grenz- oder Verkehrskontrolle. Trotz der Gängigkeit des Ausdrucks „PB 07“ heißt dies aber noch lange nicht, daß es ausreicht, in einer Anordnung über den Einsatz Verdeckter Ermittler einen Teil der betroffenen Personen nur so zu beschreiben. Zum einen bleibt damit offen, wer im Zeitpunkt des Erlasses der Einsatzanordnung tatsächlich zur PB 07 ausgeschrieben war; nicht einmal das Landeskriminalamt konnte das bei den Kontrollbesuchen sagen. Erst eine von mir veranlaßte Computerrecherche brachte im Laufe der Zeit an den Tag, wer aus dem Raum Tübingen im Zeitpunkt der Einsatzanordnung PB 07-Person war. Doch auch mit deren namentlicher Auflistung in der Einsatzanordnung wäre es nicht getan gewesen. Denn der Schluß, den offenbar das Landeskriminalamt gezogen hat, auf jede PB 07-Person dürften automatisch auch Verdeckte Ermittler angesetzt werden, ist falsch. Das Landeskriminalamt hätte auch insoweit darlegen müssen, aufgrund welcher Umstände es jeweils den Einsatz Verdeckter Ermittler gegen eine zur polizeilichen Beobachtung ausgeschriebene Person für unerläßlich hält.
- Auf der Hand liegt, daß die Redeweise „vom Umfeld“ von PB 07-Personen und „Personen, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, daß sie künftig Staatsschutzdelikte begehen“, nicht zur Konkretisierung der von der Anordnung betroffenen Personen ausreicht – handelt es sich doch dabei um nichts anderes als eine formelhafte, zudem teilweise unkorrekte Wiedergabe des Gesetzestextes.

Ein weiterer erheblicher Mangel der Einsatzanordnung war nach alledem, daß sie nicht, wie es § 22 Abs. 3 i. V. mit § 20 Abs. 3 Nr. 1 und 2 PolG erfordern, die Personen konkret benannte, gegen die sie sich richtete. Ohne das macht aber eine Einsatzanordnung überhaupt keinen Sinn, weil dann der Verdeckte Ermittler aus ihr nicht ersehen kann, auf welche konkreten Personen er angesetzt ist.

2.5 Wozu das alles führte

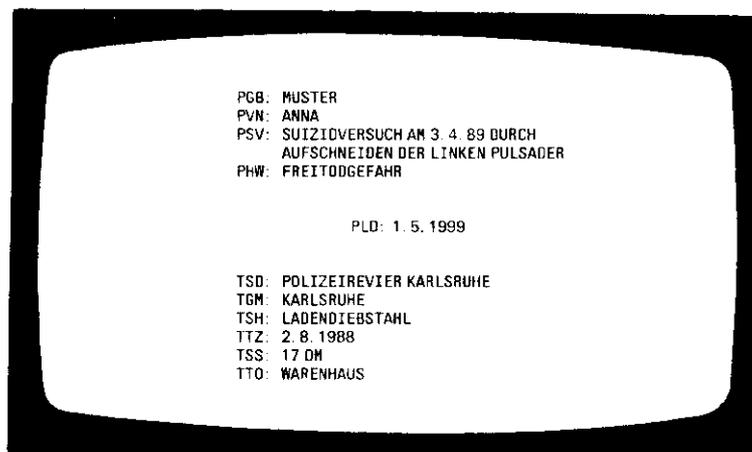
Nach alledem kein Wunder, daß die Verdeckten Ermittler Daten über eine ganze Reihe von Personen sammelten, die mit dem besten Willen nicht dem Personenkreis zuzurechnen sind, gegen den ein Einsatz Verdeckter Ermittler überhaupt in Frage käme. Daß das Landeskriminalamt diese Personen dann auch noch in den Treffberichten erfaßte, obwohl es diese Informationen nun wirklich nicht „zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung“ kennen muß, war ein weiterer Mangel der Tübinger Aktion. Sein Vorgehen läßt sich auch nicht mit der Begründung rechtfertigen, diese Personen seien „unvermeidbar betroffene Dritte“ im Sinne von § 22 Abs. 4 PolG. Denn beim Einsatz Verdeckter Ermittler kann es aus der Natur der Sache – anders als beim heimlichen Einsatz von Videokameras oder Wanzen – niemals unvermeidbar betroffene Dritte geben. Weil der Verdeckte Ermittler einen präzisen Auftrag haben muß, welchen Personenkreis er ins Visier nehmen soll, weiß er von vornherein ganz genau, auf wen er sich zu konzentrieren hat und wen er links liegen lassen kann.

2.6 Fazit

Das Fazit von alledem ist: weil das Landeskriminalamt den Einsatz der Verdeckten Ermittler nicht so angeordnet hat, wie es §§ 20, 22 PolG verlangen, war die Datenerhebung durch die Verdeckten Ermittler in Tübingen insgesamt rechtswidrig. Dies habe ich vor wenigen Tagen gegenüber dem Innenministerium gemäß § 26 LDSG beanstandet. Weil Polizeibeamte als Verdeckte Ermittler unter Täuschung über ihre wahre Identität Kontakte zu Personen knüpfen und deren falsche Vorstellung, wen sie vor sich haben, dazu ausnutzen, sich Informationen über sie zu beschaffen, müssen verdeckte Ermittlungen ultima ratio bleiben. Sind sie gleichwohl unumgänglich, dann muß die Polizei von Anfang an darauf bedacht sein, daß sie nicht stärker als unausweichlich in die Grundrechte der ins Visier zu nehmenden Personen eingreift und daß Grundrechte anderer Personen keinesfalls verletzt werden. Unumgänglich dazu ist, daß die für den Einsatz Verdeckter Ermittler geltenden Regeln strikt beachtet werden.

3. Freitodgefahr in der PAD – Was soll das?

Anfang 1992 waren in der PAD ca. 800 000 Personen erfaßt; bei 6 228 davon war „Freitodgefahr“ eingespeichert. Das sah am Bildschirm so aus*:



* Zeichenerklärung:

PGB: Geburtsname	PLD: Löschungsstermin	TSH: Straftat
PVN: Vorname	TSD: sachbearbeitende	TTZ: Tatzeit
PSV: Sondervermerk	Polizeidienststelle	TSS: Schaden
PHW: Hinweis zur Person	TGM: Tatortgemeinde	TTO: Tatörtlichkeit

Jeder Polizeibeamte, der die PAD abrief, wußte damit zweierlei: zum einen „Achtung Freitodgefahr“, weil sich Frau Anna Muster am 3. April 1989 in Suizidabsicht die linke Pulsader aufgeschnitten haben soll; und zum anderen, daß sie am 2. Aug. 1988 in einem Karlsruher Kaufhaus vermutlich Waren im Wert von 17 DM ohne zu zahlen eingesteckt hat.

Was es mit „Freitodgefahr“ in der PAD im einzelnen auf sich hat, nahmen wir 1991/1992 bei der Polizeidirektion Tübingen, beim Polizeipräsidium Karlsruhe und bei der Landespolizeidirektion Stuttgart II näher unter die Lupe.

3.1 Wie die Polizei verfuhr

Auslöser der PAD-Einträge „Freitodgefahr“ war unterschiedliches: in der Mehrzahl der Fälle hatten sich Angehörige an die Polizei gewandt und gesagt, ihr Kind, Ehegatte, Verlobter oder Lebensgefährtin habe im Streit das Haus verlassen und wolle sich womöglich das Leben nehmen. Bisweilen machten Nachbarn oder Leute, die zufällig des Wegs kamen, die Polizei telefonisch darauf aufmerksam, jemand wolle sich womöglich das Leben nehmen. Ab und an erstattete auch eine psychiatrische Klinik wegen eines Patienten Vermißtenanzeige und sagte dabei, es bestünde Suizidgefahr. Wie es dann jeweils zur Einspeicherung von „Freitodgefahr“ kam, zeigen folgende Beispiele aus Polizeiakten exemplarisch:

- Mit „Freitodgefahr“ bedachte 1982 die Karlsruher Polizei einen Mann, weil es im Einsatzbericht einer Streifenwagenbesatzung vom 23. Juni/16. Juli 1982 heißt:

„Am ... Juni 1982 gegen 1.06 Uhr wurde das Polizeirevier Oststadt von der Funkleitstelle davon in Kenntnis gesetzt, daß in der ... Straße jemand Tabletten genommen habe. Bei unserem Eintreffen war die Besatzung des Arbeiter-Samariter-Bundes bereits anwesend. Es wurde festgestellt, daß ... eine nicht bekannte Anzahl von Grippetabletten, Darmtabletten sowie Nasentropfen zu sich genommen hat. Der Betroffene war ansprechbar und gab an, daß er aus einer Kurzschlußreaktion heraus die Tabletten zu sich genommen habe. Dazu habe er Alkohol zu sich genommen. Den Grund für die Tabletteneinnahme konnte er nicht nennen. Die Besatzung des Arbeiter-Samariter-Bundes verzichtete auf eine Einlieferung in das Krankenhaus. ... In gleicher Weise ist der Betroffene hier nicht in Erscheinung getreten ... (Es) dürfte sich um keinen ernst zu nehmenden Selbsttötungsversuch gehandelt haben ...“

- Mit „Freitodgefahr“ bedachte 1986 die Stuttgarter Polizei einen Mann, weil eine Streifenwagenbesatzung in ihrem Bericht vom 30. Mai 1986 über ihren nächtlichen Einsatz vermerkte:

„... Bei unserem Eintreffen hatte sich Herr ... laut Angaben seiner Ehefrau bereits von zu Hause entfernt. Zum Sachverhalt teilte sie uns mit, daß sie gegen 2.00 Uhr nach Hause gekommen sei. Da sie mit ihrem Mann in Scheidung lebt, kam es zu einem Streit. Ihr Mann betrat das Bad der Wohnung, wo er laut Angaben seiner Frau Tabletten zu sich nahm. Grund dafür sei die herannahende Scheidung gewesen, der sich Herr ... nicht fügen wollte. Gegen 3.50 Uhr sahen wir Herrn ... dann bei seiner Frau, welche auf der Straße an ihrem Wohnort auf seine Rückkehr gewartet hatte. Auf Befragen gab Herr ... an, sechs Tabletten der Marke Doroman zu sich genommen zu haben. Ob dies in selbsttöterischer Absicht geschah, beantwortete er nicht. ... Da Herr ... einen gesundheitlichen normalen Eindruck machte und er angab, keinesfalls in einem Rettungstransportwagen mitzufahren, wurde er in Obhut seiner Ehefrau belassen ...“

- Mit „Freitodgefahr“ bedachte 1985 die Tübinger Polizei einen Mann, den seine Frau aus Sorge, er könne sich wegen finanzieller und beruflicher Probleme etwas antun, bei der Po-

lizei vermißt gemeldet hatte und über den es im polizeilichen Vermerk vom 17. März 1985 heißt:

„Bei der Überprüfung des Gartenhauses stellten wir Herrn ... schlafend fest. Laut eigenen Angaben hatte er versucht, mittels einer Glasscherbe sich die Pulsadern am Handgelenk aufzuschneiden, was ihm letztlich jedoch nicht gelang, da ihn der Mut verließ. Von uns konnten an den Handgelenken Kratzer festgestellt werden, die zu keinen erwähnenswerten Verletzungen führten ...“

- Mit „Freitodgefahr“ bedachte die Tübinger Polizei einen Autofahrer, über dessen Kontrolle sie am 30. März 1987 vermerkt hatte:

„Depressive Person. Am ... März 1987 um 7.00 Uhr wurde auf dem Parkplatz B 27 Richtung ... das Fahrzeug (amtl. Kennzeichen) VW-Käfer festgestellt und kontrolliert. Im Fahrzeug befand sich Herr ... (der Autofahrer). Er gab an, mehrere Schlaftabletten eingenommen zu haben, nachdem er dort das Fahrzeug abgestellt hatte. Ein Grund seiner depressiven Haltung konnte nicht in Erfahrung gebracht werden ...“

Weder in diesen Fällen noch in irgendeinem anderen Fall machte die Polizei aktenkundig, aus welchen Gründen sie annimmt, die betreffende Person werde in Zukunft möglicherweise einen Suizidversuch unternehmen. Vielmehr ging sie durchweg nach einem ganz anderen Strickmuster vor: sobald die Polizei erfuhr, jemand habe möglicherweise oder tatsächlich versucht, sich das Leben zu nehmen, schaute sie nach, ob diese Person in der PAD wegen eines Delikts gespeichert ist. Falls ja, lief es immer gleich ab: sie speicherte kurzerhand das Merkmal „Freitodgefahr“ zu. Dieser Hinweis blieb stets so lange in der PAD, bis die gespeicherten Tatvorwürfe gelöscht wurden. Dies dauerte bis vor kurzem in der Regel 10 Jahre, manchmal auch länger – eine Folge der PAD-Fristenspirale (vgl. 10. Tätigkeitsbericht, LT-Drs. 10/4540, S. 40). Fragte man die Polizeibeamten nach dem Grund für die Zuspicherung „Freitodgefahr“, hieß es unisono: um einen künftigen Suizidversuch dieser Person verhindern zu können.

3.2 Was dazu zu sagen war

Die Polizei dürfte jemanden mit dem stigmatisierenden Etikett „Freitodgefahr“ in der PAD nur versehen, wenn sie zum einen hinreichende Anhaltspunkte hat, daß jemand in Zukunft einen Suizidversuch begehen wird, und zum anderen, wenn sie die Einspeicherung „Freitodgefahr“ in die Lage versetzen würde, einen künftigen Suizidversuch dieser Person zu verhindern. An beiden Voraussetzungen fehlt es aber:

- Zum einen hat die Polizei in keinem Einzelfall geprüft, ob hinreichende Anhaltspunkte vorliegen, gerade diese Person werde mit einiger Wahrscheinlichkeit in Zukunft einen Suizidversuch unternehmen. Sie unterstellte dies einfach den Personen, von denen sie erfahren hatte, daß sie sich vermeintlich oder tatsächlich das Leben nehmen wollten. Nach den Erkenntnissen der Suizidforschung ist es aber keineswegs so, daß bei jedem, der einmal einen Suizidversuch unternahm, weiterhin automatisch Suizidgefahr besteht. Das kann im Einzelfall so sein; das will ich nicht in Abrede stellen. Die Ergebnisse der Suizidforschung besagen aber, daß es bei der überwiegenden Zahl dieser Personen nicht zu einem wiederholten Suizidversuch kommt. Deshalb kann ihnen auch die Polizei nicht einfach weitere Suizidabsicht unterstellen.
- Zum zweiten ist die Einspeicherung von „Freitodgefahr“ in der PAD zur Verhinderung etwaiger künftiger Suizidversuche nicht geeignet: von den 170 000 Personen, die nach den Schätzungen der Suizidforschung in den letzten 10 Jahren in Ba-

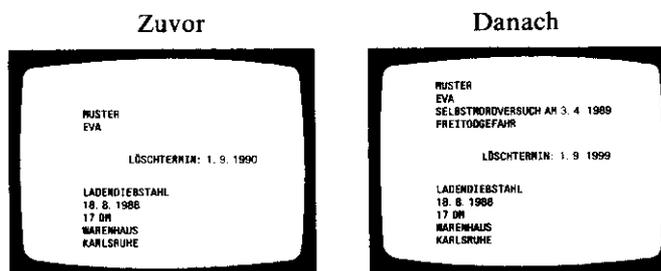
den-Württemberg einen Suizidversuch unternahmen, waren in der PAD nur 6 228 registriert. Folglich kann kein Polizeibeamter sich auch nur annähernd sicher sein, daß bei einer Person, mit der er dienstlich etwa bei einer Festnahme oder Vernehmung zu tun hat, jegliche Suizidgefahr ausgeschlossen ist. Im Gegenteil: es besteht vielmehr die Gefahr, daß sich Polizeibeamte das Fehlen eines „Freitodgefahr“-Hinweises in der PAD für bare Münze nehmen und möglicherweise die notwendigen Schutzvorkehrungen bei tatsächlich suizidgefährdeten Personen, die etwa in Polizeigewahrsam genommen wurden, nachlässig handhaben.

Das Vorgehen der Polizei verstieß folglich gegen §§ 37, 38 PolG. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG erklärte das Innenministerium, es werde in Zukunft keine Einspeicherungen „Freitodgefahr“ mehr in der PAD geben; das ist gut so. Die Bereinigung der 6 228 Fälle wird allerdings noch geraume Zeit dauern, weil das Innenministerium sie entgegen meiner Bitte nicht gezielt herausuchen und en bloc löschen lassen, sondern erst nach und nach zusammen mit den eingespeicherten Tatvorwürfen löschen will.

3.3 Länger gespeichert wegen Freitodgefahr

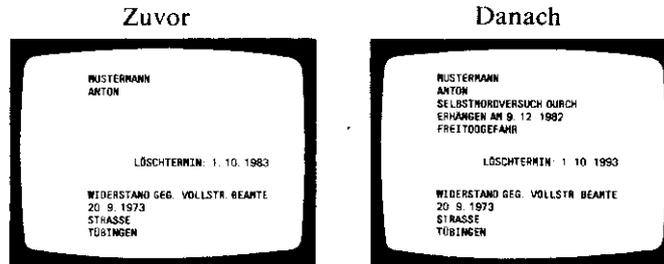
Die PAD macht es sich einfach: es gibt pro Datensatz nur einen Löschtermin, ganz gleich, welche Informationen darin stehen. Bis zur Löschung dauerte es bis vor kurzem bei einem Tatvorwurf in der Regel 10 Jahre, bei mehreren Tatvorwürfen noch länger. Selbst das war der Polizei nicht genug. Weil ihr daran lag, daß „Freitodgefahr“ mindestens 10 Jahre in der PAD steht, setzte sie bei der Zuspeicherung von „Freitodgefahr“ den Löschtermin auf 10 Jahre nach dem Suizidversuch hoch. Die Folge davon war, daß sich die Speicherdauer von Tatvorwürfen oft um Jahre verlängerte. Das ging z. B. so:

- Weil eine 14jährige Schülerin 1989 nach einem Streit mit ihrer Mutter versucht haben soll, sich die Pulsader aufzuschneiden, speicherte das Polizeipräsidium Karlsruhe ihrem Datensatz, in dem sie wegen Ladendiebstahls registriert war – sie soll 1988 in einem Karlsruher Geschäft fünf Ringe im Wert von 17 DM eingesteckt haben –, „Freitodgefahr“ für 10 Jahre zu und setzte dabei den Löschtermin vom 1. Sept. 1990 auf 1. Mai 1999 hoch. Die Folge war: statt der Löschung des Ladendiebstahls 1990 ist der Vorfall weiter gespeichert. Am Bildschirm sah das so aus:



- Weil ein Mann 1982 im Polizeigewahrsam versucht hatte, sich zu erhängen, speicherte die Polizeidirektion Tübingen in seinem Datensatz, in dem er wegen Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte registriert war – er soll 1973 Polizeibeamte bei der Überwachung des Nachtfahrverbots in der Tübinger Haaggasse gestört haben –, „Freitodgefahr“ für fünf Jahre zu und setzte den Löschtermin vom 1. Okt. 1983 auf 1. Jan. 1988 hoch. Folge davon war: statt der Löschung des Widerstands

gegen Vollstreckungsbeamte Anfang 1983 blieb der Vorfall weiter gespeichert. Selbst 1988 kam es nicht zur Löschung: die Polizeidirektion Tübingen setzte den Löschtermin mit der Begründung „Selbstmordversuch 1982“ auf 1. Jan. 1993 hoch. Am Bildschirm sah das so aus:



Mit so leichter Hand durfte die Polizei Speicherfristen für Tatvorwürfe nicht verlängern; solches war vor dem Inkrafttreten des neuen Polizeigesetzes am 1. Dez. 1991 nicht erforderlich i. S. von §§ 1, 3 PolG (alt) und ist seitdem mit §§ 37, 38 PolG nicht zu vereinbaren. Denn ein vermeintlicher oder tatsächlicher Suizidversuch gibt nichts dafür her, daß jemand, der einmal in den Verdacht eines Ladendiebstahls oder eines Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte geraten war, erneut dessen verdächtigt werden könnte. Obwohl ich schon 1990 in Einzelfällen diese unzulässige Höhersetzung von Löschterminen beanstandet hatte (vgl. 11. Tätigkeitsbericht, LT-Drs. 10/4540, S. 39 f), mußte ich wegen dieser Praxis wieder eine Beanstandung nach § 26 LDSG aussprechen. Das Innenministerium erwiderte, es sei schon auf die 1991 beanstandeten Fälle hin selbst initiativ geworden. Schon recht und gut; weil aber die Sache in toto von Anfang an rechtswidrig war, hätte es alle Fälle mit solchen unzulässigen Höhersetzungen herausuchen und en bloc korrigieren müssen. Selbst jetzt will das Innenministerium noch die Hände in den Schoß legen und die Fälle erst löschen lassen, wenn die unzulässigerweise hochgesetzten Löschtermine verstrichen sind.

Was ist das Fazit meiner Bemühungen? Sobald die Altfälle in der PAD bereinigt sind, läuft kein Bürger, der einen Suizidversuch beging, mehr Gefahr, darin mit dem stigmatisierenden Etikett „Freitodgefah“ zu stehen. Akten darüber wird die Polizei freilich weiter darüber haben: sie will Unterlagen über Suizidversuche fünf Jahre aufbewahren; ich finde diese Zeitspanne, obwohl sie auf meine Kontrolle hin schon etwas verkürzt wurde, immer noch zu lange. Eher hinnehmbar ist, daß die Polizei Unterlagen über Selbsttötungen nur noch zwei Jahre lang aufbewahren will – vorausgesetzt, die Fälle sind aus ihrer Sicht ganz klar.

4. Die Bereitschaftspolizei Biberach – ein wißbegieriger Arbeitgeber

Eine Frau aus der Biberacher Gegend schrieb mir, sie habe sich nach jahrelanger Arbeitslosigkeit bei der Biberacher Bereitschaftspolizei auf eine Zeitungsannonce hin als Küchenhilfe beworben. Alles sei zunächst erfreulich gelaufen: sie habe sich vorgestellt und wenige Tage später habe man ihr die Stelle telefonisch zugesagt. Wie ein Blitz aus heiterem Himmel habe sie dann der Absagebrief der Biberacher Bereitschaftspolizei vom 12. Nov. 1991 getroffen. Darin heißt es kurz und bündig:

„Wir veranlaßten eine polizeiliche Anfrage. Wir erhielten dabei die Information, daß Sie bereits mehrfach strafrechtlich in Erscheinung getreten sind. Aus diesem Grund sehen wir uns gezwungen, von einer Einstellung abzusehen.“

4.1 Die Überprüfungspraxis

Seit 1963 unterzieht die Biberacher Bereitschaftspolizei jeden Angestellten und Arbeiter vor der Einstellung einer polizeilichen Überprüfung – ganz gleich, ob er in der Verwaltung, im Schreibdienst, in der Waffen- bzw. Kfz-Werkstatt, in der Kantine, in der Heizungsanlage, im Reinigungsdienst oder als sog. Unterkunftsarbeiter tätig werden soll. Die Überprüfung lief bis Ende 1991, also fast 28 Jahre, in aller Stille, ohne daß der Bewerber nur das geringste davon wußte. Die Biberacher Bereitschaftspolizei verständigte jeweils vor der Einstellung die Polizeidirektion Biberach per Formbrief, sie beabsichtigte, Herrn X, Frau Y oder Frau Z einzustellen, und bitte,

„über den Charakter und Leumund des Bewerbers/der Bewerberin in geeigneter Weise vertrauliche Erhebungen anzustellen und zu überprüfen, ob er/sie oder seine/ihre Familienangehörigen links- oder rechtsradikalgerichteten Parteien oder deren Organisationen angehören oder nahestehen.“

Die Polizeidirektion Biberach fragte dann jeweils die Person in PAD und INPOL ab, holte Auskünfte beim Staatsschutz des Landeskriminalamts und der Landespolizeidirektion Tübingen ein und erkundigte sich hin und wieder auch bei der Wohnortgemeinde des Bewerbers oder der dafür zuständigen Polizeidienststelle, ob und gegebenenfalls was sie zu Charakter, Leumund und radikalen Neigungen wüßten. Die Polizeidirektion Biberach schrieb dann alles, was sie erfahren hatte, fein säuberlich für die Biberacher Bereitschaftspolizei auf. Das liest sich z. B. in der Personalakte einer Frau, die 1986 als Schreibkraft eingestellt wurde, so:

Über Frau . . . , ihren Vater und ihre Mutter wurden „entsprechende Erkundigungen eingezogen und Überprüfungen vorgenommen. Über Frau . . . und deren Angehörige konnte nichts Nachteiliges in Erfahrung gebracht werden. Laut Auskunft des Bürgermeisteramts handelt es sich bei den drei Personen um eine angesehene Familie. Verbindungen zu radikalen/extremistischen Parteien oder Organisationen sind nicht bekanntgeworden . . .“

Weniger günstig fiel die Antwort der Polizeidirektion Biberach am 8. Nov. 1991 über die nicht zum Zuge gekommene Küchenhilfe aus:

„Üble Nachrede in zwei Fällen am 9. Aug. 1986; Verurteilung durch das Amtsgericht . . . zu 15 Tagessätzen à 10 DM. In staatschutzmäßiger Hinsicht liegen keinerlei Erkenntnisse vor.“

Dieses polizeiliche Dossier war dann der Grund für den eingangs zitierten Absagebrief. Als die gescheiterte Bewerberin daraufhin bei der Biberacher Bereitschaftspolizei vorstellig wurde, kamen dieser wohl erstmals Zweifel, ob die seit Jahr und Tag ablaufende polizeiliche Überprüfungspraxis in Ordnung ist. Das Ergebnis ihres Nachdenkens war: seit Anfang 1992 sagt sie den Bewerbern, es finde vor ihrer Einstellung eine polizeiliche Überprüfung statt; zugleich läßt sie diese folgende Erklärung unterschreiben:

„Ich bin mit der Erhebung der polizeilichen Auskunft bei der für mich zuständigen Polizeidienststelle und der Nutzung der in diesem Zusammenhang bekannt werdenden Daten im Rahmen der Eignungsüberprüfung einverstanden.“

Ist die Erklärung unterschrieben, ersucht die Biberacher Bereitschaftspolizei die Polizeidirektion Biberach, „über die Bewerberin/den Bewerber vertrauliche Erhebungen anzustellen“.

4.2 Was dazu zu sagen ist

Mit der polizeilichen Überprüfung begab sich die Biberacher Bereitschaftspolizei auf ein Terrain, das ihr offenbar nicht sehr vertraut war, und prompt strauchelte sie. Der Ausgangspunkt aller Überlegungen, ob überhaupt und, falls ja, unter welchen Bedingungen solche polizeiliche Überprüfungen laufen dürfen,

sind die von der arbeitsrechtlichen Judikatur und Literatur entwickelten Grundsätze zum Fragerecht des Arbeitgebers. Danach darf die Bereitschaftspolizei einen Bewerber nur nach solchen Umständen fragen, die im Zusammenhang mit dem zu besetzenden Arbeitsplatz und der dort zu leistenden Arbeit stehen. Mehr Informationen darf sie sich auch nicht anderswoher beschaffen. Diese Grenzen beachtete die Biberacher Bereitschaftspolizei in mehrfacher Hinsicht nicht:

- PAD und INPOL unzulässig abgefragt
Obwohl es für einen Polizeibeamten ungewöhnlich klingen mag, waren die PAD- und INPOL-Abfragen über alle Bewerber unzulässig. Tritt die Polizei als Arbeitgeber auf, dann gilt für sie dasselbe, was für andere Dienstherrn gilt: sie darf einen Bewerber nur nach solchen Vorstrafen fragen, die für die zur Debatte stehende Tätigkeit einschlägig und natürlich auch noch nicht im Bundeszentralregister gelöscht sind. Darüber hinaus darf sie sich weder vom Bewerber noch auf sonstige Weise Informationen beschaffen, ob der Bewerber sonst schon mal mit Polizei, Staatsanwaltschaft oder Gericht zu tun hatte. Deshalb muß für die Biberacher Bereitschaftspolizei als Personalstelle tabu sein, was in INPOL oder PAD steht.
- Leumund und Charakter der Bewerber
Schlechterdings unzulässig, da mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unvereinbar, waren alle Recherchen, die die Biberacher Bereitschaftspolizei von 1963 bis Ende 1991 über Charakter und Leumund der Bewerber um eine Arbeiter- oder Angestelltenstelle anstellen ließ. Ihr war nämlich wie jeder anderen Stelle verwehrt, in einer so massiven Weise die Privatsphäre von Bewerbern um eine Arbeiter- oder Angestelltenstelle ausforschen zu lassen.
- Extremismusüberprüfung durch die Hintertür
Nicht minder unzulässig war die Extremismusüberprüfung der Bewerber durch die Hintertür. Wenn die Biberacher Bereitschaftspolizei schon meinte, ihre Bewerber auf links-/rechtsradikale Neigungen abchecken zu müssen, dann hätte sie sich wenigstens an das Verfahren zur Überprüfung der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst halten müssen und nicht einfach ihren kurzen Draht zur Polizeidirektion Biberach spielen lassen dürfen. Erst recht unzulässig war die Abklärung von Familienangehörigen.

Wer jetzt aber denkt, daß seit Anfang 1992 alles in Ordnung geht, weil die Biberacher Bereitschaftspolizei seitdem die Bewerber eine Einwilligungserklärung unterschreiben läßt, irrt:

- Ein öffentlicher Arbeitgeber kann die Grenzen seines Fragerechts nicht per Einwilligung nach Belieben erweitern. Damit kämen nämlich Bewerber in eine Zwangslage: da sie ja den Arbeitsplatz wollen, werden sie kaum wagen, nein zu sagen. Deshalb ist grundsätzlich auch nicht zulässig, daß die Biberacher Bereitschaftspolizei die Bewerber Einwilligungen unterschreiben läßt und dann die polizeiliche Überprüfung wie beschrieben durchführt. Bleibt bloß noch die Frage, ob der Umstand, daß in Biberach ein höchst brisantes Munitions- und Waffenlager ist, in Ausnahmefällen eine polizeiliche Überprüfung von Bewerbern mit deren Einwilligung rechtfertigen könnte. Ich weiß, daß hier viele klipp und klar nein sagen und ich mich deshalb auf schwankendem Boden bewege, wenn ich gleichwohl meine: ja allenfalls bei Bewerbern, denen die Bereitschaftspolizei nach ihrer Einstellung bei ihrer täglichen Arbeit Waffen und Munition an die Hand gibt.

- Zum anderen ist es längst eine datenschutzrechtliche Selbstverständlichkeit, daß eine Einwilligung nur der wirksam erklären kann, wem zuvor unmißverständlich und im Detail gesagt wurde, was bei der polizeilichen Überprüfung alles geschieht. Dies ist in Biberach bisher auch nicht so.

Auf meine Beanstandung der vielen Fehler nach § 26 LDSG, die den Biberacher Polizeien unterlaufen sind, steht die Reaktion des Innenministeriums noch aus. Hoffentlich rafft es sich auf, nicht nur in Biberach für Ordnung zu sorgen, sondern auch andernorts, wo die Bereitschaftspolizei es ähnlich macht.

5. Die Bereitschaftspolizei Göppingen – nicht minder wißbegierig, wenn es um die Gesundheit geht

Wer Polizeibeamter werden will, braucht eine besonders gute physische und psychische Konstitution. Mit Recht will sich deshalb die Bereitschaftspolizeidirektion Göppingen vergewissern, daß ein Bewerber auch den gesundheitlichen Anforderungen entspricht. Zu weit geht allerdings, wie sie zur Zeit den Gesundheitszustand der Bewerber auf Herz und Nieren prüft. Noch ehe ihr ärztlicher Dienst den Bewerber der obligatorischen Untersuchung unterzieht, fordert sie ihn auf, ihr eine Bescheinigung seiner Krankenkasse vorzulegen, in der die exakten Versicherungszeiten, sämtliche Arbeitsunfähigkeitszeiten sowie Krankenhaus-, Kur- und Heilstättenaufenthalte mit den Diagnosen eingetragen sind. Ein absolut unübliches Vorgehen, das in Baden-Württemberg kein anderer Dienstherr so praktiziert! Trotzdem erklärte mir die Bereitschaftspolizei auf Nachfrage, dies müsse so sein, weil häufig „durchgemachte Erkrankungen, die das Nervensystem betreffen, von den Bewerbern verschwiegen“ würden; ohne daß die Auskünfte der Krankenkasse schon vor der polizeiärztlichen Untersuchung vorliegen, könne sie deshalb nicht zurechtkommen.

Dagegen habe ich nun doch erhebliche Bedenken. Denn auch die Polizei muß bei der Einstellung von Bewerbern die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zum Fragerecht des Arbeitgebers beachten. Danach darf sie von einem Bewerber nur die Daten erheben und die Nachweise verlangen, die zur Begründung des Dienstverhältnisses erforderlich sind. Selbst das aber ist ihr nicht erlaubt, soweit dadurch vorrangige schutzwürdige Interessen des Bewerbers verletzt werden. Nun ist sicherlich richtig, daß für die Ausübung des Dienstes eines Polizeibeamten eine stabile psychische Verfassung von ganz erheblicher Bedeutung und deshalb auch im Einstellungsverfahren zu prüfen ist. Doch ist es nicht mehr mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar, wenn der ärztliche Dienst der Bereitschaftspolizei schon vor der Auswahluntersuchung eine Bescheinigung der Krankenkasse mit den vielen oben beschriebenen Angaben anfordert – werden doch damit in den allermeisten Fällen auch eine ganze Reihe an Daten erfragt, die über die psychische Verfassung des Bewerbers überhaupt nichts aussagen. Im übrigen kann der ärztliche Dienst der Bereitschaftspolizei die psychische Verfassung auch auf andere Weise überprüfen, die weniger stark die Persönlichkeitsrechte der Bewerber tangiert – etwa durch Befragung oder Einsatz von Testmethoden. Zeigen sich dabei Auffälligkeiten, dann hat die Bereitschaftspolizei immer noch die Möglichkeit, weitere Untersuchungen durchzuführen oder Auskünfte einzuholen.

Die Bereitschaftspolizeidirektion wollte leider meiner Aufforderung nicht so ohne weiteres nachkommen, ihre bisherige Praxis aufzugeben und Auskünfte bei der Krankenkasse nur noch einzuholen, wenn im Einzelfall dazu konkreter Anlaß besteht. Wegen der „grundsätzlichen Bedeutung“ wandte sie sich im Juni 1992 an das Innenministerium, das sich bisher noch zu keiner Äußerung durchringen konnte.

6. Einzelfälle

6.1 Der Abschleppunternehmer auf dem Prüfstand

Wer wüßte nicht, wie oft der Autoverkehr wegen Verkehrsunfällen, falsch geparkten Autos oder liegengebliebener Fahrzeuge zum Erliegen kommt. In solchen Situationen ist oft die Polizei gefragt. Sie soll nicht zuletzt dafür sorgen, daß die Straße freigegeben wird und der Verkehr wieder fließen kann. Um für solche Situationen gerüstet zu sein, führen die Polizeidienststellen im Lande sog. Abschlepp- und Bergungsverzeichnisse. Klar ist: nur wer in dieser Liste steht, bekommt etwas vom Abschleppkuchen ab. Freilich kann sich nicht jeder Abschleppunternehmer, so er will, auf diese Liste setzen lassen; er muß vielmehr bestimmte betriebliche Voraussetzungen erfüllen, z. B. Rufbereitschaft rund um die Uhr, und vorher eine Überprüfung seiner Zuverlässigkeit über sich ergehen lassen. Wie diese bei der Polizeidirektion Esslingen abläuft, bekam ein Abschleppunternehmer aus der dortigen Gegend zu spüren, der Mitte 1991 seine Aufnahme in die Abschleppliste beantragt hatte. Die Polizeidirektion Esslingen packte, wie immer in solchen Fällen, die Gelegenheit beim Schopfe und startete mir nichts dir nichts über den Abschleppunternehmer eine PAD-Abfrage. Dann lehnte sie seinen Antrag mit der Begründung ab, nach ihren Feststellungen sei er in den letzten Jahren in mehreren Fällen polizeilich in Erscheinung getreten.

Diese PAD-Abfrage war unzulässig: die Voraussetzungen der damals noch maßgeblichen §§ 1, 3 PolG (alt) i. V. mit § 10 LDSG (alt) lagen nicht vor: nur zur Abwehr einer konkreten Gefahr hätte die Polizei so die PAD abfragen dürfen. Daß eine solche konkrete Gefahr im Falle unseres Abschleppunternehmers gegeben war, sagt aber selbst die Polizeidirektion Esslingen nicht. Sie gab ganz einfach dem alten Hang der Polizei nach, alle Personen, mit denen sie in Kontakt kommt, zunächst einmal in der PAD zu testen. Im Zuge meiner Beanstandung der PAD-Abfrage nach § 26 LDSG sagte ich dem Innenministerium zugleich, daß solche PAD-Abfragen auch nach § 39 des neuen Polizeigesetzes nicht möglich sind, weil es sich bei der Zuverlässigkeitsüberprüfung um keine „bestimmte polizeiliche Aufgabe“ im Sinne dieser Vorschrift handelt. Zudem zeigte mir eine Umfrage meines Amtes bei fünf weiteren Landespolizeidirektionen, daß es auch gar nicht notwendig ist, Abschleppunternehmer, die ihre Aufnahme in die Liste beantragen, stereotyp in der PAD abzufragen. Zum Beispiel tun dies die Polizeidienststellen im Einzugsbereich der Landespolizeidirektion Stuttgart II und Tübingen in der Regel nicht; ihnen genügt, wenn der Antragsteller ein Führungszeugnis oder einen Auszug aus dem Gewerbezentralregister vorlegt. Das und nicht mehr sollte in Zukunft auch die Polizeidirektion Esslingen tun.

6.2 Das Projekt Selbsthilfe

Beispiele dafür, daß Polizeibeamte einen harten Job haben, der einen ganzen Kerl erfordert, kann man alle Tage in der Zeitung nachlesen. Daß sich nicht wenige Polizeibeamte nicht leistungsgerecht bezahlt fühlen – und sicherlich oft nicht ohne Grund –, weiß jeder, der sich noch an die Demonstrationen vor der letzten Landtagswahl erinnert. Doch nicht darum geht es hier; zu berichten ist, wie fünf Polizeibeamte des Autobahnpolizeireviere Mühlhausen i. T. ihre kargen Dienstbezüge aufbessern wollten und dabei mit dem Datenschutz in Konflikt kamen. Was war passiert?

Anfang 1992 schrieb mir ein Bürger – nennen wir ihn Herrn Diel aus Niederried –, er habe am 17. April 1992 einen in Geislingen/Steige abgestempelten Kettenbrief erhalten, der ihm erst jetzt wieder in die Finger gekommen sei. Auffallend sei daran, daß er die gleichen Schreibfehler aufweise, wie sie dem Autobahnpolizeirevier in Mühlhausen i. T. in einem Schreiben vom 28. Febr. 1991 an ihn unterlaufen seien: beidesmal sei sein Nachname am Schluß mit „z“ statt mit „l“ – also „Diez“ statt „Diel“ – und die erste Silbe seines Wohnortes ohne „e“ also „Niderried“ statt „Niederried“ geschrieben gewesen. Er vermutete, daß der Kettenbriefschreiber seine Adresse vom Autobahnpolizeirevier Mühlhausen i. T. habe. Damit lag er richtig. Mehr noch: die Kettenbriefschreiber saßen im Autobahnpolizeirevier Mühlhausen. Bei einer Kontrolle dort stellte sich schnell heraus:

Herr Diel war einer der 14 Geschädigten bei einem Verkehrsunfall, der sich am 22. Febr. 1991 auf der Bundesautobahn A 8 auf der Höhe von Mühlhausen ereignet hatte. Die Unfallaufnahme fertigte tags darauf das Autobahnpolizeirevier Mühlhausen. Dabei schrieb es in der Verkehrsunfallakte den Nachnamen und den Wohnort von Herrn Diel genauso fehlerhaft, wie es auf dem Kettenbrief zu lesen stand. Das Autobahnpolizeirevier Mühlhausen teilte dann Herrn Diel mit Schreiben vom 28. Febr. 1991, das es auf seinem PC zeitweilig gespeichert hatte, mit, wer der Unfallverursacher war. Auch hier wieder die gleichen Schreibfehler: „Diez“ statt „Diel“ und „Niderried“ statt „Niederried“. Wie die Adresse aus der Unfallakte bzw. dem Schreibcomputer auf den Kettenbrief kam, ging so: im Frühjahr 1991 erhielt ein Polizeibeamter des Autobahnpolizeireviers Mühlhausen i. T. einen Kettenbrief ins Haus geschickt. Unter der Überschrift „Projekt Selbsthilfe“ wurde ihm, falls er mitmacht, bei einem Einsatz von 115 DM – 30 DM als sog. Umlaufgebühr, 25 DM für Kopien und 60 DM für Briefmarken – binnen vier bis fünf Wochen ein Gewinn von „sage und schreibe 300 000 DM und mehr“ versprochen. Nach den auf der Rückseite abgedruckten Spielregeln brauchte er bloß auf dem Adreßblatt des Kettenbriefs die erste der dort aufgeführten fünf Adressen streichen und seine eigene unten anfügen, das Adreßblatt sodann einhundertmal kopieren und die Kopien an hundert Adressen seiner Wahl verschicken. Der Polizeibeamte sprach in einer „geselligen Runde“ seine Kollegen auf die riesige Gewinnchance an. Zu fünft kam man überein, am „Projekt Selbsthilfe“ mitzumachen. Dazu ging man arbeitsteilig vor: ein Polizeibeamter kaufte die Briefmarken, ein anderer übernahm das Kopieren, andere kümmerten sich um die hundert Adressen. Wer aus dem Quintett welchen Part übernommen hatte, ließ sich beim Kontrollbesuch nicht erhellten, weil die fünf Polizeibeamten dazu keine näheren Angaben machten. Eines steht aber auf jeden Fall fest: einen der 100 „Kettenbriefe“ adressierten sie an Herrn Diel, wobei sie auf dem Kuvert dessen Nachnamen am Schluß mit „z“ statt „l“ – also „Diez“ statt „Diel“ und die erste Silbe seines Wohnorts ohne „e“ – also „Niderried“ statt „Niederried“ – schrieben, weil sie seine Adresse entweder aus der Unfallakte oder aus dem PC des Autobahnpolizeireviers Mühlhausen i. T. abschrieben. Das war natürlich unzulässig, so daß ich den Vorfall nach § 26 LDSG beanstanden mußte. Was das Innenministerium dazu sagt, weiß ich noch nicht.

6.3 Irrungen und Wirrungen bei der Maklererlaubnis

Anfang 1992 beantragte ein Bürger beim Landratsamt Rhein-Neckar-Kreis eine Erlaubnis zur Ausübung des Maklergewerbes. In dem Antrag hatte er die Fragen nach anhängigen Straf- und Bußgeldverfahren wegen Verstößen bei einer gewerblichen

Tätigkeit jeweils mit „keine“ beantwortet. Kaum lag der Antrag dem Landratsamt Rhein-Neckar-Kreis auf dem Tisch, fragte es getreu jahrelanger Praxis per Formbrief beim Polizeipräsidium Mannheim an, ob über den Bürger Tatsachen bekannt sind, die gegen seine Zuverlässigkeit als Makler sprächen, und ob er in geordneten Vermögensverhältnissen lebt. Das Polizeipräsidium Mannheim fragte die PAD ab und nahm das, was es am Bildschirm sah – Beleidigung und Verletzung des Briefgeheimnisses – für bare Münze. Flugs bestellte es den Bürger ein, hielt ihm das Wissen des Polizeicomputers vor und befragte ihn zu seinen Vermögensverhältnissen. Alles berichtete es dann getreulich dem Landratsamt Rhein-Neckar-Kreis. Das war dem Bürger zuviel; er wandte sich an mich. Auf meine Nachfrage, was denn im einzelnen los sei, löschte das Polizeipräsidium Mannheim die Daten des Bürgers in der PAD und verständigte das Landratsamt Rhein-Neckar-Kreis, die früher gegebenen Auskünfte seien unzutreffend. Mir gegenüber hielt es sich sehr bedeckt. Erst unsere Einsicht in die Ermittlungsakten der Polizei und Staatsanwaltschaft brachte Licht ins Dunkel: eine Frau, die in demselben Mietshaus wie der Bürger wohnte und mit ihm einmal ein Verhältnis hatte, erstattete im Dezember 1986 gegen ihn und seine Ehefrau nach einem Wortwechsel im Treppenhaus Strafanzeige. Sie beschuldigte den Bürger ganz pauschal, er öffne ihre Post, versehe sie mit beleidigenden Notizen und schicke zudem ihr und ihrem Rechtsanwalt demütigende Briefe. Die Polizei vermerkte auf der Anzeige lediglich, es sei schon wiederholt zu Streitereien zwischen den beiden Mietparteien gekommen, und legte sie der Staatsanwaltschaft Heidelberg vor. Diese stellte postwendend das Ermittlungsverfahren am 3. Febr. 1987 mangels hinreichendem Tatverdacht ein und verwies die Anzeigerstatteerin auf den Privatklageweg. Obwohl die Mannheimer Polizei selbst nichts an der Sache gefunden hatte, beließ sie es aber bei der PAD-Speicherung des Bürgers wegen Beleidigung und Verletzung des Briefgeheimnisses. Zum Vorschein kam dies dann wieder, als es um die Maklererlaubnis ging.

Man kann bloß staunen, was hier beim Landratsamt Rhein-Neckar-Kreis und beim Polizeipräsidium Mannheim alles schiefgelaufen war:

- Fehler 1: Das Antragsformular des Landratsamts Rhein-Neckar-Kreis war nicht in Ordnung. Anders als es § 11 Abs. 2 LDSG vorgibt, fehlt darauf der Hinweis, die Angaben würden zur Entscheidung über die Maklererlaubnis benötigt, ihre Nichtbeantwortung könne zur Ablehnung des Antrags führen.
- Fehler 2: Die Routineanfrage des Landratsamts Rhein-Neckar-Kreis beim Polizeipräsidium Mannheim in Sachen Zuverlässigkeit des Bürgers verstieß gegen § 3 a LVwVfG i. V. mit § 14 Abs. 4 LDSG. Das Landratsamt Rhein-Neckar-Kreis hatte keine Anhaltspunkte, daß die Angaben des Bürgers, gegen ihn seien derzeit keine Straf- und Bußgeldverfahren anhängig, nicht zutreffen.
- Fehler 3: Die Nachfrage des Landratsamts Rhein-Neckar-Kreis beim Polizeipräsidium Mannheim, ob der Bürger in geordneten Vermögensverhältnissen lebt, verstieß gegen § 3 a LVwVfG i. V. mit § 11 LDSG, weil von vornherein klar war, daß das Polizeipräsidium Mannheim dazu aus eigener Erfahrung nichts beitragen kann.
- Fehler 4: Die PAD-Speicherung des Bürgers wegen Beleidigung und Verletzung des Briefgeheimnisses war jedenfalls ab Einstellung des Ermittlungsverfahrens am 3. Febr. 1987 durch die Staatsanwaltschaft Heidelberg unzulässig. Denn ab da

war klar, daß es bei den pauschalen, durch nichts belegten Beschuldigungen der Anzeigerstatterin an einem hinreichenden Tatverdacht fehlte.

- Fehler 5: Erst recht unzulässig war, daß das Polizeipräsidium Mannheim auch noch das Landratsamt Rhein-Neckar-Kreis über diese längst unzulässigen Datenspeicherungen im Zuge der Anfrage wegen der Maklererlaubnis informierte. Hätte sich das Polizeipräsidium Mannheim nicht allein auf die Bildschirmanzeige verlassen, sondern die Akten zu Rate gezogen, wie es sich gehört, dann wäre ihm dies wohl nicht passiert.
- Fehler 6: Trotz der Bitte des Landratsamts Rhein-Neckar-Kreis hätte das Polizeipräsidium Mannheim den Bürger nicht nach seinen Vermögensverhältnissen befragen dürfen, weil so etwas grundsätzlich nicht das Geschäft der Polizei ist, geht es doch nicht um Gefahrenabwehr i. S. von § 20 PolG.
- Fehler 7: Weil das Landratsamt Rhein-Neckar-Kreis auf die Nachricht des Polizeipräsidiums Mannheim, es verhalte sich alles anders als ursprünglich mitgeteilt, versäumte, die unzutreffenden Informationen in seinen Akten zu sperren, verstieß es gegen § 20 Abs. 2 LDSG.

Das Fazit dieser schier unendlichen Fehlergeschichte ist: auf meine Beanstandungen nach § 26 LDSG sorgte das Wirtschaftsministerium ohne Umschweife dafür, daß sich in Zukunft solche Fehler beim Landratsamt Rhein-Neckar-Kreis nicht wiederholen. Das Innenministerium brüdet dagegen noch, was es mir zu den Fehlern des Polizeipräsidiums Mannheim sagen will. Eines ist auf jeden Fall sicher: der Bürger hat inzwischen seine Maklererlaubnis.

6.4 Polizeiliche Handakten auf dem Sperrmüll

Man muß kein Spezialist in Sachen Datenschutz sein, um zu wissen, daß polizeiliche Unterlagen nicht in fremde Hände gehören. Deshalb war ich, obwohl schon manches gewohnt, doch überrascht, als mir vor kurzem eine Volontärin einer Zeitung einen Leitz-Ordner mit zahlreichen Unterlagen der Tübinger Polizei präsentierte, die jemand unter Sperrmüll am Straßenrand gefunden und ihr übergeben hatte. Abgeheftet war in den Leitz-Ordner zum Beispiel: ein Ermittlungsbericht von 1981 über den Tod einer Frau, worin deren psychische Erkrankung beschrieben war; ein Einsatzbefehl von 1981 für die Durchsuchung einer Wohnung eines Beschuldigten XY; Fotokopien von Lichtbildern aus ed-Behandlungen; umfangreiche Unterlagen über ein 1980/81 geführtes Ermittlungsverfahren der Polizeidirektion Tübingen gegen drei damals 11- bis 13jährige Burschen wegen verschiedener Einsteigediebstähle, in denen man u. a. nachlesen konnte, wem aus dem Trio welcher Diebstahl zur Last gelegt worden war, was die drei Burschen bei ihrer richterlichen Vernehmung dazu sagten und wer bei welchem Diebstahl welchen Schaden erlitten hatte.

Rasch klärte sich auf, wie das passiert war: den Leitz-Ordner hatte sich ein Polizeibeamter der Polizeidirektion Tübingen 1981 als Muster angelegt, als er dabei war, einen Lehrgang an der Landes-Polizeischule zu besuchen. Nach dem Lehrgang bewahrte er den Musterordner in seinem Wohnzimmerschrank auf. Weil er im Sommer 1992 umzog, brachte er ihn in die Wohnung seiner Mutter. Sie stellte – weil sie offenbar gar nicht wußte, um welches sensible Material es sich handelte – den Musterordner eines Tages zusammen mit anderem Sperrmüll auf die Straße. Schon schlimm genug, daß der Musterordner mit all den sensiblen Angaben über eine Reihe von Personen jahrelang im

Wohnzimmerschrank des Polizeibeamten stand. Noch fataler, daß er ihn 1992, als er ihm unmittelbar vor seinem Umzug wieder in die Hände fiel, in der Wohnung seiner Mutter deponierte. Jetzt wenigstens hätte er den Ordner unverzüglich zu seiner Dienststelle mitnehmen und dort alles im Reißwolf vernichten müssen. Indem er all dies nicht tat, ließ er es am Mindestmaß an Sicherheitsvorkehrungen fehlen, die § 9 LDSG erfordert, wenn ein Polizeibeamter meint, er müsse sich einen solchen Musterordner anlegen, ohne zuvor die Namen und alle übrigen Identifizierungsdaten der erwähnten Personen zu schwärzen. Meine Beanstandung nach § 26 LDSG ging vor kurzem dem Innenministerium zu.

3. Teil: Die Justiz

1. Zum vierten Mal: die Zentrale Namenskartei

Schon 1980, 1985 und 1991 waren die Zentralen Namenskarteien der Staatsanwaltschaften Gegenstand des Tätigkeitsberichts. Gerne hätte ich damit das Thema ad acta gelegt. Doch ein Kontrollbesuch bei der Staatsanwaltschaft Tübingen brachte 1992 erneut ans Licht, wie vieles bei den Zentralen Namenskarteien noch im argen liegt. Um die Dimension des Problems nur in etwa zu zeigen: die Stuttgarter Staatsanwaltschaft kapitulierte bereits 1985 vor der Flut ihrer ca. 1,2 Mio. Karteikarten und stellte auf EDV um; die viel kleinere Staatsanwaltschaft Tübingen hat inzwischen auch schon ca. 140 000 Karteikarten. Sobald bei den Staatsanwaltschaften ein Ermittlungsverfahren anhängig wird – in der Regel durch Strafanzeige der Polizei –, notieren sie auf den Karteikarten Namen, Geburtsdatum und Adresse des Beschuldigten, das ihm vorgeworfene Delikt sowie das Aktenzeichen. Jahrzehntlang benutzten die Staatsanwaltschaften ihre Zentrale Namenskartei für zweierlei: sie beantworteten daraus Anfragen, z. B. von Rechtsanwälten und Behörden, nach Aktenzeichen und Gegenstand von Ermittlungsverfahren und benutzten die Karteikarten zum Auffinden ihrer Ermittlungsakten. Mit Inkrafttreten des Landesdatenschutzgesetzes am 1. April 1980 kam diese Praxis auf den Prüfstand. Zweierlei forderte das neue Recht: zum einen mußten die Staatsanwaltschaften nicht mehr benötigte Karteikarten vernichten; zum anderen durften sie nicht mehr einfach anhand der kargen Notizen auf den Karteikarten Auskünfte geben. Um dem Arbeitsaufwand beim Durchforsten der Zentralen Namenskarteien aus dem Weg zu gehen, verfiel das Justizministerium 1982 auf die Idee, sie zu „internen Karteien“ zu erklären. Damit blieb den Staatsanwaltschaften erspart, ihre Zentralen Namenskarteien vom alten Ballast zu befreien; verwehrt aber war ihnen jetzt, daraus Auskünfte zu geben. Immerhin meinte das Justizministerium 1983 dann doch, etwas gegen das weitere Anschwellen der Zentralen Namenskarteien tun zu sollen, und wies die Staatsanwaltschaften an, ab 1. Jan. 1984 angelegte Karteikarten nach ihrer Wahl entweder nach sechs oder nach neun Jahren zu vernichten; ihren Altbestand sollten sie entsprechend bereinigen. In welche Sackgasse das Justizministerium mit alledem sich und die Staatsanwaltschaften hineinmanövriert hat, zeigte sich jetzt in Tübingen:

- 1.1 Was Du heute kannst besorgen, das verschiebe nicht auf morgen
Die Staatsanwaltschaften müssen Ermittlungsakten aufgrund der bundesweit gültigen Aufbewahrungsbestimmungen für die

Gerichte und Staatsanwaltschaften von 1971 i. F. v. 1985 in der Regel nach fünf Jahren aussondern; daran halten sie sich auch. Die dazugehörigen Karteikarten lassen sie dagegen bis auf weiteres in der Zentralen Namenskartei. Der Grund dafür liegt auf der Hand: die anderslautende Weisung des Justizministeriums von 1984. Bei der Staatsanwaltschaft Tübingen führte dies dazu: sie hatte Mitte 1992 in ihrer Zentralen Namenskartei noch eine ganze Reihe von Karteikarten aus den Jahren 1984 und 1985, obwohl die darauf registrierten Akten bereits den Weg durch den Reißwolf genommen hatten. Noch gravierender war freilich anderes: weil die Staatsanwaltschaft Tübingen ab 1984 jahrelang bei jeder neu eingehenden Strafanzeige in der alten Zentralen Namenskartei nachsah, ob es dort etwa schon eine oder gar mehrere Karteikarten über den jetzt Angezeigten gibt und gegebenenfalls die alten der neuen Karteikarte anheftete, wurden Ermittlungsverfahren aus längst vergangener Zeit wieder ans Tageslicht gezerrt, deren Ermittlungsakten so, wie es sein mußte, schon längst ausgesondert waren. Nur ein Beispiel zur Illustration:

1985 wurde ein Bürger – nennen wir ihn Herr Zügig – wegen eines Verkehrsdelikts angezeigt. Die Karteikarte dazu sieht so aus:

Zügig <small>(Familienname, ggf. auch Geburtsname)</small>		Erich <small>(Vorname)</small>			
geb. am: 6. 5. 1938		in: Tübingen		Beruf: Metzger	
Wohnung: Tübingen					
Dezernat	Ja-Nr	Straftat	Einkauf	Heft	Eriedigung
35	722/85	Führerschein-Entzug			

Weil die Staatsanwaltschaft Tübingen in ihrem Altbestand gleich zwei Karteikarten über Herrn Zügig zog, war dann beim Kontrollbesuch 1992 auch noch das zu lesen:

Zügig <small>(Familienname, ggf. auch Geburtsname)</small>		Erich <small>(Vorname)</small>			
geb. am: 6. 5. 1938		in: Tübingen		Beruf: Metzger	
Wohnung: Tübingen					
Dezernat	Ja-Nr	Straftat	Einkauf	Heft	Eriedigung
9	1138/62	Übertretung nach StVO			
9	1096/65	StVO			

Zügig <small>(Familienname, ggf. auch Geburtsname)</small>		Erich <small>(Vorname)</small>			
geb. am: 6. 5. 1938		in: Tübingen		Beruf: Metzger	
Wohnung: Tübingen					
Dezernat	Ja-Nr	Straftat	Einkauf	Heft	Eriedigung
31	2913/71	Verkehrsunfall			
25	7469-72/75	Lebensmittelgesetz			
25	6506/77	" "			
25	8185/81	OWig			

Genauso wie Herr Zülig sind in der Tübinger Zentralen Namenskartei noch viele andere Bürger mit Ermittlungsverfahren aus den 60er und 70er Jahren registriert.

Dieses Kleben an ausgedienten Karteikarten ist mit § 19 LDSG nicht vereinbar. Weil die Karteikarte ja nur den Zweck hat, die Ermittlungsakte aufzufinden, macht ihr weiteres Aufbewahren keinen Sinn mehr, sobald die Akte weg ist. Daß anders verfahren wurde, ist auch deshalb kein Pappenstiel, weil die Notizen auf den Karteikarten auf den Bürger ein schlechtes Licht werfen. Zudem kann, da der Ausgang des Ermittlungsverfahrens nicht vermerkt ist, auch noch alles anders gewesen sein als es scheint. Bekanntlich enden Ermittlungsverfahren häufig mit einer Einstellung mangels Tatverdachts – sei es durch die Staatsanwaltschaft oder durch das Gericht; auch gibt es immer wieder Freisprüche. Selbst wenn es zu einer Verurteilung kam, kann sehr wohl sein, daß diese inzwischen weder mehr im Bundeszentralregister steht noch auf einem Führungszeugnis erscheint, sondern alles getilgt ist. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG erklärte das Justizministerium keineswegs, es werde in Zukunft den Gleichklang zwischen der Aussonderung der Ermittlungsakte nach fünf Jahren und der Vernichtung der dazugehörenden Karteikarte sicherstellen. Nein, es will – man höre und staune – auf jeden Fall an der Sechsjahresfrist für die Karteikarten festhalten und sich allenfalls von der Neunjahresfrist verabschieden, wenn die Staatsanwaltschaften mitmachen. Dies ist zuwenig. Warum sollten die Staatsanwaltschaften nicht können, was der Polizei seit langem möglich ist? Sie vernichtet mit der Aussonderung der Akte jeweils die dazugehörige Karteikarte. Immerhin sah das Justizministerium wenigstens ein, daß das Weiterschleppen von Karteikarten aus dem Altbestand nicht in Ordnung ist. Trotzdem will es die Tübinger Namenskartei lassen, wie es ist; erst bei der Umstellung auf EDV will man die Altfälle nicht mehr miterfassen. Dabei kann es nicht sein Bewenden haben: der Altbestand muß so schnell wie möglich weg.

1.2 Leichen-/Brandsachen

Bei Leichen- und Brandsachen gibt es ein anderes Problem: zwar vernichten die Staatsanwaltschaften die Karteikarten mit den Akten. Bloß geschieht beides viel zu spät – nämlich bei Leichensachen erst nach 30 und bei Brandsachen erst nach 20 Jahren, weil diese langen Fristen in den bundesweiten Aufbewahrungsbestimmungen für Gerichte und Staatsanwaltschaften von 1971 i. F. v. 1985 stehen. Keine Rolle spielt dabei, was im Einzelfall passiert ist und ob alles aufgeklärt ist oder nicht. Wie problematisch es ist, all diese Fälle über einen Kamm zu scheren, zeigen schon wenige Beispiele aus dem Karteikartenbestand und Aktenfundus der Staatsanwaltschaft Tübingen:

– Kochhilfe mit Folgen

Seit 1977 ist ein damals etwa 14¾ Jahre alter Schüler wegen fahrlässiger Brandstiftung verurteilt. Was damals geschehen war, liest sich in der Einstellungsverfügung der Staatsanwaltschaft Tübingen vom 25. Mai 1977 so:

„... Am Dienstag, dem 12. April 1977, gegen 12.45 Uhr, entstand in der Küche des Einfamilienhauses der Eheleute... ein Brand, der jedoch alsbald entdeckt und durch Familienangehörige gelöscht werden konnte. Durch das Feuer wurden die Hängekästen der Einbauküche über dem Elektroherd stark verrußt bzw. angekohlt, außerdem schmolz infolge der Hitze der Dunstabzug. Sachschaden ca. 5 000 DM. Nach dem Ergebnis der polizeilichen Ermittlungen ist der Brand darauf zurückzuführen, daß der Beschuldigte... (gemeint ist der 14¾ Jahre alte Schüler), der im Auftrag seiner Mutter in der Küche aus dem Topf mit Fett Pommes frites

herausholen sollte, vergaß anschließend den Elektroherd auszuschalten, worauf das Fett überlief und sich entzündete. Nachdem Gebäudeteile nicht oder zumindest nicht selbständig gebrannt haben, liegen schon objektiv die Voraussetzungen einer Brandstiftung i. S. des § 306 ff. StGB nicht vor. Es kann deshalb dahingestellt bleiben, ob dem Beschuldigten der Vorwurf einer Fahrlässigkeit gemacht werden kann oder nicht. Das Verfahren war daher mangels Vorliegens einer strafbaren Handlung gemäß § 170 StPO einzustellen.“

Trotzdem will die Staatsanwaltschaft Tübingen den inzwischen 30 Jahre alten Mann noch bis 1997 in der Zentralen Namenskartei und in ihrem Aktenbestand führen.

– Tod durch Blitzschlag

1964 erschlug der Blitz einen Mann, der vor einem Gewitter unter einem Baum Schutz gesucht hatte. Nunmehr ist er seit 28 Jahren in der Zentralen Namenskartei mit „nicht natürlicher Tod durch Blitzschlag“ registriert. Dabei soll es bis 1994 bleiben, obwohl der eingeschaltete Arzt 1964 diagnostiziert hatte: „Herzlähmung infolge eines Blitzschlags“ und die Staatsanwaltschaft Tübingen daraufhin das Ermittlungsverfahren am 23. Juli 1964 mit der Begründung einstellte, es sei „einwandfrei festgestellt, daß ein Unglücksfall vorliegt und dritte Personen am Tod des . . . nicht beteiligt waren“.

– Plötzlicher Kindstod

1987 verstarb ein 1½-jähriges Mädchen. Der pathologische Gutachter stellte fest: „Plötzlicher Kindstod bei chronischer unspezifischer Entzündung der oberen Luftwege und geringer akuter Bronchopneumonie“. Die Staatsanwaltschaft Tübingen stellte deshalb das Ermittlungsverfahren am 25. Mai 1987 mit der Begründung ein, daß „es keine Anhaltspunkte dafür gibt, daß der Tod des Mädchens durch vorsätzliches oder fahrlässiges Verschulden oder Mitverschulden eines Dritten verursacht worden ist“. Trotzdem will sie das verstorbene Kind bis 2019 in ihrer Zentralen Namenskartei weiter registrieren und auch die Akten so lange aufbewahren.

Auf meine Bitte, in diesen und gleichgelagerten Fällen die Fristen erheblich abzukürzen, reagierte das Justizministerium sehr reserviert. Es soll vorerst alles bleiben wie es ist, „weil es – wenn auch selten – vorkomme, daß eine unklare Brand-/Leichensache nach langer Zeit doch noch geklärt werden könne“. Das will ich nicht in Abrede stellen. Bloß ist das noch lange kein Grund, auch die vielen eindeutig aufgeklärten Leichen- und Brandsachen 30 bzw. 20 Jahre zu archivieren. Ein kleines Entgegenkommen immerhin signalisierte das Ministerium: es will mit den anderen Ländern über die langen Fristen diskutieren.

1.3 Eine problematische Verquickung

Befaßt sich die Staatsanwaltschaft Tübingen mit einer Leichen- oder Brandsache, schaute sie bis vor kurzem in ihrer Zentralen Namenskartei nach, ob die ums Leben gekommene Person oder der einer Brandstiftung Beschuldigte nicht bereits erfaßt ist. War dem so, fügte sie die vorhandene/n Karteikarte/n der neuen Karteikarte über die Leichen- bzw. Brandsache bei. Jeder weiß inzwischen, was das bedeutete: damit partizipierten die alten Karteikarten an der Lebensdauer der neuen Karteikarten über Leichen- und Brandsachen; sie bleiben also noch weitere 30 bzw. 20 Jahre in der Zentralen Namenskartei. Wohin dies führt, sei nur an einem Beispiel verdeutlicht:

1982 kam ein Mann bei einem Verkehrsunfall ums Leben: die Staatsanwaltschaft Tübingen registrierte diese Leichensache und meinte, auch jetzt nach dem Tod des Mannes wäre noch not-

wendig zu wissen, daß er zwischen 1970 und 1980 mit der Staatsanwaltschaft Tübingen wegen verschiedener Dinge zu tun bekam: „31 Js .../70 Verkehrsunfall, 21 Js .../77 Ladendiebstahl, 21 Js .../77 Brand, 39 Js .../78 Fahren ohne Fahrerlaubnis, 27 Js .../79 schwerer Diebstahl, 39 Js .../80 Fahren ohne Fahrerlaubnis“ lauteten die Einträge auf einer alten Karteikarte, die sie kurzerhand der neuen über die Leichensache beifügte. Das ist alles andere als mit § 19 LDSG vereinbar. Die Beanstandung nach § 26 LDSG leuchtete auch dem Justizministerium ein. Es wies die Staatsanwaltschaft Tübingen an, andere Karteikarten nicht mehr mit Leichen- bzw. Brandsachen zu verquicken. Damit ist es – wie aber das Justizministerium zu meinen scheint – freilich nicht getan: auch hier muß der alte Ballast alsbald weg.

1.4 Die interne Kartei – eine Legende und ihre Folgen

Wer von der Staatsanwaltschaft Tübingen wissen wollte, ob gegen jemand ein Ermittlungsverfahren anhängig ist oder war, hatte trotz der anderslautenden Weisung des Justizministeriums von 1982 bis vor kurzem leichtes Spiel: ein Anruf genügte und schon gab es nach einem kurzen Blick in die Zentrale Namenskartei die gewünschte Auskunft. Live konnten wir beim Kontrollbesuch miterleben, wie dies ging: am Telefon sagte man dem Ausländeramt der Stadt Reutlingen und der Polizeidirektion Reutlingen ganz ungeniert, daß der eine „wegen Ladendiebstahl“, der andere „wegen Beleidigung“ registriert ist.

Mit so leichter Hand durfte die Staatsanwaltschaft Tübingen auf keinen Fall Auskünfte geben. Sie legte eine verhängnisvolle Karteikartengläubigkeit an den Tag. Bekanntlich geben die dünnen Einträge auf den Karteikarten ein äußerst unvollständiges Bild vom Gegenstand und Verlauf des Ermittlungsverfahrens und sagen zu dessen Ausgang überhaupt nichts. Deshalb ist seit jeher eherner Grundsatz, daß die Staatsanwaltschaften vor Auskünften auf jeden Fall in die Ermittlungsakten schauen und sich über den genauen Sachstand informieren müssen. Wer sich nur auf die Karteikarte verläßt, läuft Gefahr, Falschauskünfte zu geben. Und noch einen anderen Haken hatte die Sache: weil es mit dieser Auskunftspraxis aus war mit dem Status „interne Kartei“, hätte die Staatsanwaltschaft Tübingen schon längst vor Inkrafttreten des neuen Landesdatenschutzgesetzes ihre Zentrale Namenskartei bereinigen müssen. Noch ehe meine Beanstandung nach § 26 LDSG das Justizministerium erreichte, hatte die Staatsanwaltschaft Tübingen reagiert: sie gibt keine Auskünfte aus der Zentrale Namenskartei mehr.

Was ist das Fazit dieser Fortsetzungsgeschichte über die Zentrale Namenskartei? Das Justizministerium sollte endlich Nägel mit Köpfen machen und die Zentrale Namenskartei so bereinigen lassen, wie es das Datenschutzrecht verlangt.

2. Die Staatsanwaltschaften an der Schwelle ins EDV-Zeitalter

Anfang 1991 läutete das Justizministerium für die Staatsanwaltschaften im Lande das EDV-Zeitalter ein. In Ulm erprobt es seitdem „SIJUS-Strafsachen“, das die Justizverwaltungen in Bayern und Niedersachsen konzipierten. Mit SIJUS kann man die Zentrale Namenskartei und verschiedene staatsanwaltschaftliche Register, insbesondere über Ermittlungsverfahren und Haftsachen, automatisiert führen, außerdem Verfahrens- und Rückstandslisten ausdrucken und sich jederzeit am Bildschirm auf einen Blick über jedes anhängige Verfahren näher informieren. Zudem kann man SIJUS als Schreibcomputer nutzen. Mitte 1992 hatte die Staatsanwaltschaft

Ulm in SIJUS bereits ca. 31 000 Ermittlungsverfahren, ca. 38 000 Beschuldigte, ca. 3 000 Geschädigte und ca. 500 Anzeigeerstanter gespeichert. Durch Zufall erfuhr ich von diesem Pilotprojekt. Weil das Justizministerium daran denkt, SIJUS über kurz oder lang bei allen Staatsanwaltschaften im Lande einzuführen, sahen wir es bei einem Kontrollbesuch in Ulm näher an. Dabei zeigte sich: noch lange ist der Umstand, daß ein Verfahren bereits in anderen Ländern läuft, noch lange kein Gütesiegel für den Datenschutz.

2.1 Der SIJUS-Datensatz

In SIJUS kann man einspeichern: Name, Geburtstag, Adresse und weitere Identifizierungsdaten der Beschuldigten, die ihnen zur Last gelegten Straftaten und den Zeitpunkt ihrer Begehung sowie ihre Prozeßvertreter oder gesetzlichen Vertreter, dazu die abschließende Entscheidung der Staatsanwaltschaft – sei es Einstellung, Antrag auf Erlaß eines Strafbefehls oder Klageerhebung. Doch hat der SIJUS-Datensatz auch einige Schwachstellen:

- Der Datensatz von SIJUS knüpft an Personen an, normalerweise an den Namen des Beschuldigten bzw. des Täters. Aber was tun, wenn es um ein Ermittlungsverfahren gegen Unbekannt geht und die Staatsanwaltschaft deshalb nur das Opfer oder den Geschädigten kennt oder wenn es sich um staatsanwaltschaftliche Ermittlungen wegen eines Selbstmords oder Selbstmordversuchs handelt? In SIJUS läuft alles nach dem gleichen Strickmuster. Ist der Täter unbekannt, speichert SIJUS das Ermittlungsverfahren unter dem Namen des Opfers oder des Geschädigten ab; Ermittlungen wegen eines Selbstmordes oder Selbstmordversuchs unter dem Namen dessen, der sich das Leben nehmen wollte oder genommen hat. Dabei bleibt es nach SIJUS, auch wenn die Staatsanwaltschaft das Ermittlungsverfahren eingestellt hat, weil sie keinen Täter finden konnte oder weil es sich offensichtlich um einen Selbstmord oder Selbstmordversuch handelte.

Damit, meine ich, macht es sich SIJUS viel zu leicht. Denn die Opfer einer Straftat, z. B. einer Vergewaltigung, haben in aller Regel ein evidenten Interesse, daß dieser belastende Vorfall ihrer Umwelt zumindest nicht ohne ihr Wissen oder gegen ihren erklärten Willen bekannt – ja noch mehr –, für lange Zeit gespeichert wird und jederzeit am SIJUS-Bildschirm abrufbereit ist bloß, damit die Staatsanwaltschaft die Akten über diese Vorfälle wieder finden kann. Erst recht gilt dies für Personen, die sich das Leben nehmen wollten oder tatsächlich nahmen. Damit die Persönlichkeitsrechte dieser Personengruppen halbwegs gewahrt bleiben, muß sich das Justizministerium eine andere Ordnungsmethode für das Registrieren solcher staatsanwaltschaftlichen Akten einfallen lassen. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG zeigte sich das Justizministerium nicht sehr beweglich. Es faßt eine „Sperrung“ der Datensätze ins Auge; wie das freilich vor sich gehen soll, verriet es nicht.

- SIJUS hat kein Datenfeld für den Ausgang des Verfahrens bei Gericht. Deshalb kann die Staatsanwaltschaft also nicht speichern, ob das Gericht einen beantragten Strafbefehl erlassen hat oder nicht, den Angeklagten verurteilt oder freigesprochen oder das Verfahren eingestellt hat. SIJUS vermittelt also immer dann ein schiefes Bild, wenn das Gericht anders entschied als die Staatsanwaltschaft beantragt hatte, z. B. den Angeklagten freisprach. Um dies zu verhindern, sollten die Staatsanwaltschaften in SIJUS auch den Ausgang des Verfahrens vor Gericht speichern können. Auf meine Beanstandung

nach § 26 LDSG ließ mich das Justizministerium wissen, die neue SIJUS-Version enthalte diese Mängel nicht mehr.

- SIJUS sieht vor, nicht nur den Geburtsnamen der Mutter des Beschuldigten, sondern auch den Geburtsnamen der Mutter des Anzeigerstatters und des Geschädigten zu speichern. Dies geht zu weit: den Geburtsnamen der Mutter muß die Staatsanwaltschaft nur kennen, um eine Auskunft über den Beschuldigten aus dem Bundeszentralregister einholen zu können. Der Geburtsname der Mutter von Anzeigerstattern und Geschädigten hat daher im SIJUS-Datensatz nichts zu suchen. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG kündigte das Justizministerium nur an, es fasse eine Änderung ins Auge.
- In SIJUS gibt es drei kurze Freitextfelder, in die jede Staatsanwaltschaft nach Gutdünken Schlagworte und Bemerkungen zum jeweiligen Verfahren einspeichern kann. Die Staatsanwaltschaft Ulm nutzte bislang diese Felder nur selten und speicherte dann darin z. B. im Klartext, was an anderer Stelle im Datensatz bereits verschlüsselt stand: so gab sie z. B. im Freitextfeld „§ 153 a StPO“ ein, obwohl sie im Datenfeld Erledigungsart die Schlüsselnummer 16 (= Einstellung nach § 153 a StPO) eingegeben hatte. Hin und wieder speicherte sie auch im Freitextfeld die Nummer, unter der ein Untersuchungshäftling in ihrer Haftliste steht, z. B. „HL I 12/91“. Nicht diese Ulmer Einträge, sondern die Freitextfelder an sich sind das Problem: sie beschwören die Gefahr herauf, daß eingespeicherte Informationen infolge ihres Kontextverlustes die tatsächlichen Umstände nicht mehr korrekt wiedergeben. Dies kann gerade in Strafsachen für die gespeicherte Person von Nachteil sein. Ein solches Risiko darf ein SIJUS-Datensatz nicht enthalten. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG ließ das Justizministerium wissen, in Zukunft gäbe es keine Freitexteinträge mehr.

2.2 Alles steht auf dem Kontoauszug

SIJUS funktioniert so: gibt die Staatsanwaltschaft Ulm ein neues Ermittlungsverfahren gegen einen bestimmten Beschuldigten ein, sucht der Computer, ob er diese Person bereits und weshalb speichert und liefert dies alles auf einem Ausdruck, der sog. Verfahrensliste, gleich mit. Anders als die Zentrale Namenskartei enthält ein solcher SIJUS-Ausdruck nicht nur alle bislang geführten Ermittlungsverfahren, sondern auch, ob der Beschuldigte einmal

- Opfer einer und welcher Straftat war,
- gegen jemand Anzeige erstattet hatte oder
- mit der Staatsanwaltschaft Ulm bereits in anderer Sache zu tun hatte, z. B. bei Rechtshilfeersuchen oder Anfragen anderer Behörden.

Dieser Kontoauszug liefert zuviel. Zum einen: der Staatsanwalt, der das aktuelle Ermittlungsverfahren bearbeitet, braucht in der Regel gar nicht zu wissen, ob der Beschuldigte schon einmal eine Anzeige erstattet hat, Opfer einer Straftat war oder in anderer Sache mit der Staatsanwaltschaft Ulm zu tun hatte; Angaben darüber haben deshalb in der Verfahrensliste nichts zu suchen. Zum anderen: Frühere Ermittlungsverfahren gegen den Beschuldigten wegen Straftaten, die die Staatsanwaltschaft Ulm eingestellt hat, weil keine strafbare Handlung vorlag oder sich seine Unschuld herausgestellt hatte, gehören auch nicht in die Verfahrensliste; denn sie können einen falschen Eindruck ver-

mitteln, weil SIJUS für den Beschuldigten entlastende Momente nicht mit ausdrückt, teils nicht einmal speichert. Bislang räumte das Justizministerium auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG nur ein, daß frühere Ermittlungsverfahren wegen Vorfällen, die gar keine Straftat darstellen, auf dem Kontoauszug nichts verlorren haben.

2.3 Löschfunktionen fehlen

Als wir zur Vorbereitung des Kontrollbesuchs die SIJUS-Handbücher studierten, stießen wir, wenn das Thema „Löschen“ an die Reihe kam, meist auf weiße Seiten. Deshalb legten wir bei der Kontrolle in Ulm ein besonderes Augenmerk darauf. Das Ergebnis ist mit einem Satz gesagt: das SIJUS-Verfahren hat keine Löschrprogramme. Infolgedessen kann kein einziger Mitarbeiter der Staatsanwaltschaft Ulm irgendwelche einmal in SIJUS eingespeicherten Daten per Knopfdruck im Einzelfall löschen – ganz gleich, ob es um Daten eines Beschuldigten, Anzeigeerstatters oder Geschädigten geht. Erst recht hat SIJUS keine sog. Regellöschkomponente, mit deren Hilfe die Staatsanwaltschaften an bestimmten Stichtagen aus ihrem Datenbestand alle Datensätze herausuchen können, die ganz oder teilweise zur Löschung anstehen. Gerade eine solche ist aber bei Massenverfahren wie SIJUS-Strafsachen, in dem allein die Staatsanwaltschaft Ulm pro Jahr ca. 20 000 Verfahren mit Angaben über noch mehr Beschuldigte speichert, unverzichtbar. Selbst wenn SIJUS eine Löschung in Einzelfällen bieten würde, käme sie damit nicht weit. Ich mußte deshalb die fehlenden Löschfunktionen für Einzelfalllöschung und Regellöschung in SIJUS ebenfalls nach § 26 LDSG beanstanden. Das Justizministerium muß hier bald für Abhilfe sorgen; denn Eile tut not: in Ulm wird das Löschrproblem schon Anfang 1993 akut, weil dann bereits eine ganze Reihe der eingespeicherten Fälle zur Löschung ansteht. Daß es in Verzug gerät, ist schon jetzt nicht mehr zu verhindern; denn die Löschrkonzeption soll, wie mir das Justizministerium schrieb, Anfang 1993 fertig sein; dann aber braucht es noch seine Zeit, bis alles programmiert, getestet und installiert ist.

2.4 Auch hier wieder einmal: Paßwortschutz unzulänglich

Zum kleinen Einmaleins des Datenschutzes gehört es, daß Paßwörter nach bestimmten Fristen automatisch verfallen müssen und die Verbindung zum Computer nach mehrmaliger falscher Paßworteingabe automatisch gekappt wird. Das Fehlen solcher Programme in SIJUS, mußte ich ebenfalls nach § 26 LDSG beanstanden. Die neue Version von SIJUS macht es jetzt besser.

2.5 Die Fernwartung

Bei Pilotanwendungen liegt es praktisch in der Natur der Sache, daß im laufenden EDV-Betrieb Fehler und Störungen auftreten. Sie können unterschiedliche Ursachen haben. Mitunter kann sie der Pilotanwender nicht mit eigenen Mitteln beheben. Um für solche Situationen gerüstet zu sein, schloß die Staatsanwaltschaft Ulm einen Wartungsvertrag mit dem Unternehmen aus München, das SIJUS entwickelt hat, ab; außerdem versicherte sie sich der Hilfe der gemeinsamen DV-Stelle der Justiz in Stuttgart. Im Störfungsfall wendet sich die Staatsanwaltschaft Ulm telefonisch an diese Stellen und verbindet sie per Steckkontakt über das öffentliche Telefonnetz mit ihrem SIJUS-System. Dann können sich die Reparateure von München oder Stuttgart aus ans Werk machen. Dabei traf die Staatsanwaltschaft Ulm freilich zu wenig Vorsorge für den Datenschutz:

- Sie vergab an die Wartungsfirma und die gemeinsame DV-Stelle der Justiz viel zu weitgehende Zugriffsrechte. Infolge-

dessen können diese, wenn sie wollen, nicht nur auf Daten zugreifen, die sie zur Behebung der aktuellen Störung sehen müssen, sondern können, wann immer sie wollen, auch andere Daten ansehen und sogar auch ändern oder löschen. Das wiegt besonders schwer, weil die Reparateure damit mehr als notwendig Gelegenheit haben, auf die höchst sensiblen Daten Beschuldigter zuzugreifen, die sie sonst nie zu Gesicht bekommen.

- Die Staatsanwaltschaft Ulm verfolgt die Aktivitäten der Reparateure weder am Bildschirm noch protokolliert sie diese. Infolgedessen kann sie weder während des Wartungsvorgangs noch nachträglich überprüfen, ob deren Aktivitäten tatsächlich notwendig sind und ob und auf welche Daten und Programme die Reparateure tatsächlich zugreifen und was sie dabei im einzelnen veranlassen.

Diese gravierenden Versäumnisse mußte ich ebenfalls nach § 26 LDSG beanstanden. Eines sagte das Justizministerium daraufhin fest zu: die Aktivitäten der Reparateure werden in Zukunft auf Punkt und Komma protokolliert.

3. Justizmitteilungen und ihre Folgen

3.1 Praxis

Immer wieder wandten sich in der Vergangenheit Frauen und Männer, die im öffentlichen Dienst beschäftigt sind, an mich und berichteten von solchen Erfahrungen:

- Eine Krankenschwester hatte im Stadtverkehr mit ihrem Kotflügel einen Mofa-Fahrer gestreift und leicht verletzt. Die Staatsanwaltschaft klagte sie deshalb an und informierte auch umgehend den Krankenhausträger, sprich: die Stadt. „Eine ganze Dienststelle weiß jetzt, was ich für eine ‚Schwerverbrecherin‘ bin (das erstmal im Leben, daß ich mit dem Gesetz in Konflikt geraten bin, und das nur bei einem geringen Verkehrsdelikt). Muß tatsächlich der Arbeitgeber wegen einer Verkehrssache benachrichtigt werden. Alkohol war nicht im Spiel!“ schrieb mir die Krankenschwester.
- Um in einer trotz Parkverbots völlig zugeparkten Straße noch am Gegenverkehr vorbeizukommen, fuhr eine Lehrerin ganz vorsichtig im Schrittempo und schrammte – vielleicht, weil sie ausnahmsweise ein fremdes Auto fuhr – das entgegenkommende Auto trotzdem leicht; so leicht allerdings, daß ihr dies gar nicht auffiel. Dies führte zu einem Verfahren wegen Unfallflucht, das das Amtsgericht aber bald einstellte. Für die Staatsanwaltschaft war das kein Hindernis, den Vorfall dem Oberschulamt zu melden.
- Ein Polizeibeamter rief einen Abteilungsleiter in einem Ministerium an. „Ist bei Ihnen eine Frau X. beschäftigt?“ wollte er wissen. Gegen Frau X. hatte die Staatsanwaltschaft ein Verfahren wegen Unfallflucht eingeleitet, das auch zu einer Verurteilung geführt hatte. In der Gerichtsverhandlung hatte Frau X. angegeben, daß sie Behördenangestellte ist. Daraus schloß die Staatsanwaltschaft, hier sei eine Mitteilung an die Behörde angebracht. Sie fragte aber nicht etwa Frau X., wo genau sie beschäftigt ist, sondern beauftragte die Polizei, dies zu ermitteln. So kam es zum Anruf des Polizeibeamten im Ministerium – und wer weiß wo noch.
- Wegen Alkohols am Steuer mußte ein Sparkassenbeamter seinen Führerschein abgeben und zudem eine Geldstrafe zahlen. Noch bevor der Strafbefehl des Amtsgerichts, das dies angeordnet hatte, rechtskräftig war, lag er auch schon auf dem Tisch der Sparkasse, bei der der Alkoholsünder beschäftigt war.

- Noch eiliger hatte es die Staatsanwaltschaft bei einem Postbediensteten: sein Stellenvorsteher zitierte ihn eines Tages zu sich und befragte ihn wegen eines Strafbefehls, den die Staatsanwaltschaft gegen ihn beantragt hatte. Davon wußte der Postbedienstete damals freilich noch überhaupt nichts.

Solche Mitteilungen an den „Brötchengeber“ sind keine Einzelfälle. Sie gehören zu den sehr zahlreichen Mitteilungen, die Gerichte und Staatsanwaltschaften nach der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) und der Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi) zu machen haben. Wer in MiStra und MiZi blättert, staunt, wie viele Mitteilungen dies sind. Keineswegs nur öffentliche Dienstherrn oder Arbeitgeber (Nr. 15 MiStra), sondern viele andere Stellen müssen die Justizbehörden über viele Verurteilungen und zum Teil auch schon über eine Klageerhebung unterrichten. Davon nur dies als Auswahl:

- Bei jedermann: die Behörde, die das Wählerverzeichnis führt (Nr. 12 a MiStra)
- Bei pensionierten Richtern, Beamten und Berufssoldaten: die Pensionsfeststellungsbehörden (Nr. 17 MiStra)
- Bei Soldaten: den Disziplinarvorgesetzten oder Befehlshaber (Nr. 20 MiStra)
- Bei Zivildienstleistenden: das Bundesamt für den Zivildienst (Nr. 20 MiStra)
- Bei Geistlichen: die jeweilige kirchliche Oberbehörde (Nr. 22 MiStra)
- Bei Rechtsanwälten: die Justizverwaltung und die jeweilige Rechtsanwaltskammer (Nr. 23 MiStra)
- Bei Wirtschaftsprüfern, Vereidigten Buchprüfern, öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen, Steuerberatern, Steuerbevollmächtigten, Kursmaklern, öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren und amtlich anerkannten Kfz-Sachverständigen und -Prüfern: die zuständige Aufsichtsbehörde und die jeweilige Kammer (Nr. 24 MiStra)
- Bei Ärzten, Zahnärzten, Dentisten, Tierärzten, Apothekern, Heilpraktikern und Hebammen: die zuständige Aufsichtsbehörde und die jeweilige Kammer (Nr. 26 MiStra)
- Bei Studenten und Inhabern eines Doktorgrads: die Hochschule, höhere Fachschule oder Fachakademie (Nr. 28 MiStra)
- Bei Inhabern von Titeln, Orden und Ehrenzeichen – auch wenn sie z. B. im Ausland erworben wurden –: die verleihende Stelle oder das Bundespräsidialamt (Nr. 30 MiStra).

Auch in Zivilsachen sind die Gerichte zu zahlreichen Mitteilungen verpflichtet. Wenn beispielsweise ein Vermieter gegen seinen Mieter auf Räumung klagt, müssen die Gerichte darüber das Sozialamt informieren, damit es – egal, ob der Mieter dies wünscht oder nicht – prüfen kann, ob es wegen der Miete einspringen soll (Nr. IV/1 MiZi). Und bei alledem – das sei hier nur am Rande erwähnt – enthalten MiZi und MiStra noch nicht einmal alles, was die Justizbehörden mitteilen müssen. Daneben gibt es noch weitere Vorschriften, wonach die Gerichte z. B. die Rechtsanwaltskammer informieren müssen, wenn ein Rechtsanwalt auf Geldzahlung verklagt wird – ganz gleich, um welchen Betrag es geht und ob der Rechtsanwalt in seiner Eigenschaft als Organ der Rechtspflege oder als Privatmann verklagt wurde, z. B. als Bauherr von einem Handwerker.

3.2 Was bringt das neue Justizmitteilungsgesetz?

Seit Jahren ist allen klar, daß MiStra und MiZi allein die so zahlreichen Mitteilungen der Gerichte und Staatsanwaltschaften in keiner Weise rechtfertigen können – sind sie doch bloße Verwaltungsvorschriften. Kein Parlament hat sie je gebilligt. Das Bundesjustizministerium begann deshalb schon bald nach dem Volkszählungsurteil 1983 damit, den Entwurf eines Justizmitteilungsgesetzes zu erarbeiten. Anfang dieses Jahres rang sich die Bundesregierung schließlich durch, das Ergebnis des jahrelangen Tüftelns dem Bundesrat vorzulegen.

3.2.1 Manchmal wird, was lange währt, trotzdem nicht gut

Damit keine Mißverständnisse aufkommen: ich bin heilfroh, wenn endlich ein Justizmitteilungsgesetz kommt. Der derzeitige Zustand, eine umfangreiche Mitteilungspraxis ohne verbindlichen gesetzlichen Rahmen, ist nicht länger tragbar.

Trotzdem will ich nicht verschweigen, daß ich mir das Gesetz in vielen Punkten ganz anders wünsche als sich die Bundesregierung vorstellt. Vor allem plädiere ich für eine deutliche Reduzierung der Mitteilungen. Statt dessen plant die Bundesregierung in einigen Punkten sogar noch über den Status quo der eingefahrenen Mitteilungspraxis hinauszugehen. Ein weiterer Mangel: bleibt es beim Vorgesehenen, wird das Justizmitteilungsgesetz nicht etwa konkret und abschließend sagen, mit welchen Mitteilungen man als Bürger rechnen muß, sondern wird nur viele sehr allgemein gehaltene Mitteilungsermächtigungen und darüber hinaus ergänzende wachsweiche Generalklauseln bringen. Wer wem was genau mitzuteilen hat, sollen – wie bisher – Verwaltungsvorschriften regeln.

Gänzlich enttäuschend waren dann die Änderungen, die der Bundesrat vorschlug. Mein Versuch, noch während der Beratungen im Bundesrat auf das Justizministerium einzuwirken, fruchtete leider nicht. Um es auf einen Nenner zu bringen: fast alles, was der Regierungsentwurf noch an datenschutzfreundlichen Regelungen enthält, will der Bundesrat über Bord werfen. So sieht z. B. der Regierungsentwurf in einigen Fällen, in denen die Mitteilungsvoraussetzungen besonders weit und schwammig beschrieben sind, wenigstens vor, daß ein Richter, ein Beamter des Justizdienstes oder ein Rechtsanwalt über die Mitteilung entscheiden muß. Eigentlich müßte es wegen der gravierenden Konsequenzen, die sich aus Mitteilungen für betroffene Bürger ergeben können, einen noch viel weitergehenden Richtervorbehalt geben. Dem Bundesrat dagegen ist die Einschaltung eines Richters oder Staatsanwalts hier zu teuer. Zu teuer ist ihm auch, daß Gericht oder Staatsanwaltschaft stets den jeweils betroffenen Bürger über eine Mitteilung, z. B. an seinen Arbeitgeber oder Dienstherrn, zu informieren haben. Statt dessen soll der Bürger nach dem Votum des Bundesrats nur dann erfahren, wem was mitgeteilt wurde, wenn er ausdrücklich danach fragt und zudem noch Angaben macht, „die das Auffinden der Daten ermöglichen“, und überhaupt dies alles nicht zuviel Aufwand verursacht. Die Sparsamkeit des Bundesrats in Ehren: statt der Datenschutzmaßnahmen, die die Justizmitteilungen flankieren, sollte man lieber ein paar der Mitteilungen selbst einsparen.

3.2.2 Was der Chef alles auf den Schreibtisch bekommt

Der wohl heikelste Punkt des geplanten Justizmitteilungsgesetzes sind die Vorschriften über Mitteilungen in Strafsachen an den Dienstherrn oder Arbeitgeber – also die Regelungen, die künftig in Fällen wie den eingangs geschilderten maßgebend sein sollen. Hier schießt der Gesetzentwurf um einiges über das hinaus, was zur Sicherung der Integrität des öffentlichen Dienstes erforderlich ist.

Besonders hart trifft das Gesetzesvorhaben die Beamten. Wie eh und je huldigen auch die bevorstehenden Neuregelungen im Beamtenrechtsrahmengesetz dem Grundsatz, daß ein Beamter immer im Dienst ist, und folgern daraus, der Dienstherr müsse auch über in der Freizeit begangene Missetaten umfassend informiert sein. Die Gerichte und Staatsanwaltschaften sollen wie bisher nach Nr. 15 MiStra auch künftig verpflichtet sein, vorsätzlich begangene Straftaten – also z. B. jeden Ladendiebstahl, jede Unfallflucht oder Nötigung im Straßenverkehr – dem Dienstherrn des Beamten mitzuteilen. Auch von jeder gravierenden Fahrlässigkeitstat, also insbesondere von Trunkenheitsfahrten, soll der Dienstherr erfahren. Weiterhin soll es auch dabei bleiben, daß nicht etwa erst die rechtskräftige Entscheidung, sondern bereits die Anklageschrift bzw. der Antrag auf Erlaß eines Strafbefehls mitzuteilen ist. Ob überhaupt irgendwelche Maßnahmen, vor allem Disziplinarmaßnahmen, in Betracht kommen, soll dabei keine Rolle spielen. Eine Hintertür, welche bislang die MiStra den Gerichten und Staatsanwaltschaften läßt, will man nun auch noch verschließen: sie sollen nicht mehr wegen erheblicher Bedenken im Einzelfall von einer Mitteilung über einen Beamten absehen können. Ja, selbst wenn ein Beamter nur als Zeuge, als Opfer oder in sonstiger Weise in ein Strafverfahren verwickelt ist, sollen Mitteilungen erlaubt sein, wenn im Strafverfahren Tatsachen zur Sprache kommen, die „Anlaß zur Prüfung“ für dienstrechtliche Maßnahmen geben. Auch dies geht über die schon seither zu weitgehenden Regelungen der MiStra noch hinaus.

Auch Arbeiter und Angestellte – und keineswegs allein die im öffentlichen Dienst – müssen nach dem Entwurf des Justizmitteilungsgesetzes damit rechnen, daß die Gerichte und Staatsanwaltschaften ihren Arbeitgeber informieren, wenn sie eine Straftat begangen haben, die geeignet ist, „Zweifel an ihrer Eignung, Zuverlässigkeit oder Befähigung hervorzurufen“. Verzichten will man bei ihnen wenigstens darauf, bereits die Anklageschrift mitzuteilen. Auch sonst sind den Mitteilungen engere Grenzen gesetzt als bei den Beamten. An diesen Grenzen will allerdings der Bundesrat rütteln. Er vermißt z. B. eine Ermächtigung dafür, auch bei Arbeitern und Angestellten im öffentlichen oder kirchlichen Dienst Erkenntnisse aus Strafverfahren mitzuteilen, in die der jeweilige Arbeitnehmer nicht als Beschuldigter, sondern z. B. als Zeuge oder Opfer verwickelt ist. Dabei denkt der Bundesrat z. B. an Erkenntnisse über die Stasi-Mitarbeit von Kirchenbediensteten oder Universitätsangestellten oder Erkenntnisse aus Telefonüberwachungen.

Noch in einem weiteren entscheidenden Punkt will das Justizmitteilungsgesetz über das hinausgehen, was bisher die MiStra erlaubte: auch von bloßen Bußgeldsachen – also nicht allein mehr von Strafsachen – soll nun der Dienstherr oder Arbeitgeber erfahren, „wenn besondere Umstände des Einzelfalls dies erfordern“. Wer bei Rot über

die Fußgängerampel geht, kann also künftig in die Lage kommen, seinem Vorgesetzten Rede und Antwort stehen zu müssen – bloß, weil das Ordnungsamt meinte, dies wegen der besonderen Umstände des Einzelfalls mitteilen zu sollen.

3.2.3 Die Mitteilung an den Dienstherrn – und dann?

Sind die Mitteilungen an den Dienstherrn nun wirklich in diesem Umfang erforderlich? Steht hier wirklich die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes auf dem Spiel, wie die Bundesregierung in ihrer Gesetzesbegründung behauptet? Sind die Mitteilungen im geplanten Justizmitteilungsgesetz tatsächlich Voraussetzung für „unverzichtbare Reaktionen des Dienstherrn“?

Gewiß gibt es Fälle, in denen eine solche Argumentation sticht. Wenn ein Lehrer Minderjährige mißbraucht oder ein Polizeibeamter gegen bare Münze auf weitere Ermittlungen verzichtet, muß dies selbstverständlich neben den strafrechtlichen auch dienstrechtliche Konsequenzen haben. Aber welche dienstrechtlichen Konsequenzen sind eigentlich am Platze, wenn sich ein Sparkassenbeamter mit zuviel Alkohol ans Steuer setzt, wenn eine Lehrerin nach einer leichten Karambolage Unfallflucht begeht oder ein Arzt einen Ladendiebstahl? Ein Blick in die Landesdisziplinarordnung zeigt: meist keine. Hat nämlich ein Gericht oder eine Behörde bereits eine Strafe, Geldbuße oder Ordnungsmaßnahme verhängt, dann darf der Dienstherr wegen desselben Sachverhalts keinen Verweis mehr aussprechen und nur ausnahmsweise eine Geldbuße oder Gehaltskürzung verhängen, wenn eine solche Sanktion nötig ist, um den Beamten zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten. Noch gravierendere Maßnahmen bis hin zur Entfernung aus dem Dienst dürften bei solchen außer Dienst begangenen Straftaten ohnehin nicht in Frage kommen. Noch seltener eilen dienstrechtliche Maßnahmen derart, daß sie der Klageerhebung auf dem Fuße folgen müßten. Im Gegenteil: nach der Landesdisziplinarordnung sind sogar Disziplinarverfahren auszusetzen, wenn in derselben Sache öffentliche Klage erhoben ist.

Dies alles gilt erst recht, wenn es um die Information des Dienstherrn über bloße Ordnungswidrigkeiten geht – eine Regelung, über deren Notwendigkeit die Bundesregierung in der Gesetzentwurfsbegründung kein Wort verliert, obgleich nicht einmal die MiStra solches vorsieht. Um so interessanter ist, was der Bundesrat hierzu meint: er hat den Eindruck, die Vorschrift sei weniger einem praktischen Bedürfnis als dem Bestreben nach dogmatischer „Abrundung“ des Justizmitteilungsgesetzes entsprungen.

Wegen all dem bin ich von der Notwendigkeit einer so umfangreichen Mitteilungspraxis, wie sie das geplante Justizmitteilungsgesetz vorsieht, nicht recht überzeugt. Die „Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes“ dürfte von ihr wohl kaum abhängen. Im Gegenteil: ich wage sogar zu behaupten, es würde der Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes eher nützen, wenn sich die Behörden – Absender wie Empfänger – etwas weniger als bisher mit solchen Mitteilungen beschäftigen müßten. Und vor allem sollte man nicht vergessen, was solche Mitteilungen, selbst wenn sie nicht zu einem Disziplinarverfahren führen, für die Betroffenen bedeuten können. Schon schlimm, wenn sie der Dienstherr einfach zu den Akten nimmt und den Mitarbeiter darüber weder informiert noch ihm Gelegenheit zur Äußerung gibt – eine, wie ich weiß, weitverbreitete Praxis. Ab und an wird

auch ein peinliches Gespräch mit dem Vorgesetzten zu führen sein; aufgrund von Indiskretionen können die Kollegen von dem Vorfall erfahren. Und natürlich können die Konsequenzen für den Betroffenen auch noch weit über das bloß Unangenehme hinausgehen: ein Beamter schilderte mir z. B. einmal, wie wegen der Mitteilung einer Anklageschrift seine bereits fest ins Auge gefaßte Beförderung unterblieben sei, obwohl das Strafverfahren dann später eingestellt wurde. Gut vorstellbar, daß auf diese Weise schon manche Berufschance für immer verpaßt wurde. Ließen sich solche Konsequenzen nicht vielleicht doch vermeiden?

4. Mehr Datenschutz im Grundbuchamt

Eine besonders traditionsreiche Sammlung persönlicher Daten ist das vor 100 Jahren schon fast ebenso wie heute geführte Grundbuch; jeder Grundstückseigentümer findet sich darin verewigt. An Datenschutz dachte damals allerdings noch niemand. Kein Wunder, daß deshalb viele immer wieder besonders kritisch hinterfragen, ob die Konzeption des Grundbuchrechts von 1897 noch den heutigen Datenschutzerfordernissen gerecht wird – im grundsätzlichen genauso wie in den vielen Detailfragen, die sich in der Praxis stellen.

4.1 Kommt der Datenschutz im Grundbuchrecht zu kurz?

Eine erschöpfende Antwort darauf würde wahrscheinlich Bände füllen. Deshalb hier nur soviel zu einigen Dingen. In einem Punkt werden die Grundbuchordnung und die sie ergänzende Grundbuchverordnung dem Datenschutz mit Sicherheit mehr gerecht als manches moderne Gesetz: sie regeln sehr genau, was alles im Grundbuch zu stehen hat, und schließen damit zugleich aus, daß noch weitere beliebige Daten ins Grundbuch eingetragen werden können. Auch gibt § 12 der Grundbuchordnung zufriedenstellend vor, wer das Grundbuch einsehen oder eine Abschrift daraus erhalten darf: nämlich jeder, der ein berechtigtes Interesse darlegt. Zweierlei ist damit sichergestellt: zum einen können sich Gläubiger, Käufer, Mieter und andere Personen über den Eigentümer eines Grundstücks vergewissern und damit eine Information erhalten, die für sie unter Umständen von großer Bedeutung ist; zum anderen haben die Grundbuchämter eine Handhabe, bloß Neugierigen oder Anfragenden mit zweifelhaften Absichten die Einsicht zu verwehren und damit den Eigentümer zu schützen.

Ein wesentliches Manko ist aber, daß das Grundbuchrecht Eigentumsverhältnisse, Belastungen und Details der Kaufverträge zu sehr über einen Kamm schert. Wer ein berechtigtes Interesse darlegt, kann nämlich nicht nur erfahren, wer Eigentümer eines Grundstücks ist, sondern auch, welche Belastungen des Grundstücks das Grundbuch ausweist und genau zu welchen Konditionen der Eigentümer das Grundstück erworben hat. Letzteres steht zwar nicht im Grundbuch, doch können die Grundbuchämter den Kaufvertrag zu den Grundakten nehmen mit der Folge, daß sich dann auch auf ihn das Einsichtsrecht erstreckt. Nicht genügend zum Ausdruck bringen Grundbuchordnung und Grundbuchverordnung freilich, daß hier abgestuft werden muß. Nicht jeder, der ein berechtigtes Interesse hat zu erfahren, wer Eigentümer eines Grundstücks ist, hat gleichzeitig auch ein berechtigtes Interesse zu hören, zu welchem Preis der Eigentümer es erstanden hat, ob er eine Hypothek aufnehmen mußte und, falls ja, von wem unter welchen Umständen. Ebenfalls nicht recht einzusehen ist, warum es bei Grundstücksakten nicht wie bei den Akten anderer Behörden zu berücksichtigen gilt, ob

schutzwürdige Interessen des Betroffenen der Einsicht entgegenstehen. Nicht nachzuvollziehen ist ferner, daß der Eigentümer eines Grundstücks nach der Rechtsprechung keine Möglichkeit hat, sich zu wehren, wenn das Grundbuchamt einem Dritten zu Unrecht erlaubt, das Grundbuch einzusehen. In einem solchen Fall stehe dem Eigentümer, meint der Bundesgerichtshof, kein Beschwerderecht zu. Vielleicht liegt es mit daran, daß sich Jahr für Jahr immer wieder Bürger wegen des Grundbuchs an mich wenden. Ihnen muß ich leider mit derselben Regelmäßigkeit dann schreiben, daß ich ihrem Einzelfall nicht näher nachgehen kann, weil die Grundbuchämter – anders als ihre Bezeichnung vermuten läßt – richterliche Unabhängigkeit genießen. Nicht kontrollieren kann ich deshalb, ob ein Grundbuchamt zu Recht oder zu Unrecht das Vorliegen eines berechtigten Interesses angenommen und deshalb Einsicht in das Grundbuch oder die Grundakten gewährt hat. Hatte ich allerdings den Eindruck, daß trotzdem ein Appell an ein Grundbuchamt oder das Justizministerium zu einer Verbesserung des Datenschutzes führen könnte, versuchte ich, Anstöße zu geben – durchaus auch mit Erfolg.

4.2 Die Geburtstagsliste

Etwas zu gut informiert fühlte sich ein Wohnungseigentümer durch eine Nachricht des Grundbuchamts Heidelberg. Dazu kam es so: In einem Haus mit Eigentumswohnungen sind üblicherweise die Wohnungen Sondereigentum der einzelnen Wohnungseigentümer, während die Flure, gemeinschaftlich genutzten Keller- und Dachräume etc. zum gemeinsamen Eigentum aller gehören. An diesen Verhältnissen hatte sich in der fraglichen Wohnanlage etwas geändert: dem Sondereigentum eines Wohnungseigentümers wurde ein vor der Wohnungstür liegender Vorraum zugeschlagen, sein Eigentum also auf Kosten des gemeinschaftlichen Eigentums etwas vermehrt. Trägt das Grundbuchamt diese oder andere vergleichbare Änderungen ins Grundbuch ein, muß es nach der Grundbuchordnung zugleich die anderen Miteigentümer hierüber informieren. Dies leuchtet auch ein, denn schließlich führt die Änderung ja dazu, daß deren Eigentum vermindert wird. Aus der Benachrichtigung des Grundbuchamts Heidelberg konnte der Wohnungseigentümer nun aber nicht nur ersehen, welcher Vorraum zu welcher Wohnung zugeschlagen wurde, sondern auch – worauf er gar nicht neugierig war – die Namen aller anderen Wohnungseigentümer und deren Geburtstage. Dies störte ihn, finde ich, zu Recht: zwar müssen Grundeigentümer, um Personenverwechslungen zu vermeiden, oft hinnehmen, daß die Grundbuchämter auch ihre Geburtsdaten ins Grundbuch eintragen. Nicht einzusehen ist jedoch, warum das Grundbuchamt bei jeder noch so geringen Änderung der Eigentumsverhältnisse noch einmal darauf hinweisen soll, wer die anderen Miteigentümer sind – nämlich dieselben wie bisher – und wann diese geboren wurden. Meine Anregung an das Grundbuchamt Heidelberg, künftig auf solche „Geburtstagslisten“ zu verzichten, hatte Erfolg.

4.3 Die Hypothekenliste

Mit einem ähnlichen Anliegen wandte sich ein anderer Bürger an mich: er hatte vom Grundbuchamt eine Grundbuchabschrift über ein Wegegrundstück erbeten, dessen Miteigentümer er ist. In der Abschrift stand dann einiges mehr, als er erwartet hatte: wieder die Geburtsdaten aller neun Miteigentümer, dazu die Hypotheken, Grundschulden etc., mit denen sie ihren Eigentumsanteil belastet hatten.

Nicht etwa, meine ich, ein Miteigentümer dürfe dies alles nicht wissen. Der Eintrag des Geburtsdatums im Grundbuch dient, wie schon gesagt, der sicheren Identifizierung der eingetragenen Personen. Dies kann auch für Miteigentümer wichtig sein, müssen sie doch ihr Eigentum gemeinsam verwalten. Erst recht ist es so, wenn z. B. ein Miteigentümer seinen Anteil mit einer Hypothek belastet hat: denn kommt es soweit, daß der Gläubiger die Hypothek verwertet, kann dies unter Umständen zur Zwangsversteigerung des gesamten Grundstücks führen. Diese Argumente stechen freilich nur, wenn ein Bürger vom Grundbuchamt tatsächlich wissen will, wann seine Miteigentümer geboren sind und wie diese ihren Eigentumsanteil belastet haben. Gerne hätte ich deshalb dem Grundbuchamt geraten, sich künftig zu vergewissern, an welchen Informationen genau der Anfragende interessiert ist, und sich dann auf einen entsprechenden Teilauszug aus dem Grundbuch zu beschränken. Aber leider gibt es hier ein Hindernis: nach § 45 der Grundbuchverordnung müssen Grundbuchabschriften – es sei denn, sie werden beglaubigt – stets vollständig sein; Teilabschriften oder Abschriften, die bestimmte Passagen des Grundbuchs weglassen, sind verboten. Über den Sinn dieser Vorschrift aus dem Jahre 1935 kann man nur mutmaßen: wahrscheinlich wollte man Fälschungen von Grundbuchauszügen und Täuschungen mit Hilfe von unvollständigen Grundbuchauszügen erschweren. Heute macht dies keinen Sinn mehr – da längst jedermann Dokumente vervielfältigen und somit auch selbst Auszüge herstellen kann. Merkwürdig ist noch etwas: die Beschränkung des § 45 der Grundbuchverordnung gilt nur, wenn ein Bürger eine Grundbuchabschrift beantragt, nicht dagegen, wenn das Grundbuchamt von sich aus eine Abschrift erstellt – also so, wie es im Falle unseres Heidelberger Bürgers war.

Mit meinen Zweifeln am Sinn des § 45 der Grundbuchverordnung stehe ich glücklicherweise nicht allein. Das Justizministerium will beim Bundesjustizministerium, das eine Novellierung des Grundbuchrechts plant, eine Änderung der Norm anregen.

5. Mehr Diskretion, wenn es um das letzte Hemd geht!

Wer das Pech hatte, mit seinem Schuldner prozessieren zu müssen, um einen Zahlungsanspruch durchzusetzen, hat ein gutes Recht darauf, mit dem Urteil in der Hand schnell zu seinem Geld zu kommen. Doch dient das Zwangsvollstreckungsverfahren nicht dazu, den Schuldner zu bestrafen. Gerichte und Gerichtsvollzieher müssen daher auch hier den Datenschutz beachten und jede unnötige Bloßstellung des Schuldners vermeiden. Erst recht sollten sie nicht nachlässig mit den Daten Dritter umgehen, die in ein Zwangsvollstreckungsverfahren mit hineingezogen werden.

5.1 Ungewöhnliche Zustellung einer Haftandrohung

Wenn der Gerichtsvollzieher bei einem Schuldner nicht genug zum Pfänden findet, kann der Gläubiger verlangen, daß der Schuldner beim Amtsgericht erscheint, alles aufzählt, was er noch an Vermögen hat, und dabei an Eides Statt versichert, daß diese Aufzählung vollständig und richtig ist. Erscheint der Schuldner nicht oder weigert er sich ohne triftigen Grund, die eidesstattliche Versicherung abzugeben, dann ordnet das Gericht auf Wunsch des Gläubigers die Verhaftung des Schuldners an. Bevor der Gerichtsvollzieher den Haftbefehl ausführt, kann er es aber noch einmal im guten versuchen und den Schuldner wissen lassen, daß ihm die Verhaftung droht.

Eine solche Benachrichtigung wollte ein Crailsheimer Gerichtsvollzieher einer Schuldnerin zukommen lassen. Er traf sie jedoch nicht in ihrem Haus an. Da auch der Briefkasten abmontiert war – die Schuldnerin war inzwischen verzogen, wie sich später herausstellte –, wählte der Gerichtsvollzieher einen anderen Weg, sich seiner Nachricht zu entledigen. Er faltete sein Schreiben zusammen und hinterließ es – ohne Briefumschlag – mit einem Stein beschwert auf der Schwelle des Hauses. In dem Brief war zu lesen, daß der Gerichtsvollzieher Auftrag hatte, die Schuldnerin zu verhaften; um sich die damit verbundenen Unannehmlichkeiten zu ersparen, solle sie doch lieber freiwillig beim Gericht erscheinen oder ihre Schulden bezahlen.

Kein Wunder, daß mit dieser ungewöhnlichen Art der Postzustellung die Schuldnerin nicht einverstanden war. Schon fraglich ist, ob der Gerichtsvollzieher gut beraten war, ihr überhaupt eine Nachricht zu hinterlassen. Denn nach der Geschäftsanweisung für Gerichtsvollzieher soll dies ein Gerichtsvollzieher nur in geeigneten Fällen tun: ein Haus ohne Briefkasten und ohne sonstige Möglichkeit, eine Nachricht innerhalb des Hauses sicher zu deponieren, ist dafür alles andere als geeignet. Zudem hätte es nahegelegen, statt des peinlichen Schreibens eine neutrale Abholkarte so, wie dies sonst bei Zustellungen geschieht, zu hinterlassen. Ganz sicher hätte der Gerichtsvollzieher seine Nachricht nicht unverschlossen und nur mit einem Stein beschwert hinterlegen dürfen. Eine solche Art der Zustellung stellt geradezu eine Einladung für Dritte – z. B. zufällige Besucher oder auch andere Hausbewohner – dar, das Schreiben zu lesen. Ich mußte deshalb das Vorgehen des Gerichtsvollziehers nach § 26 LDSG beanstanden.

5.2 Die Namen aller Drittschuldner im Pfändungs- und Überweisungsbeschluß

Eine wenig datenschutzfreundliche Praxis hat sich leider beim Erlaß von Pfändungs- und Überweisungsbeschlüssen eingebürgert. Hat ein Gläubiger eine größere Forderung, weiß aber nicht genau, wo eine Pfändung überhaupt Erfolg haben könnte, versucht er, auf Nummer sicher zu gehen, und beantragt die Pfändung mehrerer Ansprüche seines Schuldners zugleich, z. B. Gehalt, Bankguthaben und Mietforderung aus einer vermieteten Wohnung. Das Gericht erläßt dann – die Zivilprozeßordnung steht dem nicht entgegen – in der Regel einen einheitlichen Pfändungs- und Überweisungsbeschluß, der alle Drittschuldner aufzählt. Sodann stellt der Gerichtsvollzieher diesen Beschluß allen Drittschuldnern zu, damit sie wissen, daß sie ab nun nicht mehr an den Schuldner, sondern an den Gläubiger zahlen müssen. Warum es landauf, landab so läuft, hat einen ganz einfachen Grund: für einen einheitlichen Pfändungs- und Überweisungsbeschluß fällt nur eine Gerichtsgebühr an; er kommt also billiger als gesonderte Beschlüsse. Der Datenschutz bleibt dabei freilich auf der Strecke: weil der einheitliche Pfändungs- und Überweisungsbeschluß alle Drittschuldner nennt, erfährt so jeder vom anderen. Das läuft vor allem dem Datenschutzinteresse der Drittschuldner, in gewisser Weise auch denen des Schuldners zuwider. Man stelle sich bloß einmal vor, der Schuldner sei Arzt, Rechtsanwalt oder Steuerberater, dann könnten die Patienten oder Mandanten aus dem einheitlichen Pfändungs- und Überweisungsbeschluß ersehen, wer sonst noch Patient oder Mandant ist und seine Rechnung noch nicht bezahlt hat. Aber auch darüber hinaus ist nicht einzusehen, warum Drittschuldner voneinander erfahren sollen: warum z. B. eine Bank durch eine Kontopfändung, bei welchen anderen Instituten, Bausparkassen, Lebensversicherungen etc. der Schuldner ein Guthaben hat;

warum ein Mieter durch eine Pfändung bei seinem Vermieter, welcher seiner Nachbarn noch Mietrückstände hat; warum ein Arbeitgeber durch eine Lohnpfändung, welche weiteren Einkünfte sein Mitarbeiter z. B. aus einer Unterhaltszahlung seines geschiedenen Ehegatten hat?

Ich erkundigte mich deshalb beim Justizministerium, ob es einen Weg sieht zu verhindern, daß weiterhin einheitliche Pfändungs- und Überweisungsbeschlüsse in Umlauf kommen. Dabei stellte sich heraus, daß dem Ministerium das Problem nicht neu war: seit 1988 wirkt es in einer Arbeitsgruppe mit, die im Auftrag der Justizministerkonferenz an Vorschlägen zur Überarbeitung des Zwangsvollstreckungsrechts arbeitet. Auch hat sich die Arbeitsgruppe schon mit dem geschilderten Problem befaßt – ist aber leider bei ihren Überlegungen zu ganz anderen Ergebnissen gekommen als ich. Während ich für eine gesetzliche Regelung des Inhalts plädiere, daß jeder Drittschuldner eine gesonderte Ausfertigung des Pfändungs- und Überweisungsbeschlusses – und zwar jeweils ohne die Angaben über andere Drittschuldner – erhält, will die Arbeitsgruppe genau das Gegenteil vorschlagen: die ZPO soll künftig ausdrücklich als Regel vorschreiben, daß die Pfändung mehrerer Geldforderungen gegen verschiedene Drittschuldner durch einheitlichen Beschluß auszusprechen ist. Die Drittschuldner voneinander zu unterrichten, erscheine – so die Arbeitsgruppe – „in vielerlei Hinsicht sinnvoll und in manchen Fällen darüber hinaus erforderlich“; auch sprächen Gründe der Kostenersparnis und der Arbeitserleichterung für den einheitlichen Pfändungs- und Überweisungsbeschluß. Bislang ist es mir leider nicht gelungen, die Arbeitsgruppe von ihrer vorgefaßten Meinung abzubringen.

6. Nicht immer trifft es den Richtigen

Vor kurzem wurde ein Bürger aus der Nähe von Freiburg Opfer einer Verwechslung mit sehr unangenehmen Folgen. Er erhielt vom Amtsgericht Emmendingen eine Anklageschrift, in der es um den Aufbruch von zwei Gartenhäuschen und die Beschädigung des Inventars ging. Der Bürger war sich keiner Schuld bewußt. Eine etwas nähere Prüfung der Anklageschrift ergab denn auch, daß sich die Anklage in Wirklichkeit gegen einen Namensvetter richtete, der im gleichen Ort wohnt. Wie konnte dies passieren? Der erste Versuch des Amtsgerichts, die Anklageschrift an den richtigen Empfänger unter der richtigen Adresse zuzustellen, war mißlungen. Daraufhin erkundigte sich die Geschäftsstelle des Amtsgerichts telefonisch beim Einwohnermeldeamt und erhielt die Adresse des völlig unschuldigen Bürgers, der nur das Pech hatte, den gleichen Namen wie der Angeklagte zu haben. Daß es sich nicht um die gleiche Person handelte, fiel nicht auf. Schon hier könnte man einhaken: hätte die Geschäftsstelle schriftlich angefragt und dabei das genaue Geburtsdatum des Angeklagten angegeben, wäre es höchstwahrscheinlich nie zu der Verwechslung gekommen. Jedenfalls aber hätte sich später noch alles bereinigen lassen. Denn so ging es weiter: als der Bürger die nicht für ihn bestimmte Anklageschrift erhielt, rief er beim zuständigen Richter an, um den Irrtum aufzuklären. Doch dieser nahm leider den Anruf nicht zum Anlaß, der Angelegenheit nachzugehen. Er riet dem Bürger nur, bei einer Polizeidienststelle vorzusprechen; diese würde dann schon alles aufklären. Der Bürger versprach, dies zu tun, sobald er aus seinem unmittelbar bevorstehenden Urlaub zurück wäre. Da fand er aber schon ein weiteres Schreiben des Gerichts vor. Und auch sein Besuch bei der Polizei führte nicht weiter; denn die Polizei sah sich – aus angeblichen Daten-

schutzgründen – außerstande, ihm zu helfen. Um der Sache ein Ende zu machen, wandte sich der Bürger schließlich an mich. Erst meine Aktivitäten führten dann dazu, daß das Gericht nachprüfte, wer hier der richtige Angeklagte war. Besonders ärgerlich bei alledem finde ich: das Gericht versuchte in seiner Antwort an mich, dem Bürger den Schwarzen Peter zuzuschieben; er sei seiner Zusicherung, „überprüfbare Angaben zu seiner Identität zu den Akten gelangen zu lassen“, nicht nachgekommen. Ich meine, hier wäre es Sache des Gerichts gewesen, der Angelegenheit nachzugehen, zumal dazu ein kurzer weiterer Anruf beim Einwohnermeldeamt ausgereicht hätte. Denn schließlich tragen auch die Gerichte wie alle anderen öffentlichen Stellen die Verantwortung dafür, daß ihre Schreiben den richtigen Adressaten zugestellt werden.

7. Das Hinterbliebenen-Interview

Wenig pietätvoll und obendrein datenschutzrechtlich unzulässig war, was ein Bürger in Rheinfelden erlebte. Er hatte wegen eines Sterbefalls in seiner Familie mit einem Beerdigungsinstitut zu tun. Dieses unterbreitete ihm einen Fragebogen des Standesamts Rheinfelden; darin sollte er u. a. eintragen, was der Verstorbene an Grundbesitz, Möbeln, Hausrat, Wäsche, Schmuck, Fahrzeugen, Tieren, Bargeld, Bank- und Sparguthaben, Lebensversicherungen und Wertpapieren hinterlassen hatte. Erläuternd hieß es im Fragebogen, die Gemeinde müsse aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung das alles dem Nachlaßgericht mitteilen.

Zu Recht wollte der Bürger dies nicht akzeptieren. Zwar sind die Standesbeamten bzw. die Gemeinden in der Tat verpflichtet, in Todesfällen dem Nachlaßgericht gewisse Mitteilungen zu machen. Die Standesbeamten müssen das Nachlaßgericht über jeden Todesfall, den sie beurkunden, verständigen und nach dem Landesgesetz über die freiwillige Gerichtsbarkeit sollen die Gemeinden darüber hinaus unverzüglich alles mitteilen, was für die von Amts wegen vorzunehmende Tätigkeit des Nachlaßgerichts Bedeutung haben kann. Das heißt aber noch lange nicht, daß die Stadt dazu eigens Nachforschungen anstellen durfte. Mitteilen darf sie nur, was ihr bereits bekannt ist – z. B. aus den Personenstandsbüchern. Muß das Nachlaßgericht mehr als dies wissen, um seine Aufgabe erledigen zu können, ist es seine Sache, weitere Nachforschungen anzustellen. Die Stadt Rheinfelden, der ich dies schrieb, war im Grunde mit mir einer Meinung. Ihr war der Fragebogen schon früher bedenklich vorgekommen; doch hatte das örtliche Nachlaßgericht auf die detaillierten Angaben gedrungen. Auf meine Bitte hin hat sie ihren Fragebogen nun aber aus dem Verkehr gezogen.

Damit andere Gemeinden möglichst gar nicht auf die Idee kommen, einen ähnlichen Fragebogen zu entwickeln, schrieb ich auch noch an das Justizministerium und das Innenministerium. Diese Ministerien haben nämlich in einer gemeinsamen Verwaltungsvorschrift geregelt, was die Standesbeamten bzw. die Gemeinden den Nachlaßgerichten in Todesfällen mitzuteilen haben. Darin kommt bislang nicht klar genug zum Ausdruck, daß sich die Gemeinden dabei auf das beschränken müssen, was ihnen ohne weitere Ermittlungen bekannt ist. Ob die beiden Ministerien bereit sind, ihr Regelwerk zu überarbeiten, ließen sie mich bislang nicht wissen.

4. Teil: Das Auto

1. Wie kommt ein Auto an sein Kennzeichen

Allein 1991 ließen die 35 Landratsämter und 9 Bürgermeisterämter der Stadtkreise 585 000 Autos neu zu. Dazu kamen noch 1 Million Umschreibungen. Während vor einigen Jahren Autofahrer für solche Aktionen bisweilen noch mehrere Stunden einkalkulieren mußten, brauchen sie heute dazu oft nur noch knapp 30 Minuten. Ein Fortschritt, der möglich wurde, weil sich auch die Zulassungsstellen der modernen Technik bedienen. Fast alle setzen inzwischen das seit 1987 von der Datenzentrale betreute landeseinheitliche EDV-Verfahren „Kfz-Zulassungswesen“ ein, mit dessen Hilfe sie alle Fahrzeughalter und zugelassenen Fahrzeuge speichern, ferner Dokumente, Bescheinigungen und Schreiben erstellen und ausdrucken und schließlich Daten an andere Stellen weiterleiten. Die Tage dieses EDV-Verfahrens sind freilich bereits gezählt: die Datenzentrale konzipiert zur Zeit ein Nachfolgeverfahren.

Um zu sehen, wie das EDV-Verfahren „Kfz-Zulassung“ in der Praxis funktioniert, besuchte mein Amt die Datenzentrale, die Zulassungsstellen der Landratsämter Biberach und Alb-Donau-Kreis, die in ihren örtlichen Fahrzeugregistern je ca. 120 000 Fahrzeuge speichern, und den Zweckverband Interkommunale Datenverarbeitung (IKD) Ulm, in dessen Rechenzentrum die beiden Landratsämter ihre Daten verarbeiten lassen. Dabei stellten wir u. a. fest:

1.1 Wieder einmal: schlecht programmiert

Was für den Bürger, der sein Auto zulassen will, relativ problemlos erscheinen mag, wies bei näherem Hinsehen doch einige Schwachstellen auf:

1.1.1 Der Datensatz

Wer ein EDV-Verfahren einsetzt, sollte eigentlich wissen, welche Angaben er mit diesem Verfahren speichern kann. Mit einem Wort, er muß im Besitz einer aktuellen, vollständigen Datensatzbeschreibung sein. Beide Landratsämter besaßen so etwas freilich nicht. Nicht einmal die Datenzentrale konnte damit aufwarten. In dem von ihr ausgegebenen Anwenderhandbuch waren sogar Datenfelder als existent aufgeführt, die es in Wahrheit gar nicht gab. So darf der Betreuer eines EDV-Verfahrens die anzuwendenden Stellen nicht im Regen stehen lassen. Schon gar nicht darf ein EDV-Verfahren natürlich die Speicherung von Angaben vorsehen, die gar nicht gespeichert werden dürfen. Selbst das mußte mein Amt bei der Kfz-Zulassung feststellen:

- Angaben darüber, ob ein Halter schwerbehindert oder gehbehindert ist, haben im örtlichen Fahrzeugregister nichts zu suchen. Die Zulassungsstellen dürfen nur die durch eine solche Behinderung ausgelösten Auflagen und Ausnahmegenehmigungen speichern.
- Weil nicht alle Eigentümer eines Fahrzeugs eine eigene Wohnung besitzen, sondern wie z. B. Studenten auch zur Untermiete wohnen, hielt es die Datenzentrale für notwendig, ein Datenfeld „Hauptmieter“ vorzusehen. Klar ist: zur Anschrift des Halters gehören neben Straße und Hausnummer alle Merkmale, die notwendig sind, damit der Postbote ihn findet. Dafür kann z. B. die Unternummer oder die Etage eines Gebäudes hilfreich sein; den Namen des Hauptmieters braucht man aber dazu in aller Regel nicht. Davon gingen auch die beiden

Landratsämter aus und fragten die Halter gar nicht erst nach ihrem Hauptmieter.

- Seit der Änderung des Straßenverkehrsgesetzes im Jahr 1987 steht fest, daß der Beruf ‚Nichtselbständiger‘, also z. B. Angestellter oder Arbeiter, nicht gespeichert werden darf. Konsequenzen aus dieser Rechtsänderung zog die Datenzentrale freilich nicht. Sie sorgte weder dafür, daß die Berufsangaben gelöscht werden, noch änderte sie das Verfahren so, daß die Berufsangabe ‚Nichtselbständiger‘ künftig gar nicht mehr eingegeben werden kann.

Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG will die Datenzentrale jetzt den Anwendern eine aktuelle und vollständige Datensatzbeschreibung zur Verfügung stellen und ein Programm bereitstellen, mit dem die Zulassungsstellen die unzulässig gespeicherten Daten löschen können. Dagegen konnte sie sich nicht dazu durchringen, ihr Verfahren so zu überarbeiten, daß solch unzulässige Datenspeicherungen überhaupt nicht mehr möglich sind. Erst das neue EDV-Verfahren soll das richten.

1.1.2 Das alte Leiden: kein Löschkonzept und keine Löschkfunktion

Kaum zu glauben, aber wahr: so wie die Datenzentrale das Verfahren Kfz-Zulassung derzeit programmiert hat, wäre der Eigentümer eines Autos noch in 100 Jahren im Fahrzeugregister der Zulassungsstelle zu finden. Daß da etwas nicht stimmen kann, ist klar; aber woran liegt es? Wird ein Auto umgemeldet, so erfährt dies die Zulassungsstelle spätestens durch eine Mitteilung des Kraftfahrt-Bundesamts. Ein Jahr nach Eingang dieser Mitteilung muß die Zulassungsstelle die gespeicherten Daten über den bisherigen Eigentümer und sein Fahrzeug löschen; Name und Anschrift des neuen Eigentümers dagegen erst ein Jahr nach Zuteilung des Kennzeichens an ihn. Jeder kann sich leicht vorstellen, daß die Zulassungsstellen bei der großen Zahl von Umschreibungen – mehr als 60 000 pro Jahr bei den beiden Landratsämtern zusammen – überfordert sind, wenn sie die Speicherfrist selbst überprüfen und in jedem Einzelfall die Daten von Hand löschen müßten. Deshalb muß bei solchen Massenverfahren das Computerprogramm eine sog. Regellöschfunktion vorsehen, die die automatische Löschung der Daten bewirkt. Gerade dies ist indes beim Verfahren „Kfz-Zulassung“ nicht der Fall. Will die Zulassungsstelle Daten aus der Bestandsdatei löschen, geschieht vielmehr folgendes: Der gesamte Datensatz wird zwar aus dieser Datei herausgenommen, gleichzeitig aber in eine sog. Archivdatei wieder eingespeichert, also quasi nur von einer Ecke in die andere geschoben. Nach wie vor haben alle Mitarbeiter Zugriff auf alle Daten und können sie sich am Bildschirm anzeigen lassen. Nicht möglich ist, Daten in der Archivdatei zu löschen. Mit einem solchen Programm können die Zulassungsstellen ihrer Löschpflicht natürlich nicht nachkommen. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG versicherte die Datenzentrale, sie werde kurzfristig ein Regellöschprogramm zur Verfügung stellen. Hoffentlich kommt es wirklich bald.

Aber auch sonst gab es eine ganze Reihe von Mängeln bei der Löschung:

- Wer ein Auto ausführen und damit über die Grenze fahren will, erhält ein sog. Ausfuhrkennzeichen. Die Zulas-

sungsstellen müssen die darüber gespeicherten Daten grundsätzlich ein Jahr nach Ablauf der Gültigkeit des Kennzeichens löschen. Doch die Datenzentrale kümmerte das wenig: sie knüpfte bei der Datenlöschung an einen früheren Zeitpunkt, die Ausgabe des Kennzeichens, an und verlängerte kurzerhand die Speicherdauer auf 18 Monate – ganz so, als ob alles zu ihrer Disposition stünde.

- Klar ist auch: die Zulassungsstelle muß Daten, die sie nur zur Durchführung der Kraftfahrzeugbesteuerung, also nicht auch für die Kfz-Zulassung, speichert und an das Finanzamt weitergibt – z. B. Angabe über den Steuerentrichtungszeitraum, Anträge auf Steuerbefreiung und Bankverbindung – unverzüglich löschen, wenn die Weitergabe an das Finanzamt erfolgt ist, weil sie ja dann diese Angaben nicht mehr benötigt. In der Praxis geschieht das aber nicht, weil es auch insoweit keine Regellöschfunktion gibt.

Auf meine Beanstandung dieser gravierenden Mängel nach § 26 LDSG erklärte die Datenzentrale, sie wolle entsprechende Löschrprogramme bereitstellen.

1.1.3 Die Notizdatei

Das Verfahren Kfz-Zulassung ist so programmiert, daß Mitarbeiter zu ihrer Arbeitserleichterung zu jedem Kraftfahrzeug Bemerkungen jeder Art als Freitext eingeben können. Beschränken sich die Zulassungsstellen darauf, lediglich Bearbeitungshinweise einzuspeichern, ist grundsätzlich nichts dagegen einzuwenden. Problemfrei ist die Führung einer solchen Notizdatei allerdings nicht: Datenfelder, in die Freitexte eingegeben werden können, bergen nämlich die Gefahr in sich, daß dort auch Angaben festgehalten werden, die von vornherein nicht oder jedenfalls nach einer bestimmten Zeit nicht mehr gespeichert werden dürfen. Deshalb gilt es, sowohl bei der Ausgestaltung des EDV-Verfahrens als auch bei seinem Einsatz vor Ort dafür zu sorgen, daß solches nach Möglichkeit unterbleibt. Deshalb sind klare Anweisungen über den zulässigen Inhalt der Eintragungen notwendig und darüber, wann diese wieder gelöscht werden müssen. Auch sollte das EDV-Verfahren technische Vorkehrungen enthalten, die eine termingerechte Löschung sicherstellen. Beides war beim Landratsamt Alb-Donau-Kreis leider nicht gewährleistet.

1.1.4 Mangelhaftes Sicherungskonzept

Wer auf die gespeicherten Daten zugreifen will, braucht keine großen Hürden zu überwinden:

- Das Verfahren prüft nämlich nur, ob der Bildschirm, von dem aus der Zugriff getätigt werden soll, dafür zugelassen ist. Deshalb kann jeder, der Zugang zu einem solchen Bildschirm hat – sei es ein Besucher, ein Handwerker oder eine Reinigungskraft –, sich alle gespeicherten Daten ansehen und sie sogar verändern oder löschen.
- Das Verfahren ist so programmiert, daß jede Veränderung in der Bestandsdatei eine Spur in einer gesonderten Datei, der sog. Vorgangsdatei, hinterläßt. Dort werden alle Verfahrensschritte wie Umschreibung, Stilllegung oder Abmeldung eines Fahrzeugs gespeichert. Zugriff auf diese Datei soll nur der Dienststellenleiter haben. Um dies sicherzustellen, vergab die Datenzentrale ein einheitliches Paßwort. Dabei passierte ihr freilich

ein Lapsus: sie druckte es versehentlich im Handbuch der Sachbearbeiter ab, so daß es allgemein bekannt wurde. Jeder, der dieses Paßwort erfuhr, konnte auch Daten in der Vorgangsdatei ändern und dadurch jegliche Spur eines unbefugten Zugriffs auf die Bestandsdatei verwischen, also jede nachträgliche Kontrolle unmöglich machen.

- Vollends leicht gemacht wird der Zugriff für Unbefugte dadurch, daß das Verfahren keine automatische Bildschirmabmeldung kennt. Deshalb bleibt die Verbindung zum Rechenzentrum bestehen, wenn ein Mitarbeiter seine Arbeit am Bildschirm unterbricht oder nach Beendigung seiner Arbeit am Bildschirm eine Abmeldung unterläßt. Jeder, der zufällig anwesend ist, kann also den Bildschirmdialog fortführen, ohne sich nochmals anmelden zu müssen.

Ein solches Verfahren bietet keinen ausreichenden Schutz vor unbefugten Zugriffen. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG war die Datenzentrale allerdings nur bereit, das Paßwort zu ändern. Im übrigen verwies sie darauf, im neuen Verfahren werde alles besser. Schon recht, bloß, da das neue Verfahren sicher noch einige Zeit auf sich warten läßt, ist dies zu wenig.

1.2 Was sonst noch schief lief

Mängel fanden sich aber nicht nur beim Computerprogramm:

1.2.1 Vordrucke

Vor den Erfolg haben die Götter den Schweiß gesetzt – eine Redensart, an die mancher denkt, der auf einem Amt ein Formular ausfüllen muß. Oft versteht er nur mit Mühe, was die Behörde von ihm wissen will. Doch auch wenn er es weiß, stellt sich ihm bisweilen die Frage, ob er die geforderten Angaben überhaupt machen muß. Darüber müßte ihn die Behörde eigentlich im Vordruck unterrichten. Beide Landratsämter verwendeten bei der Kfz-Zulassung Vordrucke, aus denen nicht ersichtlich war, ob und aufgrund welcher Bestimmung eine Auskunftspflicht besteht. Zudem erfragten sie mehr Angaben als sie eigentlich dürfen: sie wollten nämlich auch die Staatsangehörigkeit der Halter wissen. Das Landratsamt Alb-Donau-Kreis interessierte sich bei Ausländern sogar noch für ihren Paß und ihre Heimatanschrift. Das Verkehrsministerium will meiner Beanstandung zu dieser Vorgehensweise nach § 26 LDSG Rechnung tragen.

1.2.2 Schlüssellösung für die Polizei

Wer nachts in der Zulassungsstelle des Landratsamts Alb-Donau-Kreis Licht sieht, braucht nicht gleich die Polizei zu rufen – sie ist vielleicht schon da. Das Polizeirevier Ulm-West bekam nämlich von der Zulassungsstelle einen Schlüssel, um auch außerhalb der Dienststunden an Kfz-Daten heranzukommen. Dafür gibt es jedoch keine Rechtsgrundlage. Weil die Polizei jederzeit die aktuellen Daten aus dem Fahrzeugzentralregister in Flensburg direkt abrufen kann, darf sie nicht auch noch auf die Akten des örtlichen Fahrzeugregisters zugreifen. Das Verkehrsministerium hat auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG hin Abhilfe zugesagt.

2. Wie das Finanzamt von der Kfz-Zulassungsstelle profitiert

Pläne zur Reform oder gar zur Ablösung der Kraftfahrzeugsteuer gab es schon viele. Einstweilen hält das Finanzamt noch seine Hand auf und erhebt die Kraftfahrzeugsteuer. Die dafür benötigten Informationen stellt der Computer der Zulassungsstelle dem Finanzamt zur Verfügung. Er prüft jeden Vorgang in der Zulassungsstelle daraufhin automatisch ab, ob das ein Fall für das Finanzamt ist. Wenn ja, überspielt er die Informationen für das Finanzamt auf ein besonderes Magnetband und übergibt dieses täglich dem Rechenzentrum der Oberfinanzdirektion, das dann die Daten im Auftrag des jeweiligen Finanzamts verarbeitet.

2.1 Des Guten zuviel

Die Mitteilungen der Zulassungsstellen an die Finanzämter beschränken sich nicht auf die dafür in der Fahrzeugregisterverordnung und Kraftfahrzeugsteuer-Durchführungsverordnung vorgesehenen Daten. Das EDV-Verfahren Kfz-Zulassung liefert mehr:

- Bloß schon, wenn sich der Termin für die Hauptuntersuchung durch den Sachverständigen ändert, teilt das Programm dem Finanzamt Name und Anschrift des Halters sowie Art und Gesamtgewicht seines Fahrzeugs mit. Für das Finanzamt bedeutet diese Information nur Sand im Getriebe, weil es ja diese Angaben bereits erhalten hat und eine Änderung des Termins der Hauptuntersuchung für die Kfz-Steuer ohne jede Bedeutung ist.
- Ändert sich der Name des Halters – beispielsweise nach einer Eheschließung –, ohne daß sich gleichzeitig an den Angaben zum Kraftfahrzeug irgend etwas ändert, überspielt das Programm auch diese Änderung an das Finanzamt. So hilfreich dies für das Finanzamt auch sein mag, es ist und bleibt unzulässig.

Meiner Beanstandung nach § 26 LDSG will die Datenzentrale im neuen EDV-Verfahren Rechnung tragen.

2.2 Die unzulässige Rückkoppelung

Zieht ein Autobesitzer um, so kann es schon einmal vorkommen, daß er versäumt, die Zulassungsstelle darüber, so wie es das Gesetz befiehlt, zu unterrichten. Folglich kann die Zulassungsstelle natürlich nicht – was sie eigentlich müßte – das Finanzamt über den Wohnungswechsel informieren. Erfährt dann das Finanzamt woanders her vom Wohnungswechsel, stellt sich die Frage, ob es dies die Zulassungsstelle wissen lassen soll. Das Finanzamt Waiblingen meinte ja; ein betroffener Bürger war damit gar nicht einverstanden. Er hatte das Recht auf seiner Seite. Denn ganz gleich, ob dieser Mitteilungsdienst aus Behördensicht sinnvoll ist oder gar einen Service gegenüber dem Steuerpflichtigen darstellt, wie das Finanzministerium meint, die Rechtslage ist eine andere. Allenfalls dann, wenn der Eigentümer des Fahrzeugs seinen Wohnsitz in den Bezirk eines anderen Finanzamts verlegt, steht das Steuergeheimnis einer Information der Zulassungsstelle nicht entgegen. Denn nur wenn die Zulassungsstelle ins Bild gesetzt wird, kann künftig der Mitteilungsdienst von ihr zum Finanzamt richtig funktionieren. Anders gesagt: die Verständigung der Zulassungsstelle dient hier auch dem Besteuerungsverfahren. Zieht der Eigentümer des Autos dagegen lediglich innerhalb des Bezirks desselben Finanzamts um und ändert sich damit nur seine Anschrift, nicht auch seine Zulassungsstelle, dann ist dieser Umstand für das Kfz-Besteuerungsverfahren ohne jeden Belang. Auf meinen Hinweis

hin ließ das Finanzministerium diesen Mitteilungsdienst einstellen, den so nicht bloß das Finanzamt Waiblingen, sondern auch andere Finanzämter praktizierten.

Ein anderer Bürger, gegen den die Zulassungsstelle ein Ordnungswidrigkeiten-Verfahren einleitete, weil er ihr die Änderung seiner Anschrift nicht rechtzeitig mitgeteilt hatte, dachte über Wege nach, wie anderen vergeblichen Kraftfahrzeughaltern gleiches erspart bleiben könnte. Er schlug seinem Einwohnermeldeamt vor, es solle doch die Kfz-Zulassungsstelle jeweils über alle gemeldeten Umzüge unterrichten; dann könne diese ihre Kfz-Halterdatei entsprechend aktualisieren. Von mir wollte er wissen, ob diesem Vorschlag denn wirklich der Datenschutz entgegenstehe, wie ihm das Einwohnermeldeamt daraufhin bedeutet hatte. Die Behörde hatte recht: das geltende Melderecht erlaubt den Einwohnermeldeämtern nicht, den Kfz-Zulassungsstellen regelmäßig alle Umzüge mitzuteilen. Nicht gehindert sind freilich die Einwohnermeldeämter, die Einwohner bei einer An-, Ab- oder Ummeldung diskret auf ihre Anzeigepflicht gegenüber der Zulassungsstelle aufmerksam zu machen. Geschähe dies, wäre schon etwas geholfen.

3. Sicherheitsrisiken beim Finanzamt

Auch die Steuerverwaltung muß selbstverständlich für die notwendige Datensicherheit sorgen und darauf achten, daß mit den Kfz-Steuerdaten nur das geschieht, was das Gesetz ausdrücklich erlaubt. Doch auch hier gibt es Mängel, wie eine Kontrolle beim Finanzamt Karlsruhe und dem Rechenzentrum der Oberfinanzdirektion Karlsruhe (EDFin) ergab, das im Auftrag von 20 Finanzämtern insgesamt rund 1,9 Millionen Kfz-Steuerfälle speichert.

3.1 Zu viele Benutzerverwalter

Eines vorneweg: noch vor drei Jahren hatten die Finanzämter im Bezirk der Oberfinanzdirektion Karlsruhe keinen Zugriffsschutz, der diesen Namen verdienen würde, installiert. Erfreulicherweise hat sich dies inzwischen wesentlich gebessert. Eine Schwachstelle ist freilich noch die Benutzerverwaltung. Beim Finanzamt Karlsruhe und der EDFin Karlsruhe hatten noch zu viele Mitarbeiter die Möglichkeit, Zugriffsrechte zu vergeben, zudem noch von über 50 Bildschirmen aus. Damit erhöhte sich ohne Not das Risiko, daß ein Unbefugter durch Ausprobieren an einem der 50 Bildschirme das Paßwort eines Benutzerverwalters ausspäht und dann von einem dieser Terminals aus sich selbst oder einen anderen mit Zugriffsrechten ausstattet. Hinzu kam: die Aktivitäten der Benutzerverwalter wurden nicht automatisch aufgezeichnet, so daß man nicht einmal im nachhinein nachvollziehen konnte, welche Benutzer wann über welche Zugriffsrechte verfügten. Deshalb wäre praktisch unmöglich gewesen, einen Mißbrauch aufzuklären. Erleichtert hatte solches zudem der Umstand, daß sich die Bildschirme bei einer Unterbrechung der Arbeit nicht von selbst automatisch abschalten und so eine Sperre bewirken.

Auf meine Beanstandung dieser Mängel nach § 26 LDSG kündigte das Finanzministerium an, die Zahl der Benutzerverwalter werde reduziert; im übrigen hat es noch keine abschließende Meinung.

3.2 Daten für die Rechnungsprüfung – wer darf sie sehen?

Wer sein Fahrzeug abgemeldet und die Kfz-Steuer bezahlt hat, könnte denken, daß damit auch die Speicherung seiner Kfz-

Steuerdaten ein Ende hat. Weit gefehlt! Bei der EDFin Karlsruhe verhielt es sich so:

- Die Steuerdaten blieben in der Datei der aktuellen Fälle, und zwar zumindest bis zum nächsten Einsatz ihres Löschrprogramms. Das geschah einmal im Jahr. Aber auch danach war nicht sicher, daß die Daten im aktuellen Bestand gelöscht wurden; denn das Löschrprogramm löschte nur die Fälle, deren letzte Buchung – also z. B. eine Steuerzahlung oder eine Steuerrückzahlung – mindestens 180 Tage zurücklag. Wer also z. B. im April 1991 sein Fahrzeug abgemeldet hatte, mußte bis September 1992 warten, bis seine Kfz-Steuerdaten aus dem aktuellen Bestand entfernt wurden. So lange hatten die Mitarbeiter der Finanzkasse und der Kfz-Steuer-Festsetzungsabteilung noch die Möglichkeit, die Daten zu lesen oder zu verändern. Dies war des Guten entschieden zuviel. Sicher ist nicht möglich, die Daten sofort zu löschen, weil in einem Steuerfall kurz nach seinem Abschluß durchaus noch Vorgänge anfallen können. Dann ist auch ein EDV-Zugriff nach wie vor nötig. Nach einem Vierteljahr muß dies aber ein Ende haben; davon geht auch die Buchungsordnung für die Finanzämter aus. Die Löschrpraxis der EDFin war deshalb nicht mit den Anforderungen des Datenschutzes vereinbar. Zu bemängeln war weiter noch, daß weder die Finanzämter noch die Oberfinanzdirektion noch das Finanzministerium der EDFin klare Anweisungen erteilt haben, wann sie welche Daten aus dem aktuellen Bestand zu löschen hat. Beides beanstandete ich nach § 26 LDSG.
- Damit nicht genug: der „Löschlauf“ der EDFin bewirkte keine richtige Löschung. Er führte nur dazu, daß die Daten aus der Datei der aktuellen Fälle entfernt und auf ein anderes Medium, eine optische Speicherplatte, übertragen wurden. Folge dessen war allein, daß die Mitarbeiter des Finanzamts diese Daten nicht mehr ändern, aber weiterhin über ihr Terminal genauso einfach und fast so schnell wie vorher abfragen konnten. Zwar hatten beim Finanzamt Karlsruhe nur noch die Mitarbeiter der Finanz-Kasse, die für die Kfz-Steuer zuständig sind, Zugriff auf die erfaßten Daten. Doch auch dies ging zu weit. Da die abgewickelten Fälle nur noch für die Kassen- und Rechnungsprüfung interessant waren, hätte das Finanzamt den Zugriff nur den speziell damit betrauten Mitarbeitern gewähren dürfen und dies auch nur für die Dauer einer konkreten Überprüfung. Daß es dies nicht getan hatte, beanstandete ich nach § 26 LDSG. Trotzdem will aber das Finanzministerium alles lassen, wie es ist.

3.3 Der verwirrte Computer

Höchst beunruhigt war eine Bürgerin aus Karlsruhe, als ihr das Finanzamt Schwetzingen einen Brief ins Haus schickte, in dem es sie an den bevorstehenden Zahlungstermin für die Kfz-Steuer erinnerte und aufforderte, sie solle die beigegefügte Einzugsermächtigung zugunsten des Finanzamts Schwetzingen unterschreiben. Wurde hier das Steuergeheimnis verletzt, fragte sie mich. Da ihr Auto nach wie vor in Karlsruhe zugelassen war, konnte sie sich das Schreiben des Finanzamts Schwetzingen nicht anders erklären. Das Rätsel löste sich schnell. Der Computer der EDFin Karlsruhe, an den beide Finanzämter angeschlossen sind, hatte die Sache durcheinandergebracht. Als er Mitte Januar 1992 die sog. Vorwegerinnerungen für die Kfz-Steuer erstellte, sortierte er infolge einer technischen Panne die Daten so falsch, daß die Schreiben an die Kfz-Steuerpflichtigen in Karls-

ruhe unter der Adresse „Finanzamt Schwetzingen“ und an die Kfz-Steuerpflichtigen in Calw unter der Adresse „Finanzamt Bruchsal“ hinausgingen und jeweils umgekehrt. Der Fehler wurde erst entdeckt, als schon ein Teil der ca. 1 400 fehlerhaften Schreiben an die Empfänger versandt war. Die Korrektur erfolgte dann prompt. Doch leider konnten sich die Finanzämter nicht durchringen, den aufgeschreckten Bürgern zu erklären, was passiert war, und sich für dieses Malheur zu entschuldigen.

4. Das eigenmächtige Rechenzentrum

Fast jeder Autofahrer weiß, wie ein Verkehrsordnungswidrigkeiten-Verfahren meist beginnt: Er findet unter seinem Scheibenwischer ein „Knöllchen“, das ihn zur Zahlung eines Verwarnungsgeldes auffordert – doch wie geht es weiter? Zunächst gibt die Bußgeldstelle das Kfz-Kennzeichen, Angaben über den Verkehrsverstoß und die Höhe des Verwarnungsgeldes in den Computer ein. Den Rest erledigt dann das von ihr beauftragte Rechenzentrum. Hatte das Kfz-Kennzeichen eine auch dem Rechenzentrum angeschlossene Zulassungsstelle ausgegeben, entnahm das Rechenzentrum IKD Ulm die Halterdaten, die es zur weiteren Bearbeitung der Anzeige wegen des Verkehrsverstoßes brauchte, kurzerhand der Zulassungsdatei dieser Kfz-Zulassungsstelle. Dagegen wäre im Prinzip nichts zu sagen gewesen, hätte die IKD Ulm beachtet, daß allein die Zulassungsstellen über diese Daten verfügen dürfen und sie, die IKD Ulm, ohne deren Auftrag nichts mit den gespeicherten Daten anfangen darf. Darauf besann sie sich erst, nachdem ich ihr eigenmächtiges Vorgehen nach § 26 LDSG beanstandet hatte. Nicht in Ordnung und deshalb auch nach § 26 LDSG zu beanstanden war ferner, daß die Datenzentrale ausgerechnet diesen Programmteil des EDV-Verfahrens „Kfz-Zulassungswesen“ in ihrem Anwenderhandbuch gar nicht erwähnt hatte. Die Zulassungsstellen konnten deshalb ihrer Pflicht, die ordnungsgemäße Verarbeitung der Daten im Rechenzentrum zu überwachen, in diesem Punkt nicht nachkommen.

5. Verkehrsordnungswidrigkeiten

Obwohl ich mich in den zurückliegenden Jahren immer wieder mit dem Datenschutz bei Verkehrsordnungswidrigkeiten und dem dabei eingesetzten landeseinheitlichen EDV-Verfahren zu beschäftigen hatte, ist der Strom der Anfragen von Bürgern dazu nach wie vor ungebrochen. Alte und neue Probleme wechseln sich in bunter Reihenfolge ab:

5.1 Wieder einmal: der Anhörbogen

Die Mühlen der Verwaltung mahlen manchmal langsam – wie langsam, erfuhr ich, als mir ein Bürger, der auf der Autobahn zu schnell gefahren war, den Vordruck des Regierungspräsidiums Karlsruhe „Verwarnung mit Verwarnungsgeld-/Anhörung“ zusandte. Neben anderen Unzulänglichkeiten waren an dem Vordruck vor allem zwei Dinge zu kritisieren:

- Wem eine Ordnungswidrigkeit vorgeworfen wird, muß sich nicht zur Sache äußern, wohl aber Angaben zu seiner Person machen. Die Rechtsvorschrift, die dies so regelt, muß dem Bürger im Vordruck ausdrücklich genannt sein; so will es das Landesdatenschutzgesetz. Im Vordruck des Regierungspräsidiums Karlsruhe suchte man diesen Hinweis vergeblich. Dort war nur § 111 des Ordnungswidrigkeitengesetzes erwähnt – eine Bestimmung, die, das ist schon seit langem anerkannt, keine Auskunftspflicht begründet, sondern nur die Folgen be-

stimmt, mit denen der Betroffene rechnen muß, wenn er die Auskunft über seine Person verweigert.

- Gefragt wurde im Vordruck auch, welche Behörde den Führerschein wann ausgestellt hat und für welche Fahrzeugklasse. Diese Angaben sind aber für das Anhörverfahren ohne Bedeutung, so daß dem Bürger die Antwort darauf freisteht. Das Innenministerium hatte auf meine Bitten hin schon 1987 den Regierungspräsidien empfohlen, deshalb auf diese Fragen ganz zu verzichten.

Kurzum, die Mängel des Formulars waren schon lange bekannt. Abhilfe schaffen wollte das Regierungspräsidium Karlsruhe trotzdem nicht. Selbst jetzt wollte es zunächst einmal nichts tun, sondern die alten Formulare aufbrauchen. Bei allem Verständnis für Sparsamkeit – sie darf nicht auf Kosten des Bürgers gehen. Jetzt endlich nach nochmaliger Intervention meines Amtes hat sich das Regierungspräsidium durchgerungen, unverzüglich neue datenschutzgerechte Vordrucke einzuführen.

5.2 Falsche Zurückhaltung

„Reden ist Silber – Schweigen ist Gold!“ Dächten doch Behörden öfter an dieses Sprichwort, wenn es um die Weitergabe von Daten geht, dann wäre manches besser und nicht so, wie es jetzt von der Stadt Rottenburg zu vermelden ist: sie beherzigte die Redensart – bloß ganz zur falschen Zeit. Doch jetzt der Reihe nach. Ein geständiger Verkehrssünder war bereit, das gegen ihn verhängte Verwarnungsgeld zu bezahlen. Allerdings wollte er von der Bußgeldstelle der Stadt auch wissen, welche Daten sie nun über ihn speichert und auf welcher Rechtsgrundlage dies geschieht. In der Antwort der Stadt hieß es lapidar, die Rechtsgrundlage zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten könne er im Ordnungswidrigkeitengesetz nachlesen. Weil das ja nun wirklich keine Antwort auf seine Frage war, bat er mich um Hilfe. Ich forderte die Stadt dann unter anderem auf, mir einen Ausdruck all der Daten zu übersenden, die sie über den Bürger wegen des Verkehrsverstößes speichert. Zunächst kam als Antwort nur ein Zwischenbescheid, man könne meine Fragen erst nach Einholen einer Stellungnahme des Rechenzentrums beantworten. Auf meine Erinnerung zwei Monate später kam schließlich die gewünschte Stellungnahme; die erbetene Aufstellung der über den Bürger gespeicherten Daten fehlte jedoch nach wie vor. Kaum eine Woche später teilte mir dann die Stadt Rottenburg mit, die Daten seien inzwischen routinemäßig gelöscht. Kein Zweifel, so darf eine Stadt oder wer auch sonst weder Auskunftersuchen von Bürgern noch Anfragen der unabhängigen Datenschutzkontrolle beantworten. Eine Beanstandung nach § 26 LDSG war die gebotene Konsequenz.

5.3 Die Firma Maier GmbH & Co KG fährt zu schnell

Wem man eine Ordnungswidrigkeit zum Vorwurf macht, der muß sich dazu äußern können, ehe die Bußgeldbehörde über die Verhängung eines Bußgeldes entscheidet. Deshalb senden die Bußgeldbehörden dem Fahrzeughalter jeweils einen Anhörbogen zu, in dem Tatort, Tatzeit und Tatvorwurf angegeben sind. Dagegen ist im Normalfall nichts einzuwenden; denn die Bußgeldstelle weiß ja in der Regel vorher nicht, ob der Halter selbst oder eine andere Person das Fahrzeug gefahren ist. Grotesk ist dagegen, ebenso zu verfahren, wenn der Halter eine juristische Person ist und deshalb gar nicht gefahren sein kann. Und rechtlich höchst bedenklich ist dies dazu: denn auf diese Weise erfährt der für solcherlei in der Firma zuständige Vorgesetzte oder Mitarbeiter von Dingen, die die juristische Person, den Halter, nicht unbedingt etwas angehen. Besonders deutlich zeigt sich

dies, wenn ein Mitarbeiter das Firmenfahrzeug auch privat nutzen darf und die Ordnungswidrigkeit außerhalb der Arbeitszeit begangen hat. Keine Frage – natürlich darf die Bußgeldstelle die Firma fragen, wer das Fahrzeug zur Tatzeit fuhr. Nicht mehr mit dem Datenschutz vereinbar ist aber, wenn sie dabei auch Tatort und Tatvorwurf nennt, weil die Firma dies nicht wissen muß, um die Frage nach dem Fahrer des Fahrzeugs zu beantworten. Bislang konnte sich das Verkehrsministerium, das ich mit diesem Problem konfrontierte, meiner Sicht der Dinge noch nicht anschließen. Offensichtlich ist weitere Überzeugungsarbeit notwendig.

5.4 Alle Jahre wieder

Das Problem ist bekannt: die Polizei führt eine Geschwindigkeitskontrolle durch und erstellt eine Liste, in der Tattag, Tatzeit, Tatort, das Kfz-Kennzeichen sowie die jeweils gemessene Geschwindigkeit der Temposünder festgehalten sind. Die Liste geht als Anzeige an die Bußgeldstelle. Statt dafür zu sorgen, daß jeder Temposünder nur in der über ihn angelegten Akte auftaucht, machte es sich die Bußgeldstelle des Landratsamts Enzkreis einfacher: Eine Kopie der ganzen Sammellistenseite landete in jeder Bußgeldakte. So erfuhr ein Rechtsanwalt, der einen der darin verzeichneten Verkehrssünder vertrat, bei der Akteneinsicht von 17 weiteren Fällen samt Kfz-Kennzeichen und Höhe der Geschwindigkeitsüberschreitung. Oft ist es dann ein leichtes herauszubekommen, wer die Halter dieser Fahrzeuge sind, wenn man sie nicht ohnehin schon zufällig kennt. Das Landratsamt Enzkreis beteuerte, es habe sich um ein bedauerliches Versehen gehandelt; künftig werde so etwas nicht wieder passieren.

5. Teil: Das Rathaus

Wer so viele Aufgaben wie unsere Kommunen hat, braucht natürlich viele Bürgerdaten. Kein Wunder, daß deshalb gerade auch die kommunale Front immer stärker auf die EDV setzt. Auf kaum einem Schreibtisch im Rathaus fehlt inzwischen mehr ein Bildschirm. Keine Frage, daß deshalb Datenschutz groß geschrieben werden muß. Mancher fühlt sich dadurch freilich gelegentlich überfordert. Nur ein Beispiel: ein Beigeordneter einer Großen Kreisstadt forderte mich auf, ich solle doch dem Unsinn ein Ende bereiten, daß er rund 20 verschiedene Paßwörter vorhalten und diese auch noch regelmäßig ändern müsse, um auf die verschiedenen in seiner Stadtverwaltung eingesetzten EDV-Verfahren zugreifen zu können. Damit komme er auf Dauer nicht mehr zurecht. Könnte er seinen PC mit einem Sicherheitsschloß zum Ein- und Ausschalten versehen, wäre dies, so meinte er, doch wesentlich sicherer als alle Paßwörter. Nun mag wohl zutreffen, daß Benutzerkennung und Paßwortschutz nicht der Weisheit letzter Schluß sind, und sicherlich zu begrüßen wäre, wenn die Technik bessere Werkzeuge zur Identifizierung und Authentifizierung anbieten könnte. Bloß, ein Sicherheitsschloß kann diese Funktion gewiß nicht erfüllen. Mit ihm läßt sich – ganz anders als mit dem Paßwortschutz – sicherlich nicht unterbinden, daß die Personen, die einen Computer zur Erledigung ihrer Aufgaben benutzen dürfen, ausschließlich auf die Daten und Verfahren zugreifen können, für die sie zugelassen sind. Mein Rat an den Beigeordneten war denn auch: er möge bitte prüfen, ob er tatsächlich auf so viele Verfahren direkt zugreifen muß. Solche Aufrufmöglichkeiten seien in der Regel nur dann angemessen, wenn der Abrufende die Daten häufig

oder dringlich benötigt. Dies aber sei bei einem Beigeordneten, der einen ganzen Geschäftsbereich der Stadtverwaltung verantwortlich leitet und in der Regel keine Einzelfälle bearbeitet, eher die Ausnahme. Und wenn er einmal im Einzelfall Daten brauchen sollte, dann könne er sie ja sich von seinen Mitarbeitern besorgen lassen.

Schwierigkeiten bereitet den Städten und Gemeinden nach wie vor auch der konventionelle Umgang mit Bürgerdaten; immer wieder kommt es auch hier zu Datenschutzverstößen. Noch längst ist nicht überall durchgedrungen, daß Kommunen, wie alle anderen Behörden auch, Daten von Bürgern nur dann erfragen, festhalten, nutzen oder weitergeben dürfen, wenn ihnen dies entweder eine Rechtsvorschrift erlaubt oder der Bürger damit einverstanden ist.

1. Asylbewerber

Das Thema Asyl beschäftigt keineswegs nur die „große“ Politik; längst ist es auch zu einem Reizthema auf kommunaler Ebene geworden. Verwundern kann dies nicht; denn gerade in den Städten und Gemeinden werden die Auswirkungen des Zustroms asylsuchender Ausländer am unmittelbarsten, quasi hautnah erlebt. So verständlich die darüber geführten Auseinandersetzungen auch sein mögen, eines dürfen die Kommunen trotzdem nicht außer acht lassen: auch Asylbewerber haben ein Recht auf Datenschutz.

1.1 Was die Öffentlichkeit alles erfuhr

Nicht mehr als recht und billig, daß sich ein Gemeinderat dafür interessiert, wie Asylbewerber und ehemalige Asylbewerber in der Gemeinde untergebracht sind. Denn die Gemeinden sind ja bekanntlich verpflichtet, eine bestimmte Quote von Asylbewerbern aufzunehmen – eine Aufgabe, die den meisten von ihnen zunehmend Schwierigkeiten bereitet. Aus diesem Grund war es durchaus legitim, daß der Bürgermeister der Gemeinde Wannweil im Sommer 1992 seinen Gemeinderat umfassend über die Unterbringungssituation der Asylbewerber in Wannweil informierte. Nicht in Ordnung war jedoch die Art und Weise, wie er dies tat: alles spielte sich in öffentlicher Gemeinderatssitzung ab. Der Bürgermeister legte seinen Gemeinderäten eine Aufstellung über die gemeindeeigenen Wohnungen mit den untergebrachten Asylbewerbern oder ehemaligen Asylbewerbern vor. Darin stand nicht nur die genaue Anschrift der jeweiligen Wohnung, sondern auch der Name der dort wohnenden Familie, aus welchem Land sie stammt, wie viele Personen jeweils die Wohnung bewohnen und wie viele davon nicht mehr auf die Unterbringungsquote angerechnet werden; außerdem war aus ihr auch der jeweilige Stand des Asylverfahrens ersichtlich und in zwei Fällen zudem noch in der Spalte über die Familiengröße vermerkt „Kind unterwegs“. Diese aufschlußreiche Aufstellung erhielt außer den Gemeinderäten auch noch vorab – wie es bei Unterlagen für öffentliche Gemeinderatssitzungen üblich ist – die Presse.

Das ging entschieden zu weit: der Bürgermeister hätte die Angelegenheit in nichtöffentlicher Sitzung behandeln müssen. Denn gerade in der gegenwärtigen politischen Situation gilt es vor allem, Asylbewerber davor zu schützen, daß ihre Gemeindeverwaltung ihre Lebensumstände detailliert vor einer breiten Öffentlichkeit erörtert oder an die Presse weitergibt. Asylbewerber sind nicht nur möglicherweise in ihrer Heimat verfolgt, sondern leider auch in unserem Land keineswegs vor Übergriffen sicher. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG räumte der Bürgermeister zwar ein, daß in der Tat alles nichtöffentlich hätte ver-

handelt werden müssen. Meiner Aufforderung, die persönlichen Daten der Asylbewerber aus dem von jedem Bürger einsehbareren Protokoll über die fragliche Sitzung zu entfernen, will er bislang nicht nachkommen; er meint, dies ginge nicht, weil es sich bei dem Sitzungsprotokoll um eine Urkunde handelt. Das überzeugt nicht; am Urkundencharakter des Protokolls ändert sich nichts, wenn der Bürgermeister die Aufstellung über die Asylbewerber zum nicht öffentlichen und damit von Bürgern nicht einsehbareren Teil des Sitzungsprotokolls nimmt. Dies schrieb ich dem Bürgermeister dieser Tage.

1.2 Daten für die Telekom?

Zumindest ungewöhnlich ist, wenn die Telekom das Einrichten eines Telefonanschlusses von einer Sicherheitsleistung abhängig macht – darf sie das doch nur, wenn sie befürchtet, der antragstellende Kunde werde seinen vertraglichen Pflichten nicht oder nicht rechtzeitig nachkommen. Kein Wunder, daß mich eines Tages, als dies aber bei mehreren Asylbewerbern im Landkreis Emmendingen geschehen war, jemand fragte, ob für die Telekom die Eigenschaft als Asylbewerber der Anlaß war, eine Sicherheitsleistung zu verlangen, und woher sie von diesem Status wußte. In einem der Fälle konnte ich Klarheit schaffen: das Bürgermeisteramt Emmendingen hat der Telekom tatsächlich auf fernmündliche Anfrage bestätigt, daß es sich bei einem bestimmten Antragsteller um einen Asylbewerber handelt. So locker hätte es nicht vorgehen dürfen. Es hätte zunächst überlegen müssen, ob es überhaupt nach § 13 LDSG berechtigt ist, eine solche Auskunft zu geben. Dann hätte es feststellen können und müssen, daß dem schon allein deshalb nicht so war, weil sich die Telekom die benötigten Angaben zur Einrichtung der Telefonanschlüsse von den Antragstellern selbst hätte nachweisen lassen und von ihnen z. B. auch die Vorlage von Identitätspapieren verlangen können.

Unverständlich bleibt freilich, warum sich die Telekom überhaupt mit dieser Sache an Gemeinden wandte – hatte doch der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen noch am 9. Mai 1988 auf eine kleine Anfrage im Deutschen Bundestag geantwortet: „Die Deutsche Bundespost ‚beschafft‘ sich keine Daten, sie erhält die Daten durch den Antrag für den Telefonanschluß und durch Befragen des Antragstellers oder der Antragstellerin“ (vgl. BT-Drs. 11/2296). Warum sollte das nicht auch für die Telekom gelten?

1.3 Vom Wissensdurst einer Botschaft

Auch das gibt es: ein Asylbewerber wollte freiwillig in seine Heimat zurückkehren. Zu diesem Zweck beantragte er die erforderlichen Reisepapiere bei seiner Botschaft; dabei half ihm der Soziale Dienst seiner Wohngemeinde. Die Botschaft stellte dann die Papiere zwar aus, wollte aber überraschenderweise zugleich vom Bürgermeisteramt wissen, wann und von wo aus der Asylbewerber in sein Heimatland abfliegt und an welchem Tag, zu welcher Uhrzeit und mit welchem Flug er dort auf welchem Flughafen ankommt. Der Soziale Dienst des Bürgermeisteramts hatte ob dieses Wissensdurstes Bedenken und, wie ich meine, ganz zu Recht: weil er dem Asylbewerber persönliche Hilfe im Sinne des Bundessozialhilfegesetzes leistete, muß er das Sozialgeheimnis wahren. Er darf also nicht über den Kopf des Betreuten hinweg agieren. Dies gilt hier um so mehr, weil ja keineswegs auszuschließen ist, daß eine solche Auskunft nachteilige Folgen für den Asylbewerber nach sich ziehen könnte.

2. Was alles im Amtsblatt steht

Das Lebenselixier jeder Gemeinde ist die aktive Teilnahme ihrer Bürger am kommunalen Geschehen: nicht umsonst verpflichtet deshalb die Gemeindeordnung Bürgermeister und Gemeinderäte, das Interesse der Bürgerschaft an der Gemeindeverwaltung zu fördern. Um dem gerecht zu werden, berichten viele Städte und Gemeinden regelmäßig in ihrem Amtsblatt auch über Gemeinderatssitzungen. Dabei können sich Konflikte zwischen dem Öffentlichkeitsgrundsatz und dem Datenschutz ergeben.

2.1 Die Nachbareinsprüche

Wenig erbaut waren einige Nachbarn, als sie im Amtsblatt ihrer 3 000 Einwohner-Gemeinde unter der Rubrik „Aus der Arbeit des Gemeinderats“ auf über eineinhalb Seiten lasen, aus welchen Gründen der Gemeinderat in öffentlicher Sitzung einem Baugesuch zugestimmt und gleichzeitig ihre Einwendungen dagegen zurückgewiesen hatte. Fein säuberlich war da aufgelistet, welches der teils schon seit Jahren bestehenden Nachbargebäude inwieweit vom Bebauungsplan abwich: z. B. welches Gebäude auf welcher Seite mit dem Dachvorsprung mit der Garage oder mit der Eingangsüberdachung um wie viele Zentimeter die Baulinie überschreitet oder welche Erdgeschoßfußbodenhöhe es auf den Zentimeter genau hat. Trotzdem mußte ich den verärgerten Eigentümern der Nachbargebäude sagen, daß das Bürgermeisteramt mit seiner Veröffentlichung wohl bis an die Grenzen des Zulässigen gegangen war, diese aber nicht überschritt. Denn das im Gemeinderat zur Entscheidung angestandene Bauvorhaben war in der Öffentlichkeit nicht unumstritten; darum bestand auch ein Interesse der Öffentlichkeit zu erfahren, aus welchen Gründen im einzelnen der Gemeinderat gerade so und nicht anders entschied; demgegenüber mußte das Interesse der Eigentümer der Nachbargrundstücke, daß über deren Bebauung nichts im Amtsblatt steht, zurückstehen.

2.2 Der Kaufpreis

Sicherlich ist es nicht jedermanns Sache, im Amtsblatt lesen zu müssen, welchen Kaufpreis er für den Verkauf eines Grundstücks erzielt hat. Das habe nichts auf dem öffentlichen Markt zu suchen, könnte man meinen. Im Grundsatz ist das sicher richtig. Doch ab und an gibt es auch Fälle, in denen man eine solche Veröffentlichung nicht nach § 26 LDSG beanstanden kann. Dafür ein Beispiel: Im Amtsblatt der Gemeinde Remshalden hieß es in einem Bericht über eine öffentliche Gemeinderatssitzung, der Gemeinderat habe die Veräußerung eines Grundstücks in einem Sanierungsgebiet genehmigt und auf die Ausübung des Vorkaufsrechts der Gemeinde verzichtet. Zugleich war noch der Kaufpreis genannt und ausgeführt, daß er dem Schätzwert entspricht. War dies mit dem Datenschutz vereinbar? Zu Recht finde ich, stellte man mir diese Frage. Doch die Gemeinde hatte ein Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg aus dem Jahr 1980 auf ihrer Seite, das besagt: über die Ausübung des Vorkaufsrechts sei grundsätzlich in öffentlicher Sitzung des Gemeinderats zu entscheiden, da schutzwürdige Interessen der Vertragspartner in solchen Fällen in der Regel nicht gegeben seien; eine nichtöffentliche Verhandlung über ein Vorkaufsrecht sei nur dann notwendig, wenn im Verlauf der Gemeinderatssitzung persönliche oder wirtschaftliche Verhältnisse zur Sprache kommen könnten, deren Bekanntwerden dem einzelnen nachteilig sein könne und an deren Kenntnisnahme die Allgemeinheit schlechterdings kein berechtigtes Interesse habe. Durfte danach der Gemeinderat die Sache mit

dem Vorkaufsrecht in öffentlicher Sitzung behandeln mit der Folge, daß jeder, der wollte, den Verlauf der Beratung verfolgen konnte, dann durfte die Gemeinde auch im Mitteilungsblatt berichten. Bleibt bloß die Frage, ob der Verwaltungsgerichtshof mit diesem Urteil nicht doch das öffentliche Informationsinteresse überbewertet und das Datenschutzinteresse zu gering achtet. Zu hoffen bleibt, daß er im Lichte der seit 1980 geführten Datenschutzdiskussion bei gegebenem Anlaß darüber nachdenkt.

3. Die Tücken der Computervernetzung

Um Nachrichten und Dokumente austauschen zu können, schließen datenverarbeitende Stellen ihre Rechner mehr und mehr zu Netzen zusammen. Doch mit dem Umfang der Vernetzung wächst das Risiko, daß Unbefugte in das Netz eindringen und auf Daten zugreifen können, die in den angeschlossenen Computern gespeichert sind. Diese Risiken muß man durch den Einsatz angemessener Sicherheitstechniken so gut es geht begrenzen. Solche existieren durchaus; doch nützt die beste Technik nichts, wenn sie falsch oder gar nicht angewandt wird. Ein schlechtes Beispiel dafür zeigte sich am regionalen Netz, das der Zweckverband Interkommunale Datenverarbeitung Ulm (IKD Ulm) betreibt.

3.1 Das regionale Netz der IKD Ulm

Die IKD Ulm, ein Zusammenschluß der Landkreise, Städte und Gemeinden der Regionen Bodensee-Oberschwaben, Donau-Iller und Ost-Württemberg, nimmt für ihre Mitglieder die Aufgaben der elektronischen Datenverarbeitung wahr. Unter anderem betreibt sie für ihre Mitglieder ein regionales Datennetz, das beispielsweise dem Sachbearbeiter einer angeschlossenen Gemeinde nicht nur den Direktzugriff auf die Daten erlaubt, die das Rechenzentrum gerade für seine Gemeinde speichert; zugleich ist ihm auch möglich, Nachrichten und Dokumente jedweder Art von einer Gemeinde an eine andere zu übersenden. Dabei hat die IKD Ulm die Rolle einer Vermittlungsstelle. Angekoppelt an dieses Netz sind u. a. das Landratsamt Bodenseekreis mit ca. 200, das Landratsamt Heidenheim mit 55, die Städte Giengen an der Brenz mit 43, Schwäbisch Gmünd mit 100, Ravensburg mit ca. 100 und Ulm mit 165 Bildschirmen.

Schon bei einem Kontrollbesuch im Jahr 1991 im Landratsamt Bodenseekreis ergaben sich Anhaltspunkte, daß man über dieses regionale Netz nicht nur Nachrichten und Dokumente austauschen kann, sondern daß auch Zugriffe auf Daten, die an das Netz angeschlossene Anwender im Computer speichern, möglich sind. Das Landratsamt Bodenseekreis leugnete dies damals freilich heftig; auch die Landesregierung machte sich in ihrer Stellungnahme zu meinem 12. Tätigkeitsbericht diesen Standpunkt zu eigen (LT-Drs. 11/496 S. 15). Um der Sache auf den Grund zu gehen, besuchte 1992 ein Mitarbeiter meines Amtes das Landratsamt Ravensburg und die Stadt Ravensburg und versuchte von dort aus über das Netz in fremde Computer einzudringen. Das Ergebnis übertraf unsere Befürchtungen.

3.2 Die offene Haustür

Viel leichter als erwartet war in das regionale Netz einzudringen. Meinem Mitarbeiter war es mühelos möglich, von einem beliebigen Bildschirm des Computers der Stadt Ravensburg über das regionale Netz bis zum Computer des Landratsamts Bodenseekreis, der sog. Anmeldemaske, vorzudringen. Er mußte sich dabei nicht einmal mit einem Paßwort am Computer der

Stadt Ravensburg anmelden; es genügte, den Bildschirm einzuschalten und eine einfache Zeichenfolge einzugeben. Einmal bis zur Anmeldemaske vorgestoßen, gelangte er auch rasch in das System hinein. Hierzu benutzte er einen Zugang, den der Hersteller für Wartungszwecke vorgesehen hat, und das vom Hersteller hierfür vergebene Start-Paßwort. Beides kann wer will in den Handbüchern des Herstellers nachlesen. Doch damit nicht genug: ein Eindringen war außerdem über einen für Testzwecke vorgesehenen Zugang möglich. Ebenso mühelos gelang es meinem Mitarbeiter, vom Computer der Stadt Ravensburg aus durch Eingabe einer weiteren einfachen Zeichenfolge über das regionale Netz zur Anmeldemaske des Computers im Landratsamt Heidenheim vorzudringen. Was er dort erlebte, war nun wirklich erschreckend. Durch Eingabe eines vom Hersteller vergebenen Paßworts gelangte er auch noch unbemerkt in den Computer des Landratsamtes und das nicht bloß als irgendein Benutzer, sondern als Systemverwalter – also als der, welcher mit den höchsten Zugriffsrechten ausgestattet ist. Dort angekommen, wäre jede nur denkbare Manipulation möglich gewesen: mein Mitarbeiter hätte mit den Befugnissen des Systemverwalters z. B. leicht alle Schreiben, Anschriften und sonstige Informationen, die das Landratsamt in seinem Computer speichert, abrufen, ja auch verändern können und das sogar unter dem Namen des berechtigten Benutzers. Denn alle Paßworte waren im Klartext, also unverschlüsselt, gespeichert. Auch hätte mein Mitarbeiter unbemerkt neue Benutzer eintragen und diese mit umfassenden Zugriffsrechten ausstatten können, so daß der Zugriffsschutz selbst dann noch, wenn der Systemverwalter des Landratsamtes Heidenheim sein Paßwort ändert, jederzeit immer noch hätte unterlaufen können. Bei alledem ist zu bedenken, daß das von meinem Mitarbeiter verwendete Paßwort des Systemverwalters in den Handbüchern des Herstellers von jedermann nachzulesen war. Das heißt: der Systemverwalter des Landratsamtes Heidenheim hatte das Paßwort seit Inbetriebnahme des Computers im Oktober 1989, also fast zweieinhalb Jahre lang, nicht geändert.

Unkontrollierte Zugriffe über das regionale Netz wären aber auch von der IKD Ulm aus möglich gewesen. Fast alle Mitarbeiter der IKD Ulm verfügen über Bildschirme, die an das regionale Netz angeschlossen sind oder mit einem einfachen Umstecken des Kabels jederzeit mit dem Netz verbunden werden können. Zugang zum regionalen Netz hat jeder Mitarbeiter der IKD Ulm, der einen Bildschirm einschaltet und eine einfache Zeichenfolge eingibt. Ein Paßwort wird nicht benötigt. Irgendwelche technischen Vorkehrungen, die den Zugang zum Netz einschränken, hat die IKD Ulm nicht getroffen. Tatsächlich aber benötigen nur die Systemprogrammierer den Zugang zum regionalen Netz, um Störungen und Fehler zu beheben.

Klar ist, solche Paßwortmängel, wie sie beim Landratsamt Bodenseekreis und vor allem auch beim Landratsamt Heidenheim festgestellt und von mir dann auch nach § 26 LDSG beanstandet wurden, können sich gerade bei Netzen äußerst verhängnisvoll auswirken. Einem Hacker wäre es z. B. beim Landratsamt Heidenheim ohne weiteres möglich gewesen, dort ein beispielloses Zerstörungswerk zu inszenieren. Deshalb ist ein wirksamer Paßwortschutz bei den Anwendern eine Grundvoraussetzung für den Betrieb eines solchen regionalen Netzes, wie es die IKD betreibt. Das allein reicht, anders als die IKD Ulm und die beiden Landratsämter zu meinen scheinen, jedoch nicht aus. Jeder Praktiker weiß, daß sich bei so komplexen und umfangreichen Systemen, wie sie solche Datennetze darstellen, irgendwelche

Fehler, z. B. bei der Änderung bestehender oder beim Einsatz neuer Versionen der Steuerungsprogramme – sei es in den Computern, sei es im Datennetz selbst – einschleichen und Hintertüren offenbleiben können. Aus diesem Grund müssen in einem solchen Netz auch die einzelnen Rechner gegeneinander abgeschottet werden, so daß es z. B. einem Sachbearbeiter in Ravensburg nicht mehr möglich ist, bis zur Anmeldemaske des Computers in Heidenheim vorzudringen. Daß eine solche Abschottung fehlte, habe ich gegenüber der IKD Ulm und gegenüber den Landratsämtern Heidenheim und Bodenseekreis nach § 26 LDSG beanstandet. Abhilfe ist dringend notwendig. Die IKD Ulm und ihre Mitglieder müssen rasch initiativ werden und ein umfassendes Datenschutz- und Datensicherheitskonzept erarbeiten und so das Netz und die angeschlossenen Rechner besser als bisher gegen unbefugte Zugriffe absichern.

4. Statistisches Landesamt will Blankoscheck

Nur einmal eben eine kurze Unterschrift verlangte das Statistische Landesamt kürzlich von der Stadt Bad Dürkheim: sie sollte per Postkarte ihr Plazet geben, daß sich das Statistische Landesamt beim Regionalen Rechenzentrum Alb-Schwarzwald mit Daten der Einwohner von Bad Dürkheim bedienen kann. Ein Mitarbeiter der Stadt wurde stutzig. Auf seine Nachfrage erläuterte ihm dann das Statistische Landesamt, um was es genau ging: die Statistiker wollten ihre Auswahlgrundlage für den Mikrozensus – also für die jährlich bei einem Prozent der Bevölkerung durchzuführende „Kleine Volkszählung“ – auf einen neuere Stand bringen. Zu diesem Zweck sollte ihnen die Stadt Bad Dürkheim die genaue Adresse aller neu gebauten oder veränderten Gebäude sagen, zudem auch, wie viele Wohneinheiten diese Gebäude haben und wie viele Personen dort „wohnberechtigt“ sind; Rechtsgrundlage für die ganze Aktion sei das Volkszählungsgesetz. Zu Recht kam der Stadt Bad Dürkheim die Angelegenheit trotz dieser Erklärungen spanisch vor; sie fragte mich um Rat. So konnte ich – zumindest im Fall der Stadt Bad Dürkheim – noch rechtzeitig einschreiten: das Statistische Landesamt ist nämlich zu solchen Aktualisierungsmaßnahmen keineswegs berechtigt. Nach dem Volkszählungsgesetz darf es sich zwar bei der Festsetzung der Auswahlbezirke für den Mikrozensus auf die Ergebnisse der Volkszählung 1987 stützen; von einer Aktualisierung anhand der Melderegister oder anderer Daten der Gemeinden steht aber im Volkszählungsgesetz nichts. Auch sehe ich keinen Grund, weshalb eine so in die Tiefe gehende Aktualisierung der Datengrundlage des Statistischen Landesamts notwendig sein sollte. Verständlich ist, wenn das Statistische Landesamt wissen will, wo ein neuer Stadtteil entsteht, um diesen dann eventuell noch in den Mikrozensus einzu beziehen. So etwas kann ihm die Stadt auch ohne weiteres sagen. Allein aber, um zu prüfen, wo es seine Zähler hinschicken soll, benötigt das Statistische Landesamt kaum detailliertere Angaben über jedes neue Haus und über jede neue Wohnung inklusive der Zahl der Bewohner. Ich beanstandete deshalb die Wißbegier des Statistischen Landesamts nach § 26 LDSG und zugleich auch, daß es zunächst nicht einmal für nötig hielt, der Stadt Bad Dürkheim zu erläutern, welche Daten es eigentlich genau haben will. So einfach kann es für sich keine Blankoschecks verlangen.

5. Das Postamt als Außenstelle des Rathauses?

Post von der Post erhielt der Bürgermeister einer ländlichen Gemeinde: ob er denn nicht die Poststelle in einem der Teilorte beauftragen wolle, Anträge aller Art für das Bürgermeisteramt entgegen-

zunehmen und dessen Bescheide an Bürger auszuhändigen? Die Vorteile für die Bürger lägen doch auf der Hand. Ersparnis von Zeit und Wegen, Öffnungszeiten auch zu Zeiten, in denen das Rathaus keine Sprechstunde hat. So lautete das Angebot der Post. Ähnliche Angebote hatte die Post auch schon vereinzelt anderen Gemeinden innerhalb und außerhalb unseres Bundeslandes gemacht, um auf diese Weise kleine Postdienststellen abseits der Zentren besser auslasten zu können und damit deren Erhalt zu sichern. Bevor der Bürgermeister der Sache nähertreten wollte, wollte er wissen, ob denn der Datenschutz all das zuließe, was der Post vorschwebt. Die Rechtslage sieht hier so aus: beschränkt sich die Tätigkeit der Post allein darauf, die Anträge der Bürger für die Gemeinden und Städte entgegenzunehmen, ohne dabei die Bürger etwa rechtlich zu beraten oder gar ihre Anträge fachlich zu bearbeiten, dann würde die Post, soweit es dabei um Daten der Bürger geht, als Auftragnehmer für die Gemeinden und Städte tätig. Eine solche Auftragsdatenverarbeitung läßt das Landesdatenschutzgesetz im Grundsatz zu. Klar muß jedoch sein, daß die Auftraggeber voll verantwortlich für die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen bleiben. Die Gemeinden und Städte müßten deshalb mit der Post exakt festlegen, welche konkreten Dienstleistungen ihr obliegen, welche technischen und organisatorischen Vorkehrungen sie dabei zu treffen hat, damit die Bürgerdaten, welche sie auf diese Weise erfährt, geheim bleiben und für keine fremden Zwecke verwandt werden. Wenn dem so ist, und zudem die Bürger die freie Wahl haben, ob sie sich an die Postdienststelle oder lieber direkt an die Gemeindeverwaltung wenden, steht jedenfalls der Datenschutz nicht im Wege, wenn Kommunen für ihre Dienstleistungen Postämter einschalten. Das Innenministerium machte freilich aus anderen Gründen Vorbehalte: bestimmte Tätigkeiten wie etwa die Entgegennahme von An- und Abmeldungen beim Einwohnermeldeamt, von Personalausweis- und Paßanträgen oder von Anträgen von Ausländern auf Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung sollten von der Übernahme durch die Post ausgenommen werden. Ob das Kooperationsmodell der Post Erfolg haben wird, erscheint mir nach alledem fraglich.

6. Hartnäckig!

Das geltende Recht verbietet den Einwohnermeldeämtern, den Rundfunkgebührenbeauftragten komplette Listen mit den Namen und Anschriften aller über 18 Jahre alten Einwohner auszuhändigen. So schrieb ich letztes Jahr im 12. Tätigkeitsbericht (LT-Drs. 10/6470, S. 73) und genauso beurteilt auch das Innenministerium die Rechtslage. Auf meine Bitte wies es inzwischen die Einwohnermeldeämter ausdrücklich durch Erlaß hierauf hin. Meine Erwartung, damit sei das Problem endlich vom Tisch, erwies sich freilich als trügerisch.

6.1 Was leider immer noch geschieht

Von Bürgern und Bürgermeisterämtern erfuhr ich, daß der Süddeutsche Rundfunk nach wie vor nicht bereit ist, diese Rechtslage zu akzeptieren. Erneut forderte er 1992 Einwohnermeldeämter auf, seinen Rundfunkgebührenbeauftragten vollständige Listen aller volljährigen Einwohner zu überlassen. Gegen eine Große Kreisstadt strengte er sogar einen Musterprozeß an, um so die verweigerte Herausgabe solcher Listen zu erzwingen. Dies alles geschah, obwohl auch der am 1. Jan. 1992 in Kraft getretene Rundfunkgebührenstaatsvertrag in aller Klarheit sagt, daß der Rundfunk bei den Einwohnermeldeämtern Auskünfte über Einwohner nur einholen darf, wenn tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, daß sie ein Rundfunkgerät zum Empfang bereithalten und dieses nicht oder nicht ausreichend angezeigt haben. Und

selbst dann dürfen die Einwohnermeldeämter nur Auskunft geben, soweit sie zur Überwachung der Rundfunkgebührenpflicht erforderlich und die Erhebung der Daten beim Betroffenen nicht möglich ist oder einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würde. Was heißt das: der Süddeutsche Rundfunk nimmt bewußt in Kauf, daß die Einwohnermeldeämter mit zwei unterschiedlichen Standpunkten konfrontiert sind: zum einen mit seiner eigenen Meinung, zum anderen mit der von der Landesregierung und mir vertretenen Rechtsansicht; und nicht genug: ungerührt verwies er die Einwohnermeldeämter auch noch darauf, sie müßten eben mit dieser Situation leben, da es keine gemeinsame oberste Instanz gäbe. Soviel Hartnäckigkeit, wo es um Bürgerdaten geht, überrascht denn doch. Ich bat deshalb das Innenministerium während der Beratungen meines letzten Tätigkeitsberichts im Ständigen Ausschuß, auf den Süddeutschen Rundfunk im Rahmen des Möglichen einzuwirken, daß er seine Haltung endlich aufgibt. Und was tat das Innenministerium? – es übersandte dem Süddeutschen Rundfunk seinen Erlaß an die Einwohnermeldeämter, in dem es die Rechtslage dargelegt hatte, „zur Kenntnisnahme“. Ob das hilft, bleibt abzuwarten.

6.2 Was hoffentlich nicht kommt

Durch eine Rechtsverordnung könnte das Innenministerium zulassen, daß die Einwohnermeldeämter den Rundfunkanstalten „regelmäßig“ Meldedaten zur Verfügung stellen. Damit wäre erreicht, was die Rundfunkanstalten schon immer wollten. In der Vergangenheit widerstand das Innenministerium ihrem Drängen, eine solche Regelung zu erlassen. Zu hoffen ist, daß es auch in Zukunft standhaft bleibt.

7. Wer bekommt den Bauplatz?

Bauplätze für Wohnungen sind rar. Hält eine Stadt oder Gemeinde Bauplätze für Bauwillige bereit – in der heutigen Zeit eher eine Rarität –, ist meist die Nachfrage größer als das Angebot. Um die richtigen Bewerber auszuwählen, legen die Kommunen in der Regel in einem Fragebogen Vergabekriterien fest, den die Bewerber auszufüllen haben. Bei solchen Fragebogen gibt es immer wieder Unsicherheiten wegen des Datenschutzes. Generell läßt sich sagen:

Hat eine Kommune Bauplätze zu vergeben, darf sie von den Bauplatzbewerbern das erfragen, was sie für ihre Entscheidung unbedingt wissen muß. Beim Festlegen der Entscheidungskriterien hat sie insbesondere den Gleichheitsgrundsatz zu beachten; sie muß also unter den einzelnen Bewerbern die Auswahl nach vernünftigen, sachlich einleuchtenden Gründen treffen. Dafür kommen in erster Linie soziale Gesichtspunkte in Betracht, z. B. die Größe der Familie, die bisherige Wohnsituation und die wirtschaftlichen Verhältnisse. Auch persönliche Bindungen der Bauplatzbewerber an die Gemeinde und etwaige besondere Verdienste um die Gemeinde eignen sich als Entscheidungskriterium. Schließlich wird man einer Gemeinde auch nicht verwehren können, sich zu vergewissern, ob die Baufinanzierung im Fall der Zuteilung eines Bauplatzes gesichert ist.

Immer wieder sehen wir freilich Fragebogen, die mit ihren Fragen um einiges über das Ziel hinausschießen. Das fängt schon bei den Personalien an. Warum soll eine Gemeinde für die Vergabe eines Bauplatzes das genaue Geburtsdatum des Bewerbers wissen müssen? Das Geburtsjahr reicht doch aus. Warum will die eine oder andere Gemeinde die Namen der Kinder wissen? Vollauf genügt doch, wenn sie Zahl und Alter kennt. Auch auf den Geburtsort des Bewer-

bers kann es wahrlich nicht ankommen, weil er allein überhaupt nichts über die Bindung des Bewerbers zur Gemeinde aussagt; oft genug ist der Geburtsort lediglich eine Frage des Standorts eines Krankenhauses. Soweit es um die berufliche Situation geht, dürfte allenfalls der Beruf des Bewerbers und sein Arbeitsort von Interesse sein, ganz gewiß aber nicht auch Name und Anschrift seines Arbeitgebers. Die Kommunen sollten deshalb auf solche Fragen verzichten. Natürlich sollten sie auch nicht bereits bei einer bloßen Vormerkung für eine spätere Vergabe Auskünfte über das Einkommen und Vermögen begehren, sondern sich danach erst erkundigen, wenn die Bauplatzvergabe spruchreif wird und zudem der Interessent in der engeren Wahl ist; gleiches gilt für die Offenlegung der Finanzierung eines Bauvorhabens. Will sich eine Kommune durch Vorlage einer Bankbestätigung Gewißheit über die Finanzierung verschaffen, sollte sie diese vom Bewerber gesondert anfordern und nicht gleich in die Fragebogen aufnehmen, weil sonst – was gar nicht nötig ist – die Bank von den im Fragebogen enthaltenen Angaben eines Bewerbers erfährt. Und noch eines, was leider immer wieder vergessen wird: wenn eine Kommune bei Bauplatzbewerbern Daten erhebt, muß sie ihnen ausdrücklich sagen, weshalb sie dies tut und sie vor allem auch darauf hinweisen, daß eine Nichtbeantwortung von Fragen eine negative Entscheidung zur Folge haben kann. Dies verlangt § 11 Abs. 2 LDSG, damit sich der Bürger über seine Rechtsstellung völlig im klaren ist.

8. Daten rund um den Kindergarten

Auch Kindergärten können nicht ohne Informationen über ihre Kinder und deren Eltern auskommen. Leider treten immer wieder andere an sie heran und möchten Informationen über die Kindergartenkinder. Deshalb ist auch hier der Datenschutz gefragt.

8.1 Das Aufnahmeformular

„Nur das Erforderliche“ ist einer der wichtigsten Grundsätze des Datenschutzes. Jeder soll nur das von sich preisgeben müssen, was der andere wissen muß, damit er das tun kann, was seines Amtes ist. Selbstverständlich gilt dies auch, wenn Eltern ihr Kind für den Kindergarten anmelden. Das ist aber noch längst nicht selbstverständlich, wie ich am Aufnahmeantrag der Stadt Waldenbuch sah, den mir ein Bürger zugesandt hatte. In diesem Vordruck, der den andernorts verwandten Vordrucken sicherlich ähnelt, wurde z. B. nicht nur nach Geburtstag, Staatsangehörigkeit, Konfession und Krankenkasse des Kindes gefragt, sondern auch nach diesen Daten der Eltern und dazu noch nach deren Beruf und Arbeitsplatz. Keine Frage, das ging zu weit. Die Stadt war denn auch sofort bereit, ihren Vordruck so, wie ich ihr nahegelegt hatte „abzuspecken“. Jetzt müssen die Eltern vor der Aufnahme nur noch folgende Angaben machen:

- Name, Geburtstag, Staatsangehörigkeit und Anschrift des Kindes sowie das Datum von Tetanusimpfungen, die Anschrift und die Telefonnummer des Hausarztes;
- Name und Anschrift von Vater und Mutter sowie die Telefonnummern, unter denen sie im Notfall zu erreichen sind;
- Name und Geburtstage der Geschwister, weil die Kindergartengebühr von Anzahl und Alter der Geschwister abhängig ist.

Darüber hinaus fragt die Stadt Waldenbuch noch nach der Konfession, der Krankenkasse und eventuellen Krankheiten des Kindes, weist aber bei diesen Fragen die Eltern darauf hin, daß ihnen frei steht, ob sie diese für die Arbeit der Kindergärtnerinnen unter Umständen hilfreichen Angaben machen wollen oder nicht. Dieses Beispiel, meine ich, sollte Schule machen.

8.2 Grundschullehrer im Kindergarten

Kindergärten und Grundschulen sollten möglichst eng zusammenarbeiten, empfiehlt das Kultusministerium schon seit vielen Jahren. „Übergeordnete Zielsetzung der Kooperation ist die Sicherung eines möglichst bruchlosen Übergangs vom Kindergarten zur Grundschule“, heißt es dazu erläuternd in geradezu klassischem Bürokratendeutsch in einer Verwaltungsvorschrift des Kultusministeriums aus dem Jahr 1983. Ein Hinweis einer Grundschullehrerin zeigte mir, daß eine solche Kooperation freilich ihre Tücken hat. Sie schrieb:

„In vielen Kindergärten und Grundschulen wird seit einigen Jahren kurz vor dem Schulaufnahmetag ein Treffen zwischen der Schulleitung und den Erzieherinnen der betreffenden Kindergärten vereinbart. Bei dieser Besprechung geben die Erzieherinnen an die Schulleitung Informationen über die Grundschulfähigkeit ihrer Kinder weiter, ohne Wissen der Eltern. Am Schulaufnahmetag erfahren dann die Eltern von der Schulleitung, daß der Kindergarten ihr signalisiert habe, daß ihr Kind nicht schulreif sei und deshalb getestet werden soll. Die Eltern sind hinterher über die Erzieherinnen verärgert.“

Wird die Kooperation so praktiziert, ist in der Tat einiges faul. Klar sein muß nämlich der althergebrachte Datenschutzgrundsatz, daß Erzieherinnen eines Kindergartens der Grundschule nur dann Informationen über die Kinder zukommen lassen dürfen, wenn ihnen eine Rechtsvorschrift dies ausdrücklich erlaubt oder aber die Eltern mit der Unterrichtung der Grundschullehrer einverstanden sind. Eine solche Rechtsvorschrift gibt es nicht: insbesondere hilft hier § 11 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 LDSG nicht weiter, denn Eltern schicken ihre Kinder nicht in den Kindergarten, damit man dort heimlich deren Schulreife prüft und auch noch die Schule über das Ergebnis informiert wird. Deshalb: Kooperation mit der Schule ja, aber Informationsaustausch zwischen Kindergärten und Schule nur mit ausdrücklicher Einwilligung der Eltern.

Nicht anders ist die Rechtslage, wenn der Grundschullehrer den Kindergarten besucht und die einzelnen Kinder selbst gezielt auf ihre Schuleignung hin beobachtet. Auch das kommt vor. Weil der Grundschullehrer auf diese Weise Informationen über das Kind sammelt, darf auch dies nur geschehen, wenn die Eltern zuvor ausdrücklich eingewilligt haben. Erfreulich, daß das Kultusministerium meine Hinweise zum Anlaß nimmt, seine Verwaltungsvorschrift zu ändern. Zu hoffen ist, daß diesen Worten jetzt auch bald die Taten folgen.

9. Das alte Lied – Sorglosigkeit bei der Vernichtung von Unterlagen

Aktenfunde in Behördenfluren, am Straßenrand, im Müll – man sollte meinen, solche abgeschmackten Geschichten seien 12 Jahre nach Inkrafttreten des Landesdatenschutzgesetzes wohl passé. Schön wär es, doch in großer Regelmäßigkeit erfahre ich immer aufs neue von Fällen dieser Art.

- In Göppingen fielen einem Passanten am Straßenrand gestapelte Pakete mit Karteikarten und Computerausdrucken des Städtischen Liegenschaftsamtes über säumige Mieter von städtischen Wohnungen auf. Diese Unterlagen standen neben Zeitungen und Fachzeitschriften für eine Altpapiersammlung bereit. Da dies offenbar selbst den Machern der Altpapiersammlung nicht ganz geheuer vorkam, nahmen sie diese Unterlagen gar nicht erst mit. So kam es, daß die Stadtverwaltung die Unterlagen am zweiten Tag nach der Bereitstellung am Straßenrand noch „retten“ konnte. Bis dahin aber hatte jeder Passant die Möglichkeit, Unterlagen einfach mit nach Hause zu nehmen oder aber unmittelbar an Ort

und Stelle zu lesen, welcher Mieter welche Wohnung bewohnte, wieviel Miete er bezahlen mußte und wie hoch seine Rückstände waren. Die Stadt Göppingen bezeichnete den Vorfall als Panne. Nur, solche Pannen dürfen im Interesse der betroffenen Bürger nicht passieren. Dagegen gilt es, ausreichende Schutzvorkehrungen zu treffen. Daß die Stadt dies nicht tat, mußte ich deshalb nach § 26 LDSG beanstanden.

- Aus Mühlacker übersandte mir ein Bürger ein Blatt einer Grundsteuer-Soll-Liste, die im Aufzug des dortigen Rathauses zur Tiefgarage gefunden worden sein soll. Auch hierbei handelte es sich um eine Unterlage, die zur Vernichtung bestimmt und aus dem aktuellen Aktenbestand ausgesondert war. Wie es zu dem Fund kommen konnte, blieb hier allerdings im Dunkeln, da sich der Finder bedeckt halten wollte. Sicher ist aber immerhin: der bezeichnete Fundort lag auf dem Weg, den die zur Vernichtung bestimmten Unterlagen beim Transport üblicherweise nehmen. Auch hier stellte sich heraus, daß die Stadt keine klaren Regelungen getroffen hatte, wie mit auszusonderndem und zu vernichtendem Schriftgut umzugehen ist.

Vorkommnisse dieser Art können nicht nur für die unmittelbar Betroffenen von Nachteil sein. Sie werden erfahrungsgemäß auch von den Medien und der Öffentlichkeit in aller Regel aufmerksam registriert. Oft sieht man sie sogar als eine Art Prüfstein, wie die Behörde, der das Malheur widerfuhr, insgesamt den Datenschutz handhabt. Auch deshalb sollte allen klar sein, daß die Sorgfalt im Umgang mit Bürgerdaten nicht schon dann enden darf, wenn die Daten lösungsreif und die Datenträger zur Vernichtung freigegeben sind – seien es schriftliche Unterlagen auf Papier, seien es elektronisch lesbare Datenträger. Wer solche Unterlagen mit Bürgerdaten aussondern und zu vernichten hat, muß klare schriftliche Regelungen treffen, wie damit umzugehen ist und wer was dabei im einzelnen zu erledigen hat. Da Papier bekanntlich geduldig ist, gilt auch zu kontrollieren, ob die schriftliche Regelung tatsächlich so praktiziert wird.

6. Teil : Gesundheit und Soziales

1. Abschnitt : Das Krankenhaus

Alle sind sich einig: Datenschutz im Krankenhaus – das muß sein, werden doch kaum irgendwo sonst so sensible und zudem so viele Informationen über einzelne Personen erfragt, festgestellt und registriert wie dort. Zu dieser Stimmungslage trugen auch die vielen Computer, die man inzwischen in Krankenhäusern stehen sieht, das ihrige bei. Jeder weiß, ohne sie könnten die Krankenhäuser schon längst nicht mehr ihre Verwaltungsgeschäfte, insbesondere die Abrechnungen, bewältigen. Mehr und mehr spielt der Computer aber auch im medizinisch-pflegerischen Bereich eine gewichtige Rolle. Deshalb war es höchste Zeit, daß der Landtag 1991 Regelungen über die Datenverarbeitung im Krankenhaus beschloß und in das Landeskrankenhausgesetz aufnahm; sie traten am 1. Januar 1992 in Kraft. Grund genug für mein Amt, sich verstärkt der Datenschutzprobleme im Krankenhaus anzunehmen und 1992 u. a. auch Kontrollbesuche im Kreiskrankenhaus Offenburg und in der Klinik Schillerhöhe in Gerlingen durchzuführen.

1. Die Krankenhäuser wollen zuviel wissen

Viele befanden sich schon einmal in der Situation: als sie in ein Krankenhaus mußten, erhielten sie bei der Aufnahme als erstes einen Vordruck in die Hand gedrückt, den sie ausfüllen mußten. Inzwischen läuft die Sache häufig etwas anders ab: keine Aufnahme-Vordrucke mehr, statt dessen sitzt der Mitarbeiter des Krankenhauses, der die Aufnahmeformalitäten zu erledigen hat, direkt vor dem Bildschirm, stellt dem Neuankömmling Fragen und tippt die Antworten sofort ein. Genauso macht es auch das Kreis Krankenhaus Offenburg – ein Krankenhaus der Zentralversorgung mit ca. 500 Betten und 15 000 Patienten pro Jahr. Bis zum Kontrollbesuch meines Amtes mußten seine Patienten bei der Aufnahme nicht nur Name, Vorname, Geschlecht, Anschrift, Geburtstag, Versicherungsart und Krankenkasse angeben, sondern z. B. auch ihren Beruf und Arbeitgeber. War ein Patient nicht selbst Mitglied einer Krankenkasse, sondern nur über einen Familienangehörigen versichert, wollte man nicht nur dessen Name und Anschrift, sondern auch dessen Beruf und Arbeitgeber wissen. Nicht minder penibel befragt wurden die Patienten wegen ihres Familienstandes: statt sich mit der Angabe verheiratet oder nicht zu begnügen, interessierte sich das Krankenhaus auch dafür, ob der Patient getrennt lebt, geschieden, verwitwet oder ledig ist. Ähnlich ins Detail gingen die Fragen nach der Religionszugehörigkeit: das Krankenhaus speicherte im Computer nicht nur, ob der Patient evangelisch oder katholisch ist und damit einer Kirche angehört, die einen Krankenhausseelsorger im Krankenhaus Offenburg hat, sondern auch, ob sich ein Patient zum Islam oder zu den Zeugen Jehovas bekennt – ja sogar, daß jemand angab, er sei ohne Glaubensbekenntnis.

Diese detaillierten Fragen gingen entschieden zu weit; § 45 des Landeskrankenhausesgesetzes (LKHG) verbietet den Krankenhäusern, den Patienten solche Angaben abzuverlangen und zu speichern. Im einzelnen liegen die Dinge so:

- Unzulässig war es, generell von allen Patienten Beruf und Arbeitgeber und von Familienversicherten zudem auch Beruf und Arbeitgeber des Familienangehörigen zu erfragen und zu speichern. Denn diese Angaben brauchen Krankenhäuser in der Regel nicht, um die mit der Behandlung des Patienten verbundenen Verwaltungsgeschäfte zu erledigen. Insbesondere sind diese Angaben nicht, wie Krankenhausverwaltungen immer wieder geltend machen, zur Abrechnung mit den Krankenkassen erforderlich; aus § 301 SGB V ergibt sich dies klipp und klar. Allenfalls im Einzelfall kann es ausnahmsweise einmal sein, daß ein Krankenhaus den Beruf des Patienten und seinen Arbeitgeber kennen muß – z. B. wenn der Patient seine Krankenkasse nicht kennt oder wenn das Krankenhaus bei Berufsunfällen die kostentragende Berufsgenossenschaft ermitteln muß. Nur in solch besonders gelagerten Einzelfällen darf das Krankenhaus diese Daten erfragen und speichern.
- Die Verwaltung eines Krankenhauses muß auch den Familienstand nicht so exakt kennen, wie ihn das Kreis Krankenhaus Offenburg erfragte und speicherte. Es reicht völlig aus, wenn sie weiß, ob der Patient verheiratet ist oder nicht – und damit, ob unter Umständen ein Ehegatte für die Krankenhauskosten mithaftet. Nicht überzeugt der Einwand mancher Krankenhausverwalter, ein Krankenhaus müsse über den Familienstand eines Patienten genau Bescheid wissen, da es nur dann z. B. bei einer plötzlichen Verschlimmerung des Gesundheitszustandes des Patienten entscheiden könne, wer zu verständigen sei. Denn dies sollte das Krankenhaus nicht über den Kopf des Patienten hinweg mit Angehörigen klären, sondern

in der Regel bereits bei der Aufnahme in unmittelbarem Kontakt mit dem Patienten. PS: Selbstverständlich ist es behandelnden Ärzten unbenommen, sich im Rahmen der Anamnese nach dem genauen Familienstand zu erkundigen, wenn sie meinen, dies zur Behandlung wissen zu müssen.

- Keinen Sinn macht, die Zugehörigkeit eines Patienten zu einer Religionsgemeinschaft zu erfassen, die im Krankenhaus überhaupt keine Krankenhauseelsorge wahrnimmt. Erst recht verbietet sich zu speichern, daß der Patient überhaupt keiner Religionsgemeinschaft angehört.

Diese Verstöße gegen den Datenschutz beanstandete ich nach § 26 LDSG. Leider sind sie, wie ich aus vielen Anfragen und Kontakten weiß, auch sonst bei Krankenhäusern im Land noch weit verbreitet. Zu hoffen ist, daß auch diese sie so rasch abstellen, wie es das Krankenhaus Offenburg größtenteils gleich nach dem Kontrollbesuch tat. In einem Punkt allerdings ist das Krankenhaus Offenburg nach wie vor nicht auf der Seite des Datenschutzes: es will die Patienten weiterhin nach ihrem Arbeitgeber fragen und diese Daten auch speichern; sein kleines Zugeständnis, den Patienten vorab wenigstens darauf hinzuweisen, daß er diese Frage nicht beantworten muß, genügt nicht.

2. Wer war schon einmal Patient?

Geriete eine der rund 370 Pflegekräfte des Kreiskrankenhauses Offenburg in Versuchung und wüßte gern, ob Bekannte oder wer auch sonst schon einmal im Krankenhaus behandelt wurden, könnte sie dies mit Leichtigkeit feststellen. Sie bräuchte nur ein bestimmtes Suchprogramm des EDV-Verfahrens aufrufen und schon könnte sie sich an jedem der ca. 260 Bildschirme des Krankenhauses Name, Vorname, Geschlecht und Geburtsdatum aller rund 60 000 Patienten anzeigen lassen, die seit 1. Jan. 1989 behandelt wurden und deshalb in der zentralen Patientendatenbank gespeichert sind – ganz gleich, auf welcher Station sie lagen und wie lange sie schon entlassen sind. Damit nicht genug: möchte die Pflegekraft noch mehr wissen, könnte sie mit Hilfe eines weiteren Teilprogramms auch Anschrift, Staatsangehörigkeit, Religionszugehörigkeit, Familienstand (verheiratet, getrennt lebend, geschieden, verwitwet und ledig), Beruf und Arbeitgeber abrufen. Dies alles könnte geschehen – da der Computer nur den Zugang zur Patientendatenbank als solchen festhält, nicht aber wer wann auf welche Patientendaten zugegriffen hat –, ohne daß jemand wenigstens im nachhinein noch feststellen könnte, wen so über Gebühr die Neugier geplagt hat. Noch mehr wäre der Pflegekraft sogar möglich: durch Aufruf einer weiteren Bildschirmmaske könnte sie auch nachsehen, auf welcher Station der gesuchte Patient genau wann behandelt wurde. Dies bliebe dann allerdings nicht mehr unbemerkt, da der Computer solche Zugriffe auf die Patientendatenbank der Verwaltung des Krankenhauses anzeigt.

Diese Ausgestaltung des – auch von anderen Krankenhäusern im Land eingesetzten – EDV-Verfahrens begründete das Offenburger Krankenhaus so: um den Erfassungsaufwand soweit wie möglich zu reduzieren, sei das Programm so gestaltet, daß die Stammdaten der einzelnen Patienten nur einmal erfaßt würden. Müßten sie später erneut in das Krankenhaus, würden ihre Stammdaten nur noch aktualisiert. Deshalb müsse bei der Aufnahme eines Patienten in das Krankenhaus zunächst einmal der Computer befragt werden, ob der Patient schon in der zentralen Patientendatenbank gespeichert ist. Da aber die Aufnahmestation des Krankenhauses nur während der üblichen Arbeitszeit besetzt sei, erfolge insbesondere nachts, an Wochenenden und

Feiertagen die Aufnahme entweder in der sog. Notaufnahme oder direkt auf den Stationen und dann sei es eben Sache der Pflegekräfte, den Part der Aufnahme mit zu übernehmen. Da jede Pflegekraft in diese Situation kommen könne, müßten alle Pflegekräfte auf die Stammdaten aller ehemaligen Patienten des ganzen Krankenhauses – also nicht nur die in der jeweiligen Abteilung oder Station aufgenommenen Patienten – zugreifen können. Durch die Vergabe so weitgehender Zugriffsrechte an die Pflegekräfte werde der Verwaltungsaufwand für das Pflegepersonal verringert. Dies sei gerade beim gegenwärtigen Pflegenotstand sehr wichtig.

Gewiß, wer wüßte nicht um den Pflegenotstand und die vielen damit einhergehenden Probleme: trotz allem Verständnis dafür wird aber eine solche Organisation der Datenverarbeitung mit solch umfassendem Zugriff einzelner Pflegekräfte auf Patientendaten den Anforderungen des Datenschutzes nicht gerecht; sie verstößt gegen § 9 Abs. 2 Nr. 10 LDSG. Mit einer solchen Technikgestaltung geht das Krankenhaus ein Mißbrauchsrisiko ein, das in keinem angemessenen Verhältnis zu dem Vorteil steht, den Verwaltungsaufwand etwas zu reduzieren. Abhilfe wäre im übrigen auch durchaus möglich: da die einzelnen Pflegekräfte auf den Stationen außerhalb der üblichen Aufnahmezeiten erfahrungsgemäß nur selten Patienten aufnehmen müssen, sollten sie sich auf das Erfragen der Daten beschränken dürfen, die das Krankenhaus unmittelbar im Zeitpunkt der Aufnahme des Patienten außerhalb der üblichen Arbeitszeit braucht. Am nächsten Arbeitstag wäre die zentrale Aufnahmestation zu informieren, damit sie dann die übliche Aufnahme-prozedur durchführt. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG teilte mir das Kreiskrankenhaus Offenburg mit, es wolle die Zugriffsrechte des Pflegepersonals, die ja ebenso wie Ärzte der Schweigepflicht unterliegen, nicht einschränken, sondern bloß gemeinsam mit der Firma, die das EDV-Verfahren entwickelt hat, für eine lückenlose automatische Protokollierung aller von den Stationen aus getätigten Zugriffe der Pflegekräfte sorgen. Das kann, meine ich, nicht das letzte Wort in dieser Sache sein.

3. Die Fernwartung

Jeder, der schon mal mit EDV zu tun hatte, weiß, daß im laufenden Betrieb immer wieder Störungen und Fehler auftreten. Sie können die unterschiedlichsten Ursachen haben. Nicht immer gelingt es den EDV-Anwendern, das Malheur mit bordeigenen Mitteln zu beheben. Darum schließen sie vorsorglich Wartungsverträge – häufig mit dem Unternehmen, das das eingesetzte Verfahren entwickelt hat und sich auch um die Programmpflege kümmert. Sollen solche Wartungsunternehmen Programmfehlern oder anderen Störungen auf die Spur kommen und beheben, suchen ihre Mitarbeiter den EDV-Anwender nicht vor Ort auf, sondern agieren von ihrer Firma aus über das öffentliche Fernmelde-netz. Eine solche Fernwartung kostet in der Regel weniger – es fallen ja die Wegezeiten weg – und führt oft auch rascher zum Ziel. Deshalb fast selbstverständlich, daß sich auch das Kreiskrankenhaus Offenburg für die Fernwartung entschied und einen Wartungsvertrag mit der Software-Firma einging, die ihr EDV-Verfahren entwickelt hat und betreut. An sie wenden sich die Mitarbeiter der EDV-Abteilung des Offenburger Kreiskrankenhauses telefonisch, sobald sie bei einem Störfall nicht weiter wissen, entriegeln den Wählanschluß des Krankenhauses und verschaffen damit der Wartungsfirma Zugang zum EDV-System des Krankenhauses, auf daß sie sich ans Werk machen kann. Bei

allem hatte das Kreiskrankenhaus Offenburg den Datenschutz entschieden zuwenig im Auge und Grundregeln nicht beachtet:

- Fehler 1: die Vergabe des umfassendsten Zugriffsrechts, das überhaupt möglich ist, an die Wartungsfirma. Infolgedessen war die Firma, wann immer sie gewollt hätte, in der Lage, jegliche Protokollierung ihrer Aktivitäten zu unterbinden und sogar auch darüber bereits erstellte Protokolle zu löschen. Das Krankenhaus Offenburg hatte sich also jeder Möglichkeit beraubt, die Arbeiten der Wartungsfirma zu kontrollieren.
- Fehler 2: das ständige Zugriffsrecht der Wartungsfirma auf das EDV-Verfahren des Krankenhauses. Infolgedessen bekam die Wartungsfirma nicht nur solche Patientendaten zur Kenntnis, die sie, um ihre Arbeit korrekt zu erledigen, unumgänglich sehen mußte, sondern konnte, wann immer sie gewollt hätte, sich auch andere Patientendaten nicht nur ansehen, sondern sogar auch ändern oder löschen. Betroffen waren davon keineswegs bloß für Zwecke der Verwaltung, Abrechnung und Buchhaltung gespeicherte Daten, sondern – weil das Kreiskrankenhaus Offenburg das EDV-Verfahren zugleich für die Kommunikation im Krankenhaus und zum Abfassen von Arztbriefen nutzt – auch die vielen medizinischen Daten über die Patienten, insbesondere Diagnosen und Befunde u. ä. Das wiegt besonders schwer.
- Fehler 3: keine Möglichkeit des Krankenhauses, die Aktivitäten der Mitarbeiter der Wartungsfirma am Bildschirm zu verfolgen, und deren unvollständige Protokollierung. Infolgedessen kann das Kreiskrankenhaus weder während des Wartungsvorgangs noch nachträglich überprüfen, ob die Aktivitäten der Wartungsfirma tatsächlich notwendig waren und ob und auf welche Daten das Wartungspersonal tatsächlich zugegriffen hat.
- Fehler 4: zu häufige Inanspruchnahme der Wartungsfirma durch das Krankenhaus. Infolgedessen hatte die Wartungsfirma viel zu oft die Möglichkeit, auf Patientendaten zuzugreifen. Allein in einer zufällig ausgewählten Woche geschah dies 17 mal; dabei blieb die Verbindung zwischen Wartungsfirma und Krankenhaus teilweise sogar bis zu einer Stunde bestehen. Dies übersteigt das Maß des Üblichen bei weitem und läßt nur den Schluß zu, daß das Krankenhaus die Fernwartung entweder auch in Fällen in Anspruch nimmt, in denen dies zur Fehlersuche und -behebung nicht notwendig ist – das freilich bestreitet es – oder daß tatsächlich viel zu viele Programmfehler auftreten. Ist letzteres so, dann darf das Krankenhaus das alles nicht tatenlos hinnehmen und sich damit begnügen, die Fernwartung werde es schon richten. Es muß sich vielmehr nachhaltig bemühen, die Fehlerquote zu senken, indem es neue und geänderte Programme vor ihrem Einsatz sorgfältiger als bisher testet und bei der Entwicklungsfirma auf Abhilfe festgestellter Fehler dringt. Daran ändert auch der Hinweis des Offenburger Kreiskrankenhauses, es sei Pilotanwender für das EDV-Verfahren, nichts. Denn auch eine Pilotanwendung darf nicht dazu führen, die Fernwartung mehr als üblich zu beanspruchen und damit einer Firma, die ja – ganz anders als Ärzte und Pflegepersonal – nicht der ärztlichen Schweigepflicht unterliegen, Gelegenheit zu geben, auf höchst sensible Patientendaten zuzugreifen, die sie bei einem fehlerfreien EDV-Verfahren nie zu Gesicht bekäme.

Diese gravierenden Fehler mußte ich nach § 26 LDSG beanstanden. Das Kreiskrankenhaus Offenburg will ihnen abhelfen, sich insbesondere um eine Reduzierung der Fernwartung bemühen. Hoffentlich geschieht dies bald.

4. Was tun mit alten Krankenakten?

Wenn ein Krankenhaus alte Krankenakten aussondern und vernichten läßt, muß dies unter Wahrung der ärztlichen Schweigepflicht geschehen. Eine Selbstverständlichkeit, sollte man meinen. Doch leider ist dem nicht immer so. Dafür ein Beispiel: vom Innenministerium hörte ich, in der Lagerhalle einer Aktenvernichtungsfirma seien Röntgenbilder der Klinik Schillerhöhe aus Gerlingen gelagert, auf denen jeweils Name, Vorname und Geburtstag des Patienten zu lesen sind. Um abzuklären, wie die Röntgenbilder dorthin gelangt waren, machten wir einen Kontrollbesuch und stellten fest: um im Archiv Platz zu schaffen, entschloß sich die Klinik Schillerhöhe 1990, alte Krankenunterlagen auszusondern, und beauftragte damit die Aktenvernichtungsfirma. Der Verwaltungsleiter der Klinik habe, wie es beim Kontrollbesuch hieß, schon früher die Mitarbeiter, welche solche Aktionen durchzuführen haben, mündlich angewiesen, jeweils Transport und Vernichtung zu überwachen. Zuvor sollten sie dann immer auch aus Röntgenbildern Name, Vorname und Geburtstag der Patienten ausstanzen. Diese Vorsichtsmaßnahmen griffen jedenfalls bei der Aktion 1992 nicht. Weder beim Transport der 310 Kilogramm alten Krankenakten noch bei deren Vernichtung war ein Mitarbeiter der Klinik dabei. Außerdem fanden sich, obwohl die Firma die Vernichtung der überlassenen Unterlagen bestätigt hatte, noch Monate später in deren Lager mit Name, Vorname und Geburtstag der Patienten versehene Röntgenbilder. Keine Frage, bei dieser Aktion beachtete die Klinik Schillerhöhe die Anforderungen der ärztlichen Schweigepflicht entschieden zu wenig – konnten doch Mitarbeiter der Aktenvernichtungsfirma ohne weiteres den Inhalt der Krankenunterlagen zur Kenntnis nehmen. Aus meiner Beanstandung nach § 26 LDSG zog die Klinik Konsequenzen: sie will in Zukunft Krankenunterlagen im eigenen Haus vernichten.

Und noch eines zeigte der Vorfall wieder: nach wie vor denken viel zu viele Krankenhäuser erst an das Aussondern und Vernichten ihrer Krankenunterlagen, wenn der Platz im Archiv eng wird. Dabei übersehen sie, daß ihnen die Datenschutzgesetze andere rechtliche Grenzen setzen. Sie müssen in Einklang damit von vornherein festlegen, wann ihre Unterlagen auszusondern und – nach deren Anbieten an die öffentlichen Archive, wie es das Landesarchivgesetz vorgibt – zu vernichten sind. Auch die Klinik Schillerhöhe will jetzt und hoffentlich bald, eine solche Konzeption erarbeiten.

5. Der Krankenhausarzt als Betriebsarzt

Gewiß liegt nahe, daß Landkreise, Städte oder andere Körperschaften, die ein Krankenhaus betreiben, einen der dort angestellten Ärzte mit der Aufgabe des Betriebsarztes für all ihre Mitarbeiter betrauen. Nur, wenn sie dies tun, dann sollten sie sich aus Gründen der ärztlichen Schweigepflicht von vornherein auch über die Rahmenbedingungen einig sein, unter denen der Betriebsarzt tätig wird. Gerade aber darüber besteht noch einige Unsicherheit, wie mir immer wieder Anfragen von Betriebsärzten, Personalräten und Mitarbeitern zeigen:

Ein Betriebsarzt wollte z. B. wissen, wie er sich verhalten solle, wenn ihm sein Arbeitgeber mit der Erstellung eines Gutachtens zur künftigen Arbeitsfähigkeit behinderter oder seit längerem erkrankter Mitarbeiter beauftragt. Üblich sei in solchen Fällen, daß der Arbeitgeber weder den betroffenen Mitarbeiter informiere noch ihm, dem Betriebsarzt, eine Erklärung über die Entbindung

von der ärztlichen Schweigepflicht vorlege. Hier muß klar sein: dem Mitarbeiter ist vor der Untersuchung reiner Wein einzuschmecken, ob er verpflichtet ist, sich untersuchen zu lassen oder nicht, und falls ja, woraus sich diese Verpflichtung ergibt. In erster Linie ist es Sache der Personalstelle des Arbeitgebers, den Mitarbeiter in diesem Sinne zu informieren. Möglich ist aber auch, daß die Personalstelle den Betriebsarzt beauftragt, den Mitarbeiter bei der Einbestellung darüber zu unterrichten. Dann freilich muß sich der Betriebsarzt über die Rechtslage klar sein. Sie ist so: Eignungsuntersuchungen vor der Einstellung, Vorsorgeuntersuchungen nach Maßgabe von Unfallverhütungsvorschriften oder tarifvertraglicher Regelung, zudem Untersuchungen über die Dienstfähigkeit aus gegebenem Anlaß kann der Arbeitgeber anordnen, ohne daß es dazu des Einverständnisses des Mitarbeiters bedarf. Nicht zu unterziehen braucht sich dagegen ein Mitarbeiter einer Untersuchung etwa auf „Alkoholgenuß“. Wohl aber kann Alkoholgenuß für die Dienstfähigkeit von Bedeutung und deshalb Anlaß für eine Untersuchung sein, ob der Mitarbeiter noch dienstfähig ist. Dann muß der Arbeitgeber allerdings dies zuvor im Untersuchungsauftrag unmißverständlich ansprechen.

Auch Betriebsärzte sind zur Verschwiegenheit verpflichtet, wie sich aus der ärztlichen Berufsordnung klipp und klar ergibt. Jeder Betriebsarzt, der es damit ernst nimmt und nicht in Konflikt kommen will, sollte deshalb dem Mitarbeiter vor der Untersuchung sagen, inwieweit er über deren Ergebnisse die Personalstelle zu unterrichten gedenkt. Dabei hat der Betriebsarzt beileibe keine freie Hand. Er darf nur die Informationen weitergeben, die die Personalstelle für ihre Entscheidung benötigt. Dazu reicht im Regelfall aus, das Untersuchungsergebnis mitzuteilen – also nicht auch die einzelnen Befunde. Ist dagegen die Personalstelle gehalten, aufgrund der Untersuchung nachteilige Maßnahmen gegen den Mitarbeiter zu ergreifen, dann darf ihr der Betriebsarzt darüber hinaus auch die näheren Informationen über den Gesundheitszustand zukommen lassen, die sie kennen muß, um ihre Entscheidung gegenüber dem Mitarbeiter begründen zu können. Ist die Untersuchung freiwillig, darf der Betriebsarzt nur so verfahren, wenn ihn der Mitarbeiter insoweit zuvor ausdrücklich von der Schweigepflicht entbunden hat.

Und noch eines ist wichtig: es gilt, klar zwischen den Aufgaben des Betriebsarztes und denen des Krankenhausarztes zu unterscheiden. Auch wenn der Betriebsarzt Krankenhausarzt ist, sind seine Aufgaben als Betriebsarzt damit noch lange nicht Aufgaben des Krankenhausarztes. Anders gesagt: der Betriebsarzt muß grundsätzlich über alles, was er in dieser Eigenschaft erfährt, auch gegenüber dem Krankenhaus Schweigen bewahren und umgekehrt darf das Krankenhaus vom Betriebsarzt darüber keine Auskunft verlangen, weil dies alles seiner Schweigepflicht unterliegt. Ferner darf z. B. die Posteingangsstelle des Krankenhauses Post, die erkennbar an den Arzt als Betriebsarzt gerichtet ist, nicht öffnen; passiert es trotzdem, wäre damit eindeutig das Briefgeheimnis verletzt.

2. Abschnitt: Medizinische Forschung

Medizinische Forschung kommt ohne Informationen über Menschen vielfach nicht aus. Ihre Methoden sind unterschiedlich: die einen wollen z. B. Personen befragen und untersuchen, andere die dabei erzielten Ergebnisse auswerten, wieder andere den Verlauf einer Erkrankung verfolgen, um so wichtige Informationen zu deren Bekämpfung zu gewinnen. Keine Frage also, daß an einer effektiven

medizinischen Forschung ein erhebliches Allgemeininteresse besteht. Freilich rechtfertigt dies noch lange nicht, die Persönlichkeitsrechte der Menschen, die Objekt der Forschung sind, zu negieren. Auch Forscher müssen die Regeln beachten, die unsere Gesetze zum Ausgleich der teilweise unterschiedlichen Interessen festlegen. Zu Beginn der modernen Datenschutzgebung gab es viele Unsicherheiten und Irritationen, was denn nun zulässig ist und was nicht; inzwischen scheinen sie bei allen Beteiligten etwas kleiner geworden zu sein. Gleichwohl gibt es immer wieder Anlaß, über das Verhältnis von Datenschutz und Forschung nachzudenken:

1. Meldedaten für Forschungszwecke

Medizinische Forschung beschränkt sich beileibe nicht auf kranke Menschen; im Gegenteil: sie verschafft sich vielfach wichtige Erkenntnisse durch Untersuchung und Befragung bestimmter Bevölkerungsgruppen. In solchen Fällen stellt sich dann die Frage, wie die Forscher an die benötigten Adressen kommen können. Als Hauptquelle bietet sich das Melderegister der Städte und Gemeinden an. Immer wieder sind unsere Einwohnermeldeämter mit Auskunftersuchen von Forschungseinrichtungen der verschiedensten Art konfrontiert. Hin und wieder wissen sie dann nicht so recht was tun – durchaus verständlich, wie ich meine: denn die Rechtslage ist hier keineswegs so übersichtlich, wie dies eigentlich zu wünschen wäre:

- Es beginnt schon damit, daß öffentliche Forschungseinrichtungen nach § 4 LDSG – genauso wie Behörden und andere öffentliche Stellen – nur über Personen Daten erfragen dürfen, wenn ihnen dies eine Rechtsvorschrift ausdrücklich erlaubt. Nun regelt zwar das neue Landesdatenschutzgesetz in § 30, wie Forschungseinrichtungen mit für Forschungszwecke erhobenen oder gespeicherten Daten umgehen dürfen; aber eine spezielle Regelung darüber, unter welchen Voraussetzungen sie die Daten überhaupt erst einmal erheben dürfen, fehlt. Deshalb bleibt insoweit nichts anderes übrig, als auf die allgemeine, in erster Linie für die Datenerhebung durch Behörden konzipierte Vorschrift des § 11 LDSG zurückzugreifen. Nach ihr muß die Datenerhebung u. a. „zur Erfüllung der Aufgaben der erhebenden Stelle“ erforderlich sein. Andere Personen und Stellen und damit auch Einwohnermeldeämter darf man also befragen, soweit die „zu erfüllende Aufgabe ihrer Art nach eine solche Erhebung erforderlich macht“ und keine Anhaltspunkte vorliegen, daß „ihr überwiegende schutzwürdige Interessen des Betroffenen entgegenstehen“. Das ist alles andere als eine klare, auch für die Forschungseinrichtungen verständliche Regelung. Unter erheblicher Strapazierung juristischer Auslegungsmethoden läßt sich aus ihr immerhin ableiten, daß sich öffentliche Forschungseinrichtungen durchaus an die Einwohnermeldeämter wenden können mit der Bitte, ihnen die Adreßdaten einer nach bestimmten Merkmalen ausgesuchten Personengruppe zu benennen.
- Eine andere Frage ist dann, ob die Einwohnermeldeämter solchen Anfragen stattgeben dürfen. Sie beurteilt sich nach dem Meldegesetz. Aber auch darin sucht man vergebens nach einer Vorschrift über Auskünfte aus dem Melderegister an Forschungseinrichtungen. Deshalb bleibt den Einwohnermeldeämtern nichts anderes übrig, als sich an die allgemeinen Auskunftsvorschriften zu halten. Das heißt: Auskünfte an private Forschungseinrichtungen sind an den Regeln zu messen, die für die Auskünfte an Privatpersonen gelten; öffentliche Forschungseinrichtungen sind dagegen Behörden gleichgestellt.

Wichtigster Unterschied dabei ist: Auskünfte an öffentliche Forschungseinrichtungen sind immer zulässig, an private dagegen nur nach Maßgabe der in § 32 Abs. 3 MG genannten Auswahlkriterien (Geburtsort, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Anschrift, Tag des Ein- und Auszugs, Verheiratet: Ja/Nein). Zur Verdeutlichung ein Beispiel: will eine private Forschungseinrichtung eine Gruppe Geschiedener befragen, darf ihr das Einwohnermeldeamt keinerlei Auskunft geben, weil das Meldegesetz das Merkmal „geschieden“ nicht als Kriterium für eine sog. Gruppenauskunft benennt. Will dagegen eine öffentliche Forschungseinrichtung eine Gruppe Geschiedener befragen, steht der Herausgabe der Adreßdaten nichts entgegen. Abgesehen von dieser Differenzierung sind aber die Grundsätze darüber, unter welchen Voraussetzungen die Einwohnermeldeämter Auskünfte für Befragungen und Untersuchungen geben dürfen, inhaltsgleich: Die Einwohnermeldeämter dürfen Name, Vorname und Anschrift der Personen, die zur ausgewählten Personengruppe zählen, mitteilen – vorausgesetzt dabei werden keine schutzwürdigen Belange der Betroffenen beeinträchtigt. Um dies sicherzustellen, müssen die Forschungseinrichtungen den Einwohnermeldeämtern zusichern, daß

- sie die ausgewählten Personen über den Zweck des Forschungsvorhabens und das geplante Vorgehen aufklären und darüber informieren, wie sie sich die Adreßdaten beschafft haben und nach welchen Kriterien die Auswahl erfolgte;
- sie die Betroffenen darüber unterrichten, daß es ihnen freisteht, ob sie sich an der Befragung/Untersuchung beteiligen wollen oder nicht, und sie auch darauf aufmerksam machen, daß ihnen aus einer Verweigerung der Teilnahme keine Nachteile entstehen;
- sie die bei der Befragung/Untersuchung erhobenen persönlichen Daten nur dann speichern und für das Forschungsvorhaben verwenden, wenn die Betroffenen zuvor darin eingewilligt haben;
- die Forschungseinrichtung die Adreßdaten der Personen, die ihre Mitwirkung verweigern, unverzüglich löschen, wenn sie dies erfahren oder zumindest erkennen können und
- daß sie im übrigen die gesetzlichen Regelungen beachten, die für die Datenverarbeitung der Forschungseinrichtung gelten.

Neben dieser ständig wiederkehrenden Grundsatzfrage nach der Zulässigkeit von Auskünften aus dem Melderegister für Forschungszwecke treten auch immer wieder andere Probleme auf. Dazu zwei Beispiele:

1.1 Infertilität und Schwangerschaft

Die Universität Freiburg i. Br. beteiligt sich an einer europäischen Untersuchung über mögliche Ursachen von Unfruchtbarkeit oder verminderter Fruchtbarkeit und wollte hierzu Frauen im Alter von 25 bis 45 Jahren befragen. Sie wandte sich an die Einwohnermeldeämter verschiedener Städte und Gemeinden mit der Bitte, ihr die Adreßdaten von nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Frauen aus den Altersgruppen von 25 bis 30, 31 bis 35, 36 bis 40 und 41 bis 45 zu überlassen. Von den meisten Einwohnermeldeämtern erhielt sie anstandslos diese Informationen; in der Tat steht das Meldegesetz dem auch nicht entgegen. Einige kleinere Gemeinden erkundigten sich vorab bei meinem Amt, ob dies mit rechten Dingen zugehe. Erst recht verstehe ich, daß einige Frauen ziemlich skeptisch reagierten, als sie dann die Universität schriftlich um Interviews bat. Hatte man wirklich, wie die Universität ihnen in ihrem Anschreiben versicherte,

eine Zufallsstichprobe gezogen oder waren doch andere Kriterien maßgebend, wollten sie von mir wissen. Ich konnte die Frauen beruhigen: die Stichproben waren in der Tat korrekt gezogen worden und bei der Auswahl der Frauen stand nur der Zufall Pate.

1.2 Leben und Gesundheit in Deutschland

Durfte das Einwohnermeldeamt der Stadt Stuttgart meine Adreßdaten für diese Untersuchung herausgeben? Wer speichert jetzt eigentlich meine Adreßdaten? Mit diesen Fragen konfrontierten mich verschiedene Bürger, nachdem sie ein Schreiben der Ärzteschaft Stuttgart erhalten hatten, in dem man sie zu einer kostenlosen Untersuchung ihres Gesundheitszustandes in die Räume des Städtischen Gesundheitsamts einlud. In dem Einladungsschreiben und den beigefügten Unterlagen war wortreich beschrieben, daß es hier um eine bundesweite Untersuchung „Leben und Gesundheit in Deutschland“ gehe, die Aufschluß über gesundheitsgefährdende Lebensbedingungen und andere Krankheitsursachen geben sollte. Nicht ersehen konnten die Bürger daraus, wer über die Adreßdaten verfügt und wer für die einzelnen medizinischen Untersuchungen verantwortlich ist. Im Einladungsschreiben hieß es nur, die Ärzteschaft Stuttgart führe in Zusammenarbeit mit dem Institut für Prävention und Gesundheitsforschung Heidelberg und dem Institut Infratest Gesundheitsforschung in München die Untersuchungen durch. Obwohl die Ärzteschaft Stuttgart als Absender des Einladungsschreibens angegeben war, endete mein Versuch, von ihr darüber Aufschluß zu erhalten, ohne Ergebnis. Die Antwort kam statt dessen vom Heidelberger Institut: es sei für die Durchführung der Studie verantwortlich; das Münchener Institut habe es nur beauftragt, die zur wissenschaftlichen Begleitung notwendige Befragung/Untersuchung durchzuführen; das Städtische Gesundheitsamt wiederum stelle lediglich die Räumlichkeit für die Untersuchung zur Verfügung. Eine Antwort auf meine Frage, wer denn nun eigentlich die Adreßdaten der eingeladenen Bürger speichert und dafür verantwortlich ist, enthielt das Schreiben nicht. Erst auf nochmaliges Nachhaken beim Heidelberger Institut stellte sich heraus, daß es allein Sache des Münchener Instituts war, die Adreßdaten zu beschaffen und zu speichern. Immerhin räumte das Heidelberger Institut zugleich ein, daß die „vielleicht verworrene Vielfalt der beteiligten Organisationen“ bei den Adressaten Unklarheiten hervorrufen kann. In Zukunft will es deshalb in solchen Einladungsschreiben darüber informieren, woher es die Adreßdaten hat und wie es mit ihnen umzugehen gedenkt. Bleibt bloß die Frage, warum es dies nicht gleich tat; denn schließlich hätte doch gerade ihm am meisten daran gelegen sein müssen, daß sich möglichst viele der eingeladenen Bürger untersuchen lassen, statt den Brief konsterniert wegzulegen oder Schlimmes zu befürchten.

2. Die ehemaligen Patienten

Werden Jungen mit einer Legasthenie später häufiger straffällig als andere Jungen? Mit dieser interessanten Frage beschäftigt sich zur Zeit die psychiatrische Universitätsklinik Heidelberg. Sie möchte deshalb vom Bundeszentralregister erfahren, in welchem Umfang eine Reihe ihrer ehemaligen Patienten, bei denen sie Legasthenie festgestellt hatte, in der Zwischenzeit straffällig wurden. Die Klinik bat mich, ihr Auskunftsbegehren gegenüber dem

Bundeszentralregister zu unterstützen. Das konnte ich bislang aus folgenden Gründen nicht: das Bundeszentralregister kann die gewünschte Auskunft überhaupt nur geben, wenn ihr zunächst die Universitätsklinik Heidelberg Name und Geburtstag ihrer ehemaligen, an Legasthenie leidenden Patienten nennt. Allein dann könnte das Bundeszentralregister durch einen Abgleich dieser mit seinen Daten feststellen, welche der benannten ehemaligen Patienten straffällig wurden. Die Universitätsklinik darf aber dem Bundeszentralregister die Namen und Geburtstage dieser ehemaligen Patienten ohne deren Einverständnis nicht nennen; der Hintergrund ist weniger § 13 LDSG als die ärztliche Schweigepflicht. Sie verbietet der Klinik, dem Bundeszentralregister zu offenbaren, daß die von ihr für das Forschungsvorhaben ausgewählten Personen frühere Patienten waren, bei denen sie Legasthenie festgestellt hatte. Diese Tatsachen sind nämlich zum persönlichen Lebensbereich der ehemaligen Patienten gehörende Geheimnisse i. S. von § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB, die den Ärzten der Klinik in Ausübung ihres Arztberufs bekannt wurden und die sie deshalb nicht unbefugt offenbaren dürfen. Anders gesagt: nur wenn die Universitätsklinik Heidelberg die Einwilligung ihrer ehemaligen Legasthenie-Patienten zu ihrem Forschungsvorhaben einholt und erhält, kann sie sich mit ihrem Anliegen an das Bundeszentralregister wenden.

3. Abschnitt: Die gesetzliche Krankenversicherung

Gesetzliche Krankenversicherung ohne Daten ist undenkbar – das weiß seit langem jeder. Doch erregt in wachsendem Maß die Frage die Gemüter, wer was für welchen Zweck speichern und wem was wann mitteilen darf. Sie provoziert Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Interessengruppen und läßt last but not least auch den einzelnen Versicherten fragen und zweifeln, ob das, was mit seinen persönlichen Daten in diesem für ihn so schwer durchschaubaren Geflecht von beteiligten Personen und Stellen geschieht, in Ordnung geht und ihm nicht zum Nachteil gereicht. Kein Wunder deshalb, daß sich mein Amt verstärkt mit Datenschutzfragen in der gesetzlichen Krankenversicherung befassen muß.

1. Der Abrechnungsschein für den ärztlichen Notfalldienst

Der Einsatz von Vordrucken ist wegen der großen Zahl von Leistungen, die die Kassenärzte erbringen und mit den Kassenärztlichen Vereinigungen abrechnen, praktisch unumgänglich. Deshalb schlossen aufgrund von § 295 Abs. 3 SGB V die Kassenärztliche Bundesvereinigung und Spitzenverbände der Krankenkassen eine Vordruckvereinbarung, in der sie exakt bestimmen, welche Vordrucke die Kassenärzte bei welchen Leistungen verwenden müssen. § 295 Abs. 3 SGB V berechtigt sie freilich nicht, die Vordrucke so zu gestalten, daß die Empfänger der ausgefüllten Vordrucke mehr Informationen über die Patienten erhalten als § 295 Abs. 3 SGB V vorsieht. Dies beachteten die Kassenärztliche Bundesvereinigung und die Spitzenverbände der Krankenkassen offensichtlich nicht, als sie den Abrechnungsschein für Ärztlichen Notfalldienst, Urlaubs- bzw. Krankheitsvertretung konzipierten. Der Vordruck sieht so aus:

Dieser Vordruck wird als dreiteiliger Durchschreibesatz hergestellt. Die erste Seite erhält die Kassenärztliche Vereinigung, die zweite der weiterbehandelnde Arzt, die dritte verbleibt bei dem Arzt, der die Vertretung machte. Er muß anders als bei normalen Krankenscheinen in die Vordrucke nicht nur die einzelnen erbrachten ärztlichen Leistungen und die Diagnose eintragen, sondern auch die festgestellten Befunde, Angaben zur Therapie und Dauer der Arbeitsunfähigkeit. Sinn macht dies auf dem Exemplar des Vordrucksatzes, das für den weiterbehandelnden Arzt bestimmt ist, weil dieser dann weiß, was der Kollege, der ihn vertrat, festgestellt und therapiert hat. Völlig unverständlich ist dagegen, warum diese Informationen auch die Kassenärztliche Vereinigung und die Krankenkassen, an welche von dort die Abrechnungsscheine weitergehen, erhalten. Dafür besteht nicht die geringste Notwendigkeit. Zudem gibt es auch gar keine Rechtsvorschrift, die dem Kassenarzt erlaubt, diese Informationen der Kassenärztlichen Vereinigung zukommen zu lassen. Mit anderen Worten: füllt der Kassenarzt die Vordrucke so aus, wie dies von ihm verlangt wird, verletzt er seine Schweigepflicht und greift damit rechtswidrig in das Recht seiner Patienten auf Datenschutz ein.

Bereits Mitte 1991, als ich erstmals mit diesem Problem konfrontiert war, wandte ich mich an die Kassenärztliche Vereinigung Nord-Württemberg. Sie schaltete die Kassenärztliche Bundesvereinigung und die Spitzenverbände der Krankenkassen ein, die jetzt schon seit Monaten über dieser Frage brüten. Höchste Zeit, daß sie zu einem baldigen Ende kommen und den Vordruck so abändern, daß die Kassenärztlichen Vereinigungen und die Krankenkassen nur die Informationen erhalten, die sie kraft Gesetzes erhalten dürfen.

2. Die Qualitätskontrolle

Ganz klar, wer krank ist und ärztlichen Rat und Hilfe braucht, kann gute Betreuung verlangen. Um dies sicherzustellen, sind die Kassenärztlichen Vereinigungen verpflichtet, im Einzelfall durch Stichproben Qualitätsprüfungen durchzuführen. Sie haben dann das Recht, sich von den Kassenärzten Unterlagen vorlegen zu lassen – auch solche, aus denen sie die Person des Patienten erkennen können. Allerdings, eines hat der Gesetzgeber bei der Regelung der Qualitätsprüfungen aus welchen Gründen auch immer nicht festgelegt: er vergaß, den Kassenärzten gleichzeitig das

Recht zuzugestehen, den Kassenärztlichen Vereinigungen Unterlagen über einzelne Patienten zur Verfügung zu stellen. Folglich darf, wenn man es mit den Paragraphen genau nimmt, ein Kassenarzt seiner Kassenärztlichen Vereinigung nur anonymisierte Unterlagen vorlegen. Das würde vor allem bei Langzeit-EKG-Unterlagen oder Röntgenaufnahmen Schwierigkeiten machen: wären sie anonymisiert, wäre nämlich eine echte Stichprobenüberprüfung nicht möglich. Deshalb ist durchaus verständlich, daß die Kassenärztlichen Vereinigungen, unser Sozialministerium und der Bundesminister für Gesundheit alle möglichen Interpretationsversuche angestellt haben, um doch noch zum gewünschten Ergebnis zu gelangen: einem Recht der Kassenärzte, den Kassenärztlichen Vereinigungen Unterlagen zu überlassen, aus denen der Patient ersichtlich ist. Wegen der momentanen eindeutigen Gesetzeslage überzeugen diese Bemühungen nicht so recht. Im Grunde kann nur der Gesetzgeber das Problem lösen. Diesen Weg will man jetzt auch beschreiten: ein entsprechender Gesetzentwurf liegt bereits vor. Im Hinblick darauf halte ich es für hinnehmbar, daß Kassenärzte schon jetzt dem Ersuchen Kassenärztlicher Vereinigungen um Vorlage solcher Unterlagen entsprechen.

3. Die aufgedrängte Information

Behörden können oft, ohne Daten untereinander auszutauschen, ihre Aufgaben nicht richtig erfüllen. Andererseits dürfen zwischen ihnen Daten nicht beliebig wandern; die Grenzen zieht das Datenschutzrecht. Eine seiner Grundregeln ist: will eine Behörde von einer anderen etwas Bestimmtes wissen, dann darf ihr diese Behörde – vorausgesetzt alles andere hat seine Ordnung – nur die Angaben machen, nach denen gefragt wird, und nicht noch mehr sagen. Denn was „erforderlich“ ist, entscheidet in solchen Fällen in erster Linie die ersuchende und nicht die ersuchte Behörde. Diese Grundregeln beachten Behörden in ihrer täglichen Arbeit noch längst nicht genug. Übereifer, Gedankenlosigkeit, aber auch Arbeitsüberlastung führen immer wieder dazu, daß die anfragende Behörde mehr Informationen erhält als sie eigentlich angefordert hat. Das Fotokopieren und Telefaxen tragen daran ein erhebliches Maß an Mitschuld. So auch in folgendem Fall:

Ein seit dem Krieg schwerbeschädigter Rentner machte gegenüber seiner Krankenkasse geltend, ihr seien gar nicht alle vom Versorgungsamt anerkannten Schädigungsfolgen bekannt. Da diese Frage für die Entscheidung der Krankenkasse von Belang war, forderte sie im Einverständnis mit dem Rentner das Versorgungsamt Heilbronn auf, ihr einen Auszug aus dem letzten Feststellungsbescheid zu überlassen, aus dem die zuletzt anerkannten Schädigungsfolgen hervorgehen. Statt des erbetenen Auszugs faxte das Versorgungsamt Heilbronn aus nicht mehr zu klärenden Gründen der Krankenkasse daraufhin den gesamten zwei Seiten umfassenden Feststellungsbescheid durch. Auf diese Weise erfuhr die Kasse auch noch, welche Versorgungsleistungen der Rentner vom Versorgungsamt erhält, obwohl sie dies gar nicht wissen wollte. Gewiß, es kann durchaus sein, daß einmal in einem Einzelfall eine Krankenkasse auch solche Informationen benötigt und deshalb beim Versorgungsamt nachfragt – beispielsweise, wenn der Versicherte selbst nicht bereit ist, diese Angaben zu machen oder Anhaltspunkte dafür bestehen, daß seine Angaben unrichtig sind. Doch das heißt noch lange nicht, daß das Versorgungsamt solche Angaben der Krankenkasse unaufgefordert ins Haus schicken darf; § 35 SGB I steht dem entgegen. Das Versorgungsamt Heilbronn bedauerte sein Vorgehen, meinte aber

zugleich, der Rentner sei ja nicht in seinen Rechten beeinträchtigt, weil die Krankenkasse bei ihr ja die unaufgefordert überlassenen Informationen jederzeit hätte anfordern können. Dem ist jedoch gerade, wie gesagt, nicht so.

4. Kostendämpfung mit Hilfe eines Computers

Allseits anerkannt ist das Ziel, den Kostenanstieg in der gesetzlichen Krankenversicherung zu verringern. Schnell vorbei ist es freilich mit der Einigkeit, wenn es darum geht, Wege zu finden und Maßnahmen zu ergreifen, wie man dieses Ziel erreichen will. Die jüngsten Auseinandersetzungen über das Gesundheitsstruktur-Gesetz 1993 zeigen dies ausdrücklich. Ein Instrument dieses Reformvorhabens, mit dem es dem Kostenanstieg auf den Leib rücken will, ist der verstärkte Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung, um die Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten zu intensivieren. Dieser Weg ist keinesfalls neu. Das jetzige Reformvorhaben setzt damit nur eine Entwicklung fort, die bereits mit dem Gesundheitsreformgesetz 1989 begann. Kein Zweifel, was die Computerindustrie nur begrüßen kann, muß aus der Sicht des Persönlichkeitsschutzes Besorgnis auslösen. Denn es geht hier um nichts anderes als das verstärkte Registrieren und Nutzen von Informationen über nahezu 90 % unserer Bevölkerung aus einem sehr sensiblen Lebensbereich. Aus diesem Grunde beschäftigten sich meine Kollegen und ich intensiv mit der Frage, ob die geplanten weiteren Eingriffe in das Recht der Versicherten auf Datenschutz und Wahrung der ärztlichen Schweigepflicht tatsächlich auch erforderlich und verhältnismäßig sind. Zweifel, ob der Gesetzentwurf der Bundesregierung dem in allem gerecht wird, bestehen sehr wohl:

- So ist nicht ohne weiteres einzusehen, warum die Krankenhäuser den Krankenkassen künftig wesentlich mehr Informationen über die Versicherten mitteilen sollen als bisher: z. B. sollen sie nicht mehr allein Aufnahme- und Entlaßdiagnose, sondern auch die voraussichtliche Dauer der Krankenhausbehandlung, die medizinischen Gründe im Falle einer Überschreitung dieser Dauer sowie etwaige Änderungen der Diagnose im Laufe des Krankenhausaufenthaltes mitteilen müssen. Diese wichtigen Informationen über die Notwendigkeit einer stationären Behandlung gehören allenfalls in die Hände des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen, der ja gerade durch die Gesundheitsreform 1989 geschaffen wurde, um solche Bewertungen sachverständig vorzunehmen.
- Krankenhäuser sollen in Zukunft die Vergütung für wahlärztliche Leistungen durch private Abrechnungsstellen einziehen lassen können, obwohl sie durchaus in der Lage sind, dies selbst zu tun. Von Nachteil ist der Plan für die Versicherten, weil die zur Abrechnung wahlärztlichen Leistungen benötigten Patientendaten bei den Abrechnungsstellen – anders als im Krankenhaus – nicht mehr durch die ärztliche Schweigepflicht geschützt sind und deshalb z. B. sogar beschlagnahmt werden können. Das heißt: künftig sind Versicherte, die wahlärztliche Leistungen in Anspruch nehmen, schlechter gestellt als andere Versicherte und vor allem auch als Privatpatienten, die sich ambulant behandeln lassen. Deren Krankenversicherung darf nämlich – so die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs – private Abrechnungsstellen nur mit ihrer Einwilligung einschalten.
- Wenn die Krankenkassen faktisch gezwungen werden sollen, bis auf die Leistungen der Kassenärzte alle Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung – angefangen bei der Kran-

kenhausbehandlung, über die Versorgung mit Arznei-, Heil- und Hilfsmitteln und die Zahlung von Krankengeld bis hin zur Gewährung von Kuren – im Computer zu speichern, dann muß wenigstens absolut sicher sein, daß diese sensible Datensammlung wirklich nur dazu dient, was das SGB V ausdrücklich erlaubt. Nicht angehen kann deshalb z. B., daß die Krankenkassen ihren Datenbestand gezielt nach Versicherten mit besonderen Auffälligkeiten, etwa nach Rauchern, auswerten, um auf sie aktiv mit mehr oder weniger sanftem Druck einzuwirken, ihre Lebensgewohnheiten zu ändern.

Ein Wort noch ist zum Gesetzgebungsverfahren zu sagen: jeder, der mit der Erarbeitung von Gesetzentwürfen zu tun hat, weiß, daß Vorschläge und Anregungen am ehesten im Anfangsstadium Aussicht auf Akzeptanz haben. Deshalb ist wichtig, gerade auch die unabhängige Datenschutzkontrolle frühzeitig an datenschutzrelevanten Vorhaben zu beteiligen. Schon wiederholt und vor Jahren sagte die Landesregierung auf meinen Wunsch gegenüber dem Landtag zu, mir bereits die Referentenentwürfe von Bundesgesetzen zur Stellungnahme zuzuleiten (vgl. Stellungnahme der Landesregierung zum 5. Tätigkeitsbericht, LT-Drs. 9/1475, S. 37). Diese Zusage scheint beim Gesundheitsstruktur-Gesetz im Sozialministerium in Vergessenheit geraten zu sein. Trotz mehrfacher Bitten erhielt ich den Gesetzentwurf erst, nachdem er bereits im Bundesrat eingebracht war. Klar, daß deshalb kein einziger der zahlreichen Änderungsanträge des Landes Baden-Württemberg im Bundesrat datenschutzrechtliche Verbesserungen zum Gegenstand hatte. Zu hoffen ist, daß dieses schlechte Beispiel nicht Schule macht.

4. Abschnitt: Die gesetzliche Unfallversicherung

Während wegen des Kostenanstiegs im Gesundheitswesen immer wieder die Krankenversicherung und wegen der Sorge um die Sicherheit der Renten und Höhe der Beiträge die Rentenversicherung Schlagzeilen machen, arbeitet die Unfallversicherung weniger spektakulär. Mit daran liegt es wohl, daß dieses Rechtsgebiet noch nicht novelliert wurde und Eingang in das Sozialgesetzbuch fand. Nach wie vor finden sich die Rechtsgrundlagen der gesetzlichen Unfallversicherung in der alten Reichsversicherungsordnung (RVO). Da aber natürlich auch sie Daten über Mitglieder und Versicherte in großem Stil verarbeitet, befaßten wir uns 1992 mit zwei Unfallversicherungsträgern. Zum einen führten wir einen Kontrollbesuch beim Württembergischen Gemeindeunfallversicherungsverband (WGUV) durch. Bei ihm sind vor allem die Mitarbeiter der Kommunen in den Regierungsbezirken Stuttgart und Tübingen versichert, dazu Kinder und Schüler, die kommunale Kindergärten und öffentliche Schulen besuchen, und schließlich Beschäftigte im Haushalt. Außerdem hat das Land Baden-Württemberg den WGUV beauftragt, Unfälle von Bediensteten von Unternehmen im Besitz des Landes nach Maßgabe der gesetzlichen Unfallversicherung abzuwickeln. Alles in allem sind beim WGUV 1 Million Personen aus dem kommunalen Bereich und weitere ca. 500 000 aus der Eigen-Unfallversicherung des Landes versichert. Außerdem stattete mein Amt der Württembergischen Bau-Berufsgenossenschaft (WBG) einen Kontrollbesuch ab. Zu ihren Mitgliedern zählen gewärtig ca. 17 000 Bauunternehmen und ca. 10 000 Bauherren; versichert sind insgesamt ca. 250 000 Personen. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Kontrollbesuche sind:

1. Auskünfte über frühere Erkrankungen

Aufgabe der gesetzlichen Unfallversicherung ist, infolge eines Arbeitsunfalls oder aufgrund von Berufskrankheiten bestehende Gesundheitsschäden auszugleichen – sei es durch medizinische oder berufliche Rehabilitation oder finanzielle Leistungen, z. B. Verletztengeld und Rente. Will ein Versicherter solche Leistungen in Anspruch nehmen, muß der Träger der Unfallversicherung zunächst einmal klären, ob der gesundheitliche Schaden tatsächlich durch einen Arbeitsunfall verursacht wurde oder durch eine Berufskrankheit entstanden ist. Mitunter kann es dazu notwendig sein, Ärzte zu befragen, die den Versicherten vor dem Unfall bzw. vor dem Auftreten der fraglichen Erkrankung behandelt haben. Diese Ärzte dürfen wegen ihrer Verpflichtung auf das Arztgeheimnis solche Auskünfte nur geben, wenn der Versicherte damit einverstanden ist; sie sind nämlich – anders als die Ärzte, welche die Unfallverletzungen oder die Berufskrankheiten der Versicherten behandeln – nicht kraft Gesetzes berechtigt, solche Auskünfte zu geben. Ehe sich die Unfallversicherungsträger bei Ärzten nach früheren Erkrankungen des Versicherten erkundigen wollen, müssen sie daher dessen Einwilligung einholen. Die Versicherten wiederum sind nach § 60 SGB I – vorausgesetzt, die Auskünfte der Ärzte werden zur Entscheidung über ihren Antrag benötigt – verpflichtet, so zu verfahren. Andernfalls würden sie riskieren, daß ihr Antrag wegen fehlender Mitwirkungsbereitschaft abgelehnt wird. Liegt die Einwilligung des Versicherten vor, ist der Arzt nach § 100 SGB X sogar verpflichtet, die erbetene Auskunft zu geben. Hierauf wiederum muß der Unfallversicherungsträger den Arzt im Zuge seiner Anfrage gemäß § 79 SGB X i. V. mit § 13 Abs. 4 BDSG hinweisen. Leider machten es WGUV und WBG nicht so, wie es die Gesetze vorschreiben:

- Der WGUV holte die Einwilligung der Versicherten nur ein, wenn es um die Frage einer Berufskrankheit ging. Bei Unfällen dagegen wandten sich seine Mitarbeiter sofort an die früher behandelnden Ärzte und erbat die Auskünfte. Die Ärzte wiederum gaben dann immer auch Auskunft, weil sie offenbar der irrigen Meinung waren, gegenüber dem WGUV hierzu verpflichtet zu sein.
- Bei Berufskrankheiten ließ sich die WBG zwar die Einwilligung der Versicherten geben. Diese war jedoch viel zu unbestimmt; man ließ den Versicherten bestätigen, „daß die im Rahmen des Feststellungsverfahrens Beteiligten (z. B. Ärzte, Krankenkassen) von einer eventuellen Schweigepflicht befreit sind“. Weil aus einer solch allgemeinen Erklärung weder hervorgeht, welche einzelnen Ärzte damit von ihrer Schweigepflicht befreit werden sollen, noch der Umfang der einzuholenden Auskunft und der mit ihr verfolgte Zweck, waren alle Erklärungen dieses Inhalts unwirksam. Bei Arbeitsunfällen verfuhr die WBG anders: sie wies ihre Mitarbeiter bei internen Schulungen auf die Notwendigkeit der schriftlichen Einwilligung der Versicherten hin, überließ es dann aber ihnen, wie sie diese Forderung in der Praxis umsetzen. Das Ergebnis kann kaum verwundern, zumal auch hier wieder die Ärzte offenbar mitspielten: die Sachbearbeiter sahen in vielen Fällen davon ab, die Einwilligung einzuholen, und wandten sich statt dessen sofort an die Ärzte – und das leider, wie gesagt, mit Erfolg.

Aufgrund meiner Beanstandungen nach § 26 LDSG wollen es WGUV und WBG in Zukunft besser machen.

2. Arztbericht in falscher Hand

Ist ein Unfall passiert, kann der Unfallversicherungsträger nur einspringen, wenn er über Art und Umfang der Verletzungen, die sich der Versicherte dabei zuzog, genau Bescheid weiß. § 1543 d RVO verpflichtet deshalb die behandelnden Ärzte, hierüber Auskunft zu geben. Wie der Arzt seinen Bericht abzufassen hat und wer ihn erhält, präzisiert ein Abkommen zwischen den Bundesverbänden der Unfallversicherungsträger und der Kassenärztlichen Bundesvereinigung u. a. so: der Arzt hat der Krankenkasse des Verletzten eine Durchschrift seines Berichts an den Unfallversicherungsträger zuzuleiten. Dafür gibt es freilich nicht den geringsten Grund; im Gegenteil: weil keine Rechtsvorschrift den behandelnden Arzt ermächtigt, so zu verfahren, darf er infolge seiner Schweigepflicht der Krankenkasse keinerlei Informationen zukommen lassen. Im Ergebnis verlangt also das Abkommen von den Ärzten, sich über ihre ärztliche Schweigepflicht hinwegzusetzen und damit zumindest objektiv den Straftatbestand des § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB zu erfüllen – eine absolut unhaltbare Situation. Ich wandte mich deshalb schon vor Monaten an die Kassenärztliche Bundesvereinigung, den Bundesverband der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand und den Hauptverband der Gewerblichen Berufsgenossenschaften mit der Bitte, das Abkommen der Rechtslage anzupassen. Hoffentlich geschieht dies bald; es ist höchste Zeit dafür.

3. Das alte Leiden

Vielen fällt äußerst schwer, Informationen, die sie besitzen, zu vernichten. Das zeigte sich auch beim WGUV:

- Der WGUV speichert in einer automatisiert geführten Mitgliederdatei die Personalien der „Haushaltsvorstände“, Zahl und regelmäßige Arbeitszeit ihrer Beschäftigten und die zu entrichtenden Beiträge. So weit, so gut. Bisher dachte der WGUV jedoch nicht daran, auch einmal Daten zu löschen, obwohl es doch wahrlich oft vorkommt, daß eine Hausgehilfin oder Putzfrau ihren Dienst quittiert und nicht mehr ersetzt wird – also die Mitgliedschaft und Beitragspflicht des Haushaltsvorstands endet. Erst, als ich dem WGUV gesagt hatte, daß auch er nicht mehr benötigte Daten löschen müsse, erarbeitete er eine akzeptable Löscregelung.
- Das Löschproblem stellte sich auch in anderem Zusammenhang, nämlich bei den Daten, die der WGUV für die Bearbeitung von Arbeitsunfällen sammelt und teilweise auch automatisiert speichert. Bisher dachte er nicht im geringsten daran, nicht mehr benötigte Unfallakten einschließlich der Arztberichte und Unfallmeldungen zu vernichten. Gewiß ist, wie der WGUV meint, richtig, daß es immer wieder Fälle gibt, in denen noch sehr lange Zeit nach dem Unfall Verletzungsfolgen auszugleichen sind, so daß es insoweit nicht angehen kann, alle Unfalldaten zu löschen. Doch gibt es ebenso sicher viele Fälle, in denen es nicht erforderlich ist, auf alte Unfallakten zurückzugehen. Nötig ist deshalb ein differenzierendes Löschkonzept derart, daß der WGUV künftig nur noch tatsächlich benötigte Unfalldaten vorhält. Er will sich daran machen, ein solches zu erarbeiten – hoffentlich zügig.

4. Die unzureichende Belehrung

Will die WBG Verletztengeld festsetzen, muß sie wissen, wie hoch das Arbeitsentgelt des Versicherten, der den Arbeitsunfall erlitten hat und seitdem arbeitsunfähig ist, im zurückliegenden Jahr war. In solchen Fällen übersendet die WBG dem Arbeitgeber des Versicherten einen Vordruck mit der Bitte, die Lohndaten einzutragen. Bis vor kurzem enthielt dieser Vordruck folgenden Hinweis:

„Die Erhebung personenbezogener Daten, die für die Leistung erheblich sind, geschieht aufgrund Ihrer Mitwirkungspflicht nach § 60 SGB I; soweit darüber hinaus Daten erhoben werden, sind Ihre Angaben freiwillig.“

Dieser Hinweis entsprach in keiner Weise § 13 Abs. 4 BDSG, sondern war in doppelter Hinsicht falsch: zum einen, weil nach § 60 SGB I nur der Versicherte zu Angaben verpflichtet ist; die Auskunftspflicht des Arbeitgebers ergibt sich vielmehr insoweit aus § 1581 RVO. Zum anderen konnte der Arbeitgeber dem verklausulierten Hinweis mit dem besten Willen nicht entnehmen, welche Angaben er denn nun tatsächlich machen muß und bei welchen es ihm freisteht, ob er sich äußern will oder nicht; denn er weiß ja in aller Regel nicht, welche Angaben „für die Leistung – gemeint war die Festsetzung des Verletztengeldes – erheblich“ sind. Auf meine Beanstandung dieser Verstöße nach § 26 LDSG sagte die WBG zu, ihren Hinweis so, wie es § 13 Abs. 4 BDSG verlangt, zu berichtigen.

5. Der Innungsbeitrag

Die Innungen des Baugewerbes erheben von ihren Mitgliedern Beiträge, die sich in aller Regel nach der Summe der Löhne bemessen, die das einzelne Mitglied seinen Mitarbeitern bezahlt. Der Innungsbeitrag wiederum ist – zusammen mit dem Gefahrentarif und dem Grad der Unfallgefahr des einzelnen Unternehmens – Grundlage für die Bemessung des Beitrags, welchen das einzelne Mitglied der WBG zu entrichten hat. Die WBG wiederum erfährt aus den jährlich von ihren Mitgliedern einzureichenden Lohnnachweisen die bezahlte Lohnsumme. Kein Wunder, daß die Innungen gerne an dieser Informationsquelle partizipieren und von der WBG die Lohnsumme erfahren möchten, weil sie ja Grundlage für ihre Beitragsbemessung ist. Da aber der WGUV das Sozialgeheimnis beachten muß, kann er den Wünschen der Innungen nur nachkommen, wenn die Unternehmen mit der Weitergabe ihrer Lohnsumme einverstanden sind. Der Vordruck der WBG, auf dem sie jedes Jahr bei ihren Mitgliedern die Lohnentgelte erhebt, sieht schon eine solche Erklärung vor. Gewiß korrekt, wenn die WBG dann die Lohnsumme mit Einverständnis der Unternehmen weitergibt. Beim Kontrollbesuch stellte sich freilich heraus, daß sie noch mehr tat: sie lieferte den Innungen gleich auch noch den Gefahrentarif frei Haus. Damit überschritt sie die Einwilligung der Unternehmen. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG reagierte die WBG schnell: der Gefahrentarif ist künftig für die Innungen tabu.

6. Datensicherungsmängel

Für die WBG ist der Computer schon lange ein unentbehrliches Hilfsmittel, weil sie Jahr für Jahr ca. 17 000 Unternehmen und ca. 10 000 Bauherren betreuen, deren Beiträge einziehen, für rund 240 000 Versicherte Vorsorgeuntersuchungen organisieren und ca. 20 000 Arbeitsunfälle bzw. Berufskrankheiten bearbeiten muß. Die WBG unterhält ein eigenes Rechenzentrum mit einem

Großrechner, an den ca. 200 Bildschirme angeschlossen sind. Datensicherheit sollte, war aber dort nicht groß geschrieben. Bei der Kontrolle fanden wir viele Lücken zwischen Sollen und Sein. So machte die WBG z. B. beim Paßwortschutz praktisch alles falsch, was man nur falsch machen kann: die Paßwörter waren nur vierstellig; statt verschlüsselt wurden sie im Klartext gespeichert. Statt eigenhändig, konnten die Benutzer ihr Paßwort nur mit Hilfe des Benutzerverwalters ändern. Statt automatischen Paßwortverfall nach bestimmter Zeit hatte die WBG ihren Mitarbeitern nur in einer Dienstanweisung empfohlen, spätestens alle zwei Jahre für eine Änderung des Paßwortes zu sorgen; kein Wunder, daß Paßwörter teilweise fünf Jahre und länger unverändert blieben. Auch löste die Eingabe falscher Paßwörter keinerlei technische Konsequenz aus: weder wurden Fehlversuche automatisch protokolliert noch der Bildschirm nach einer bestimmten Zahl von Fehlversuchen automatisch gesperrt. Für Unbefugte wäre es deshalb ein leichtes gewesen, Paßwörter durch längeres Ausprobieren auszuspähen und dann auf gespeicherte Daten zuzugreifen. Aber nicht nur das: die WBG hatte nicht einmal sichergestellt, daß jeder ihrer ca. 320 Mitarbeiter tatsächlich nur die Zugriffsrechte besitzt, die er zur Wahrnehmung seiner Aufgaben tatsächlich benötigt: vor allem an die Mitarbeiter der EDV-Abteilung hatte sie viel zu großzügig Zugriffsrechte vergeben. Schutzvorkehrungen ihrer relationalen Datenbank ließ die WBG ungenutzt, so daß es den Programmierern möglich gewesen wäre, Sicherheitsvorkehrungen zu unterlaufen. Alles in allem: die Datensicherheit war so unzulänglich, daß eine ganze Reihe von Beanstandungen nach § 26 LDSG nicht zu umgehen waren. Wenigstens die Reaktion der WBG war erfreulich: sie will für mehr Datensicherheit sorgen.

5. Abschnitt: Sozial- und Jugendhilfe

Weil die finanziellen Mittel der öffentlichen Hand immer knapper werden, gleichzeitig aber Kosten für die Sozial- und Jugendhilfe ständig steigen, wird verstärkt der Ruf nach mehr Kontrollen laut und der Datenschutz dabei nur als lästiges, unangemessenes Hindernis betrachtet. Gerade im vergangenen Jahr zeigte sich, wie populär diese Haltung ist. Denn „wer auf Kosten anderer Leute lebt“, hat allemal eine schlechtere Position und muß sich vieles gefallen lassen, was andere nicht hinnehmen müssen. Deshalb ist Datenschutz gerade in der Sozial- und Jugendhilfe besonders wichtig; schließlich soll ja die Sozialhilfe dem Hilfeempfänger ein Leben ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht; so will es § 1 Abs. 2 BSHG. Nicht vereinbar damit wäre, den einzelnen Hilfeempfänger zum bloßen Objekt behördlicher Nachforschungen zu machen und ihm von vornherein zu unterstellen, daß seine Angaben, die er wegen sozialer Hilfen macht, falsch sind. Hilfeempfängern steht das Grundrecht auf Datenschutz in der gleichen Weise wie allen anderen Bürgern zu.

1. Das Frauenhaus

Wenn eine Frau Zuflucht in einem Frauenhaus sucht, legt sie im allgemeinen größten Wert darauf, daß ihr Aufenthalt möglichst wenigen bekannt wird. Kein Wunder, daß ein Frauenhaus in Ravensburg in Nöte geriet, als 1991 das Kreissozialamt Ravensburg, das ihm seit Jahren zur Deckung der Personalkosten eine sog. Betreuungskostenpauschale gewährt, plötzlich und künftig laufend von ihm eine Liste haben wollte, mit Name und Vorname der Frauen, Zahl der mit untergebrachten Kinder und Angabe des

Landkreises, aus dem die Zufluchtsuchende stammt. Ging dies mit rechten Dingen zu, wollte der Trägerverein des Frauenhauses wissen. Weil sich die Höhe der Betreuungspauschale nach der Zahl der vom Frauenhaus aufgenommenen Personen richtet, muß das Kreissozialamt natürlich diese Zahl kennen. Daß ihm diese jetzt plötzlich nicht mehr ausreicht, begründete es so: habe das Frauenhaus nur Zahlenangaben zu liefern, seien fehlerhafte Angaben zu befürchten; bei der Erstellung von Namenslisten dagegen werde sorgfältiger gearbeitet. Selbst wenn dem so ist, bleibt doch die Frage, ob das Kreissozialamt mit seiner Forderung, allein zu Kontrollzwecken höchst sensible Informationen über die zufluchtsuchenden Frauen zu erfahren, über das Ziel hinausschoß: zum einen läßt allein die Tatsache, daß eine Frau im Frauenhaus wohnt, auf eine sehr schwierige persönliche Situation schließen. Zum anderen nimmt das Frauenhaus nicht nur Frauen aus dem Landkreis Ravensburg auf, sondern auch aus Nachbarlandkreisen; ginge es nach dem Wunsch des Ravensburger Kreissozialamts, erhielte es auch deren Daten, obgleich es für sie keine Betreuungskostenpauschale oder irgendwelche sonstigen Leistungen bezahlt. Zum dritten trug das Kreissozialamt bislang keinerlei Anhaltspunkte dafür vor, daß ihm das Frauenhaus in der Vergangenheit falsche Belegungszahlen mitgeteilt habe. Aus diesen Gründen bat ich das Kreissozialamt, sich wie in der Vergangenheit mit einer Liste ohne Namensangaben zu begnügen. Zumindest soll es sich darauf beschränken, nur stichprobenweise die Zahlenangaben des Frauenhauses in der Weise zu überprüfen, daß es eine Liste über die aufgenommenen Frauen einsehen, die das Frauenhaus für diesen Fall bei sich führt. Die Antwort des Kreissozialamts Ravensburg dazu steht noch aus.

2. Die Vermögenserklärung

Wer Sozialhilfe beantragt, muß das Sozialamt über seine Vermögensverhältnisse informieren. Daran führt kein Weg vorbei, da diese ja ganz entscheidend dafür sind, ob ein Sozialhilfeanspruch besteht und, wenn ja, in welcher Höhe. Keineswegs in Ordnung ist aber eine weit verbreitete Praxis der Sozialämter: sie fordern die Hilfesuchenden auf, sofort mit der Abgabe der Vermögenserklärung auch die im Vordruck vordruckte Erklärung abzugeben, daß sie ihre Banken ermächtigen, dem Sozialamt Auskünfte über Kontostand und Kontobewegungen zu geben. Gewiß, Antragsteller müssen auf Verlangen des Sozialamts unter Umständen solchen Auskünften zustimmen – nämlich dann, wenn es ohne sie den Antrag nicht bescheiden kann. Auskünfte der Banken braucht es aber nur, wenn der Hilfesuchende seine entscheidungserheblichen Vermögensverhältnisse nicht selbst nachweisen kann oder will. Mißtraut ein Sozialamt den Angaben über die Vermögensverhältnisse, muß es zunächst einmal dem Antragsteller Gelegenheit geben, die Höhe seines Bankguthabens nachzuweisen, z. B. durch Vorlage von Kontoauszügen oder Sparbüchern. Erst wenn er dies nicht tut oder dazu nicht in der Lage ist oder die Nachweise unvollständig sind, kann das Sozialamt von ihm die Einwilligungserklärung verlangen und sich bei den Banken die benötigten Auskünfte geben lassen.

Entgegen dieser Rechtslage verfuhr beispielsweise auch das Sozialamt der Stadt Rastatt. Doch damit nicht genug! Weil sich ja die Banken, ehe sie Auskunft geben, überzeugen müssen, ob der Kontoinhaber tatsächlich der Auskunft an das Sozialamt zugestimmt hat, übersandte es der Bank jeweils einfach eine Kopie der gesamten Vermögenserklärung. Auf diese Weise wurden den Banken alle Angaben der Antragsteller über ihre Vermögensver-

hältnisse frei Haus geliefert. Sie erfuhren so z. B., ob der Antragsteller noch Guthaben bei einer anderen Bank hat, welche Lebensversicherungen existieren, welche Forderungen er besitzt, ob und, wenn ja, welcher Grundbesitz mit welchem Wert vorhanden ist, ob er und, wenn ja, wann an wen welches Vermögen veräußert, übertragen oder verschenkt hat. Dieses Vorgehen des Sozialamts der Stadt Rastatt verstieß eklatant gegen das Sozialgeheimnis. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG teilte es mit, es werde die Sache in Zukunft richtig machen.

3. Der Unterhaltsvorschuß

Daß es mit der Zusammenarbeit zwischen den Unterhaltsvorschußstellen der Jugendämter und Amtspflegern/Amtsvormund nicht so recht klappt, beanstandete bereits der Bundesrechnungshof. Allzu schnell würden die Unterhaltsvorschußstellen den Angaben alleinlebender Mütter Glauben schenken und nicht mit der notwendigen Gründlichkeit in Zusammenarbeit mit dem Amtspfleger/Amtsvormund prüfen, ob die Mutter im gebotenen Maße an der Feststellung der Vaterschaft mitgewirkt hat. Dies habe zu nicht gerechtfertigten Unterhaltsvorschußzahlungen an allein lebende Mütter von Kindern geführt. Grund genug für das Sozialministerium, die Jugendämter im Land über diese Kritik des Bundesrechnungshofs zu unterrichten und sie aufzufordern, diese zu beheben. Nicht ging es dabei allerdings auf die Frage ein, ob und wann der Amtspfleger/Amtsvormund überhaupt Unterhaltsvorschußstellen Auskunft geben darf. Anlaß dazu hätte aber bestanden. Denn nach § 68 SGB VIII darf sich ein Amtspfleger/Amtsvormund gegenüber der Unterhaltsvorschußstelle nur dazu äußern, wenn es zu seinen gesetzlichen Aufgaben gehört, Auskünfte über die Art und Weise der Mitwirkung der Mutter an der Vaterschaftsfeststellung zu geben:

- Das aber ist beim Amtspfleger eindeutig nicht so. Seine Aufgabe beschränkt sich darauf, die Vaterschaft festzustellen und Unterhaltsansprüche für das Kind geltend zu machen. Zu diesen zählen Zahlungen von Unterhaltsvorschüssen nach dem Unterhaltsvorschußgesetz nicht, weil dies Sozialleistungen sind, die lediglich den Ausfall eines Unterhaltsanspruchs ausgleichen sollen. Folglich darf der Amtspfleger die Unterhaltsvorschußstelle nicht über das Verhalten der Mutter im Rahmen der Feststellung der Vaterschaft ihres Kindes unterrichten. Will die Unterhaltsvorschußstelle gleichwohl auf das Wissen des Amtspflegers zurückgreifen, bleibt ihr nur der Weg, zunächst einmal die Mutter um ihre Einwilligung hierzu zu bitten. Und noch eins: die Mutter ist nach § 60 SGB I sogar verpflichtet einzuwilligen, wenn sie nicht die Ablehnung ihres Antrags auf Unterhaltsvorschuß wegen fehlender Mitwirkungsbereitschaft riskieren will.
- Etwas anders ist die Rechtslage beim Amtsvormund, weil der ja das Kind umfassend vertritt und das vertretene Kind kraft Gesetzes verpflichtet ist, an der Aufklärung der Vaterschaft mitzuwirken. Der Amtsvormund muß deshalb sehr wohl der Unterhaltsvorschußstelle Angaben über die Mitwirkungsbereitschaft der Mutter bei der Vaterschaftsfeststellung machen. Bloß praktisch werden solche Fälle so gut wie nicht, da bei einer Amtsvormundschaft das Kind in der Regel nicht bei seiner Mutter lebt und sich dann die Frage eines Unterhaltsvorschuß für die Mutter überhaupt nicht stellt.

Das Sozialministerium forderte ich vor Wochen auf, die Jugendämter auf diese Rechtslage hinzuweisen. Ob es dies tut, weiß ich noch nicht.

4. Kinder in Not

Sexueller Mißbrauch von Kindern ist leider ein Thema großer Aktualität. Spezielle Beratungsstellen bemühen sich inzwischen schon, diesen Gefahren entgegenzuwirken. Recht schnell stehen dann oft deren Mitarbeiter vor der Frage, wie sie sich gegenüber Anfragen von Jugendämtern, Strafverfolgungsbehörden und Gerichten verhalten müssen. Sind sie Diplompsychologen, staatlich anerkannte Sozialarbeiter oder Sozialpädagogen, dann ist aufgrund § 203 Abs. 1 Nr. 2 und 5 StGB klar: sie müssen ihre berufliche Schweigepflicht beachten und dürfen folglich nicht, was ihnen im Rahmen der Beratung anvertraut oder sonst bekannt wurde, weitergeben dürfen. Im Strafverfahren endet freilich diese Verschwiegenheitspflicht: Psychologen, Sozialarbeiter und Sozialpädagogen besitzen nämlich – anders als z. B. Ärzte – kein Aussageverweigerungsrecht. Im Verfahren vor den Familien- oder Vormundschaftsgerichten ist es dagegen anders: hier können sie durchaus die Aussage verweigern. Freilich kann es auch, wenn der Mitarbeiter ein Zeugnisverweigerungsrecht hat, im Einzelfall unter Umständen angebracht sein – etwa im Rahmen eines Sorgerechtsverfahrens – Auskünfte sogar auch ohne Einwilligung des Betroffenen zu geben; insbesondere ist dem so, wenn sich durch die Auskunft eine weitere Gefährdung eines Kindes verhindern läßt.

Fast das gleiche gilt, wenn Behörden, sei es das Jugendamt oder die Polizei, von den Mitarbeitern solche Auskünfte wollen. Diese sollten dann freilich zunächst möglichst die Einwilligung der Betroffenen einholen. Doch auch hier ist und bleibt als ultima ratio die Information solcher Behörden, die die Möglichkeit haben, sexuelle Mißbräuche zu unterbinden.

Eltern brauchen keineswegs immer zu erfahren, daß ihr Kind sich an eine Beratungsstelle wandte. Denn nach § 8 Abs. 3 SGB VIII dürfen öffentliche Träger der Jugendhilfe Kinder und Jugendliche auch ohne Kenntnis der Eltern beraten, wenn die Beratung aufgrund einer Not- und Konfliktlage erforderlich ist und solange durch die Unterrichtung der Eltern der Beratungszweck vereitelt würde. An dieser Regelung können sich durchaus auch die Träger der freien Jugendhilfe bei ihrer Beratungstätigkeit orientieren.

5. Wer ist der Arbeitgeber?

Stellt ein Amtspfleger fest, daß der Unterhaltsschuldner den Unterhalt nicht oder nur unzulässig zahlt, muß er sich überlegen, wie er den Zahlungsanspruch des von ihm vertretenen Kindes durchsetzt. Vollstreckung ist in solchen Fällen angesagt; doch die Frage ist dabei immer auch wie: soll er den Gerichtsvollzieher mit der Pfändung beweglicher Sachen des Schuldners beauftragen oder eine Lohnpfändung veranlassen? Will er letzteres tun, muß er wissen, bei wem der Schuldner beschäftigt ist. Sagt ihm der Schuldner dies nicht, bleibt oft nur die Krankenkasse als Ausweg übrig. Sie darf nach § 68 SGB X im Weg der Amtshilfe Behörden und damit auch dem Amtsvormund, weil er ja öffentliche Aufgaben wahrnimmt, den Arbeitgeber nennen – es sei denn, sie hat Grund zur Annahme, damit schutzwürdige Belange des Schuldners zu beeinträchtigen. Gegen eine Anfrage bei der Krankenkasse läßt sich nicht einwenden, der Weg dorthin sei nicht erforderlich; der Amtspfleger könne ja vom Schuldner nach fruchtloser Pfändung die Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung über seine Einkommens- und Vermögensverhältnisse verlangen und auf diese Weise erfahren, wer dessen Arbeitgeber ist. Denn ein

solcher Weg kann unter Umständen für den Schuldner wesentlich einschneidendere Konsequenzen haben als eine direkte Anfrage bei der Krankenkasse. Er würde dann nämlich in das Schuldnerverzeichnis beim Amtsgericht eingetragen mit der Folge, daß zahlreiche andere Stellen, z. B. Industrie- und Handelskammern, Mitglieder der Kammern und Kreditschutzorganisationen, von seinen finanziellen Schwierigkeiten erfahren. Eines freilich muß der Amtspfleger in solch heiklen Fällen stets beachten: er darf der Krankenkasse bei seiner Bitte um Auskunft über den Arbeitgeber des Schuldners nur so viel sagen, daß sie prüfen kann, ob sie Auskunft geben darf. Natürlich darf der Amtspfleger auch keine Ermittlungen ins Blaue hinein anstellen und im Wege eines „Rundumschlags“ praktisch an alle Krankenkassen Anfragen richten. Das wäre des Guten entschieden zuviel.

7. Teil: Andere Schwerpunkte

1. Abschnitt: Landwirte und Umwelt

1. Die Tierseuchenkasse

Nicht selten verenden von Milzbrand, Rauschbrand, Tollwut, der Aujezkyschen Krankheit und anderen Tierseuchen befallene Tiere; mitunter müssen sie ihre Besitzer auch deshalb töten. Das damit einhergehende wirtschaftliche Risiko kann bei Landwirten, die Viehwirtschaft betreiben, bis zur Existenzbedrohung führen. Aufgabe der Tierseuchenkasse ist, diese Risiken im Rahmen zu halten; sie hat für Verluste, Schäden und Aufwendungen, die im Zusammenhang mit Tierseuchen und anderen Tierkrankheiten entstehen, Ersatz zu leisten und bei Vorbeugungs- und Bekämpfungsmaßnahmen mitzuwirken. Bei der Erledigung dieser Aufgabe bedient sich die Tierseuchenkasse auch der Segnungen moderner EDV-Technik. Sie speichert zur Zeit die Daten von ca. 163 000 baden-württembergischen Tierbesitzern. Wie sie dabei im einzelnen verfährt, war 1992 Gegenstand eines Kontrollbesuchs.

1.1 Was muß die Tierseuchenkasse wissen?

Die Tierseuchenkasse erhebt von jedem, der Pferde, Rinder, Schweine, Schafe oder Geflügel hält, einen jährlichen Beitrag zur Deckung ihres Aufwands. Um diesen Beitrag festsetzen zu können, muß die Tierseuchenkasse wissen, wer wie viele dieser Tiere hält. Grundsätzlich ist daher nichts dagegen einzuwenden, daß die Tierseuchenkasse von vielen tausend Tierhaltern in Baden-Württemberg vor allem Namen, Anschriften und Zahl der gehaltenen Tiere speichert. Betrachtet man die Datenbestände der Tierseuchenkasse allerdings etwas näher, dann ergibt sich eine auffällige Diskrepanz: die Tierseuchenkasse registriert die Daten von ca. 163 000 Tierbesitzern, versandte aber 1992 nur ca. 120 000 Beitragsbescheide. Was hat es mit den 43 000 Tierbesitzern auf sich, die vor Beiträgen verschont blieben?

1.1.1 Die Bienenbesitzer

Ca. 20 000 davon sind Besitzer von Bienenvölkern. Auch diese sind kraft Gesetzes in der Tierseuchenkasse versichert, müßten also der Theorie nach auch Beiträge zahlen. Die Praxis ist hier aber anders: weil die Bienen-seuchen in den letzten Jahren erfreulich zurückgingen,

konnte die Tierseuchenkasse die Bienenbesitzer schon seit geraumer Zeit und auch 1992 wieder ungeschoren lassen. Hieraus hätte sie allerdings auch datenschutzrechtliche Konsequenzen ziehen müssen. Solange sie nämlich von den Bienenbesitzern keine Beiträge mehr erhebt, ist auch nicht einzusehen, warum sie deren Daten noch ständig vorhält und sogar noch die jährliche Meldung jedes Bienenbestands verlangt. Ich beanstandete diesen Verstoß nach § 26 LDSG. Leider ist die Tierseuchenkasse bisher nicht bereit, auf ihre Übung zu verzichten.

1.1.2 Die Altbestände

Als „Karteileichen“ hätte man vor Anbruch des EDV-Zeitalters die weiteren ca. 20 000 Tierbesitzer bezeichnet, die nicht zur Beitragszahlung herangezogen werden. Bei ihnen handelt es sich nämlich um ehemalige Tierbesitzer, die ihre Tierhaltung bereits vor Jahren aufgaben – zum Teil sogar schon, ehe die Tierseuchenkasse 1987 überhaupt ihre EDV einführte. Trotzdem können die Mitarbeiter der Tierseuchenkasse sich die Daten all dieser Tierbesitzer noch heute jederzeit am Bildschirm ansehen und damit arbeiten. Dies ist sicherlich in Fällen sinnvoll, in denen noch Beitragsforderungen aus früheren Jahren ausstehen. Wo dem aber nicht so ist, benötigen die Mitarbeiter der Tierseuchenkasse diese Daten nicht mehr für ihre laufende Arbeit – auch wenn sie sie vielleicht wegen der umsatzsteuerlichen Aufbewahrungsvorschriften, denen die Tierseuchenkasse unterliegt, noch nicht vollständig löschen dürfen. Grundsätzlich räumt auch die Tierseuchenkasse inzwischen ein, daß solche Altdaten für das alltägliche Geschäft ein unnötiger Ballast sind. Sie will die Daten von Ex-Tierbesitzern künftig, auch um Speicherkosten zu sparen, nach drei Jahren aus ihrem tagtäglich genutzten Datenbestand herausnehmen und gesondert speichern. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung.

1.2 Wie kommt die Tierseuchenkasse an ihre Daten?

Jeder Tierbesitzer ist nach dem Gesetz verpflichtet, von sich aus der Tierseuchenkasse zu melden, was in seinem Stall kreucht und fleucht. Die Tierseuchenkasse erinnert daran regelmäßig durch öffentliche Bekanntmachung und durch Schreiben an die ihr aus den Vorjahren bekannten Tierbesitzer. Daneben geht die Tierseuchenkasse aber auch noch andere Wege, um an die benötigten Daten zu kommen. Bisher nahm sie den Datenschutz dabei zu sehr auf die leichte Schulter.

1.2.1 Die Schützenhilfe des Statistischen Landesamts

Nicht nur die Tierseuchenkasse interessiert sich dafür, wer in Baden-Württemberg welche Tiere hält. Auch das Statistische Landesamt will alle zwei Jahre allerlei über Pferde, Rinder, Schweine, Schafe, Hühner und Trutthühner wissen. Um hier zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen, fragt es dabei immer auch gleich, ob der Befragte wohl mit einer Weiterleitung seiner Daten an die Tierseuchenkasse einverstanden wäre. 95 % der Befragten machen ihr Kreuzchen hier regelmäßig bei „Ja“, und so konnte das Statistische Landesamt z. B. nach der letzten Viehzählung dem Rechenzentrum, in dem die Tierseuchenkasse ihre Daten verarbeiten läßt, ein Magnetband mit den Daten von 108 720 Tierbesitzern überreichen.

Gegen dieses Verfahren ist im Grundsatz nichts einzuwenden. Es beinhaltet zwar eine Durchbrechung des Statistikgeheimnisses, dem die Daten der Viehzählung unterliegen; doch ist eine solche zulässig, wenn der Befragte schriftlich einwilligt. Auch hat das Verfahren nicht nur für die Tierseuchenkasse, sondern auch für den befragten Tierbesitzer Vorteile. Er erspart sich damit nämlich die direkte Meldung an die Tierseuchenkasse. Aber dennoch: die Herausgabe des Magnetbands mit mehr als 100 000 Datensätzen, die auch noch dem Statistikgeheimnis unterliegen und überhaupt nur aufgrund eines Ausnahmetatbestands weitergegeben werden dürfen, ist keine alltägliche Angelegenheit. Wie man dabei vorgeht und was im einzelnen an Daten fließt, sollte man nicht bloß einmal eben am Telefon oder in einer Besprechung klären, über deren Inhalt vielleicht schon nach ein paar Wochen die Meinungen auseinandergehen. Nur eine schriftliche Abrede bietet die Gewähr, daß alle Beteiligten – insbesondere auch das Rechenzentrum, das die Daten für die Tierseuchenkasse in Empfang nimmt – genau im Bilde sind, was an Daten zu übermitteln ist. Eine solche schriftliche Vereinbarung zwischen Statistischem Landesamt und Tierseuchenkasse gibt es bisher leider nicht. Beide haben aber immerhin gelobt, sie bis zur nächsten Datenübermittlung, die im Frühjahr 1993 ansteht, unter Dach und Fach zu bringen.

Eines muß darüber hinaus klar sein: Wenn ein Befragter bei der Viehzählung sein Kreuzchen bei „Nein“ macht, sind die Daten der Viehzählung, weil sie dem Statistikgeheimnis unterliegen, für die Tierseuchenkasse tabu. Leider setzten sich Tierseuchenkasse und Statistisches Landesamt hierüber im Fall eines Bürgers hinweg, bei dem sich die Tierseuchenkasse des harträckigen Verdachts nicht erwehren konnte, daß er entgegen seinen Angaben doch Tiere haben muß. Zwar verriet das Statistische Landesamt der Tierseuchenkasse nicht, welche Angaben der Bürger bei der letzten Viehzählung genau gemacht hatte, aber immerhin, daß er bei der Zählung mit von der Partie gewesen war. Damit bereits hatte die Tierseuchenkasse den Bürger am Schlafittchen. In die Viehzählung wird nämlich nur einbezogen, wer überhaupt Tiere hält. Um ihn vollends zu überführen, bestand die Tierseuchenkasse dann darauf, daß ihr der Bürger Durchschläge oder Abschriften seiner Erhebungsbogen der letzten Viehzählungen vorlegte. So kam schließlich an den Tag, daß er bei den Viehzählungen tatsächlich einiges an Vieh angegeben hatte. Um seine Beitragszahlung kam er deshalb nicht herum. Auf die Gefahr hin, einmal mehr mit dem Vorwurf konfrontiert zu werden, Datenschutz sei Tatenschutz, beanstandete ich vor kurzem das Vorgehen der Tierseuchenkasse und des Statistischen Landesamts nach § 26 LDSG. Nur weil es der Tierseuchenkasse als der rationellste Weg erscheint, einem verschwiegenen Tierbesitzer auf die Spur zu kommen, darf sie sich nicht am Statistikgeheimnis vergreifen. Und das Statistische Landesamt darf dabei nicht mitmachen. Es hätte andere, korrekte Wege gegeben, die Sache zu klären.

1.2.2 Der Vorbesitzer als Informant

Keine Schwierigkeiten bereitet es der Tierseuchenkasse zu erfahren, wer seine Tierhaltung aufgibt – erhöht

doch die Aussicht, zuviel bezahlte Beiträge zurückzuerhalten, die Auskunftsfreude der Tierbesitzer. Die Tierseuchenkasse nutzt die Gelegenheit, um gleich auch zu erfahren, wer den Tierbestand kaufte und somit künftig blechen muß. Ihr muß laut Satzung jeder Ex-Tierbesitzer den Erwerber seines Bestandes nennen. Auf diese Weise ist die Tierseuchenkasse gewappnet, falls es der Erwerber mit seiner eigenen Meldepflicht nicht so genau nimmt. Die Tierseuchenkasse macht es sich allerdings mit diesem genialen Verfahren etwas zu einfach. Zwar ist nichts dagegen einzuwenden, daß sie von Fall zu Fall – besonders bei größeren Tierbeständen – nachhakt, wenn sie Grund hat anzunehmen, ihr entgingen sonst Beiträge. Die Tierseuchenkasse kann aber nicht einfach per Satzung die gesetzlichen Meldepflichten der Tierbesitzer und die sonstigen Mittel, die ihr das Gesetz an die Hand gibt, um den Tierbesitzern auf die Finger zu schauen, erweitern. Ich beanstandete deshalb nach § 26 LDSG ihr Vorgehen und bat, künftig von den Tierbesitzern keine derartigen Kontrollmitteilungen mehr zu verlangen und ihre Satzung der Klarheit halber zu ändern. Leider ist die Tierseuchenkasse dazu bislang nicht bereit.

1.3 Ordnung muß ins Haus

Als die Tierseuchenkasse 1987 die Feststellung der beitragspflichtigen Tierbesitzer, die bis dahin in der Hand der Gemeinden gelegen hatte, selbst übernahm und gleichzeitig auf EDV umrüstete, bedeutete dies für sie zunächst einmal eine nur unter äußerstem Kräfteinsatz zu bewältigende Anstrengung. Vor allem in den Wirren dieser Zeit passierte es öfter einmal, daß die Tierseuchenkasse für denselben Tierbesitzer gleich mehrere Datensätze anlegte. Später führten diese Doppelspeicherungen nicht gerade selten dazu, daß ein Tierbesitzer für dasselbe Jahr zwei verschiedene Beitragsbescheide erhielt – einen aufgrund der zuletzt gemeldeten Tierzahlen und einen aufgrund geschätzter Zahlen. Daß solche Verhältnisse nicht den Erfordernissen einer datenschutzgerechten EDV-Organisation entsprechen, liegt auf der Hand. Dies erkannte auch die Tierseuchenkasse; leider versuchte sie aber nicht alsbald, die Doppelspeicherungen systematisch aufzuspüren und zu beseitigen. Nicht einmal, wenn sie eine Doppelspeicherung feststellte, bereinigte sie das Malheur umgehend, sondern legte zum Teil lediglich Querverweise an. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG sagte die Tierseuchenkasse jetzt aber zu, ihre Doppelspeicherungen mittels eines Suchprogramms aufzuspüren und dem Tohuwabohu ein Ende zu machen.

Noch in einem anderen Punkt schlich sich in das EDV-Verfahren der Tierseuchenkasse Wirrnis ein; ich meine das Datenfeld „Vorbesitzer“. Beim Kontrollbesuch zeigte sich, daß die Tierseuchenkasse immerhin in ca. 8 000 bis 10 000 Fällen den Vorbesitzer speichert. Dafür gibt es aber keinen Grund. Für die Berechnung des Beitrags eines Tierbesitzers spielt es nämlich keine Rolle, wer der Vorbesitzer war. Auch muß der Nachbesitzer nicht ohne weiteres für etwa noch ausstehende Forderungen gegen den Vorbesitzer einstehen. Ich beanstandete deshalb die Einspeicherung der Vorbesitzer eines Tierbestandes als nicht datenschutzgerechte Verfahrensorganisation nach § 26 LDSG und bat die Tierseuchenkasse, hier für eine saubere Trennung von Vorbesitzern und Nachbesitzern zu sorgen. Daraufhin schrieb mir die Tierseuchenkasse Erstaun-

liches, was sie beim Kontrollbesuch nicht verraten hatte: daß nämlich die Personen, die die Tierseuchenkasse im Feld „Vorbesitzer“ speichert, zum großen Teil gar keine Vorbesitzer sind, sondern daß sie hierin häufig die Namen von Familienangehörigen eines Tierbesitzers, die für ihn den Schriftwechsel führen, einträgt; eigens hierfür habe sie dieses Feld auch eingerichtet. Was daran – gelinde gesagt – verwundert, ist, warum dann das Datenfeld die völlig unzutreffende Bezeichnung „Vorbesitzer“ trägt. Auch ist nicht recht klar, wie die Sachbearbeiter der Tierseuchenkasse denn dann am Bildschirm erkennen können, wer denn nun Familienangehöriger und wer wirklich Vorbesitzer ist. Bei dieser verwirrenden Verfahrensgestaltung kann es nicht bleiben.

2. Die Landwirtschaftsämter

Ein Berufsstand, an dessen Wohl und Wehe der Staat besonders intensiv Anteil nimmt, sind die Landwirte. Viel liegt dabei in den Händen der Landwirtschaftsämter oder, wie es seit neuestem offiziell heißt, der Ämter für Landwirtschaft, Landschafts- und Bodenkultur. Zu ihren Aufgaben gehört, Landwirte zu beraten und zu schulen, an der Vergabe landwirtschaftlicher Förder- und Ausgleichsmaßnahmen mitzuwirken und zu entscheiden, ob landwirtschaftliche Grundstücksverkehrsgeschäfte genehmigt werden. Das Handwerkzeug der Ämter ist immer mehr auch die EDV. Die dabei auftretenden datenschutzrechtlichen Fragen beschäftigten 1992 auch mein Amt. Unter anderem stand ein Kontrollbesuch beim Landwirtschaftsamt Rottenburg auf dem Programm.

2.1 Alle Anträge in einen Topf?

Schier unüberschaubar ist für Laien die Fülle der verschiedenen landwirtschaftlichen Förder- und Ausgleichsmaßnahmen. Sie reichen von der Gasölverbilligung über das Grünlandprogramm bis zur Förderung der Landfrauenerholung. Für einige der wichtigsten dieser Maßnahmen hat die Landwirtschaftsverwaltung ein gemeinsames Antragsformular. Wenn ein Landwirt dieses verwendet, kann er sich und dem Landwirtschaftsamt viel Arbeit ersparen; denn er muß bestimmte Grundangaben, die praktisch für alle im Antrag zusammengefaßten Verfahren von Bedeutung sind – vor allem über seine Flächennutzung und Viehhaltung –, nur einmal machen und das Landwirtschaftsamt muß sie auch nur einmal prüfen. Um die Arbeit der Landwirtschaftsämter noch weiter zu rationalisieren, werden nicht nur die Daten aus dem Gemeinsamen Antrag, sondern auch noch die Daten aus anderen Antragsverfahren gemeinsam in einem Rechenzentrum, Informationstechnisches Zentrum genannt, verarbeitet, das Umweltministerium und Ministerium Ländlicher Raum gemeinsam in Stuttgart betreiben.

Aus der Sicht des Datenschutzes wirft dies einige Fragen auf: Dürfen die Landwirtschaftsämter überhaupt den Landwirten nahelegen oder gar von Ihnen verlangen, ihre Angaben für verschiedene Verfahren gemeinsam zu machen? Dürfen die Landwirtschaftsämter die Angaben der Landwirte aus verschiedenen Verfahren in gemeinsamen Dateien führen oder zumindest Quervergleiche anstellen? Weil das Ministerium Ländlicher Raum letzteres für notwendig hält, um Betrügereien aufzudecken, fragte es mich um Rat. Knackpunkt bei diesen Fragen ist der datenschutzrechtliche Grundsatz der Zweckbindung, der besagt: eine Behörde darf im Regelfall Daten eines Bürgers ohne dessen Einwilligung nur für den

Zweck nutzen, für den sie sie erhoben hat. Nur Daten, die sie für den gleichen Zweck erhoben hat, darf sie deshalb ohne weiteres zusammenführen – sei es schon in einem Antragsformular, sei es später in einer gemeinsamen Datei oder sei es durch routinemäßige Quervergleiche. Die Frage ist also, wie weit die landwirtschaftlichen Förder- und Ausgleichsmaßnahmen, für die Landwirtschaftsämter Daten erheben, im Sinne des Datenschutzrechts dem gleichen Zweck dienen. Eine nähere Prüfung ergibt, daß sich hier schon Gruppen von Maßnahmen mit gleicher Zweckrichtung ausmachen lassen: sowohl die Ausgleichszulagen für benachteiligte Gebiete und für Waldgebiete als auch das Grünlandprogramm, die Erstaufforstungsprämie und die Förderungen der Flächenstilllegung und Extensivierung sollen z. B. zu bestimmten Formen der Bewirtschaftung oder auch Nichtbewirtschaftung verlocken. Alle landwirtschaftlichen Förder- und Ausgleichsmaßnahmen wird man aber wohl nicht unter einen Hut bringen können – etwa die landwirtschaftliche Einkommensbeihilfe, die dazu dient, durch Umstellungen der EG-Agrarpolitik bedingte Einkommensrückgänge auszugleichen, und damit doch deutlich einen anderen Zweck verfolgt, als die zuerst genannten Maßnahmen.

Welche praktischen Konsequenzen hat dies nun? Sicherlich nicht, daß die Landwirtschaftsämter auf den bewährten Gemeinsamen Antrag verzichten müßten, obwohl dieser Daten aus Verfahren mit verschiedener Zweckrichtung zusammenfaßt. Aber die Landwirtschaftsämter müssen künftig deutlich machen, daß es jedem Landwirt freisteht, ob er den Gemeinsamen Antrag stellt, weil er für ihn praktischer ist oder ob er sich für getrennte Anträge entscheidet. Und auch gemeinsame Dateien oder routinemäßige Quervergleiche kommen nur in Betracht, wenn der Landwirt einwilligt. So handhabt es die Landwirtschaftsverwaltung, der ich dies schrieb, inzwischen erfreulicherweise. Betrüger können nun übrigens nicht etwa aufatmen: wenn im Einzelfall tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, daß ein Landwirt in einem Verfahren falsche Angaben gemacht hat, hilft ihm der Grundsatz der Zweckbindung und eine verweigerte Einwilligung nicht; in solchen Fällen erlaubt das Landesdatenschutzgesetz sehr wohl einen Quervergleich.

2.2 Der Grundstücksverkehr

Wer ein landwirtschaftliches Grundstück veräußern will, benötigt hierfür nach dem Grundstücksverkehrsgesetz eine Genehmigung, die in Baden-Württemberg das Landwirtschaftsamt erteilt. Das Landwirtschaftsamt Rottenburg bearbeitet solche Genehmigungsanträge mit Hilfe eines EDV-Verfahrens. Dies war Anlaß, sein Vorgehen hierbei etwas näher unter die Lupe zu nehmen.

2.2.1 Mitteilungen an das Statistische Landesamt und an das Finanzamt

Wenn das Landwirtschaftsamt Rottenburg einen Grundstückskauf genehmigt, informiert es hiervon stante pede auch das Statistische Landesamt und das Finanzamt. Die Mitteilung an das Finanzamt, die der Computer dabei ausspuckt, nennt sogar Käufer und Verkäufer beim Namen; aber auch die Mitteilung ans Statistische Landesamt läßt den Einzelfall erkennen.

Der Zweck der Mitteilungen an das Statistische Landesamt war bald herausgefunden: das Statistische Landesamt greift auf sie bei der Erstellung der gesetzlich

vorgeschriebenen Grundstückspreisstatistik zurück. Vergeblich suchte ich dagegen eine Rechtsgrundlage für diese Quelle statistischer Informationen. Für die Grundstückspreisstatistik sind nämlich nach dem Preisstatistikgesetz gar nicht die Landwirtschaftsämter, sondern allein die Finanzämter auskunftspflichtig. Auf deren Zuverlässigkeit allein meint das Statistische Landesamt, sich nicht verlassen zu können. Solche Argumente ersetzen aber keine fehlende Rechtsgrundlage. Ich hoffe deshalb, daß meine Beanstandung nach § 26 LDSG der Praxis der Mitteilungen ans Statistische Landesamt ein Ende setzt.

Ob die Mitteilungen des Landwirtschaftsamts an die Finanzämter auf einem besseren rechtlichen Fundament stehen, muß sich erst noch zeigen. Da das Landwirtschaftsamts sie jeweils an die Grunderwerbsteuer und Bewertungsstelle des Finanzamts richtet, läßt sich ahnen, daß es sich hier um Mitteilungen nach dem Grunderwerbssteuer- und dem Bewertungsgesetz handeln soll. Ob die in diesen Gesetzen vorgesehenen Mitteilungspflichten aber auch für die Landwirtschaftsämter greifen, erscheint höchst zweifelhaft. Gespannt bin ich, was das Ministerium Ländlicher Raum, an das ich mich deshalb wandte, dazu zu sagen hat.

2.2.2 Aktenaufbewahrung – wie lange?

Nicht zu übersehen war bei der Kontrolle des EDV-Verfahrens Grundstücksverkehr, daß das Landwirtschaftsamts Rottenburg auch große Mengen an Akten über solche Genehmigungsvorgänge aufbewahrt. Wie eine Nachfrage ergab, trifft das Amt pro Jahr ca. 1 000 Genehmigungsentscheidungen. Über jeden Vorgang fällt dabei eine Akte an, die in der Regel auch eine vollständige Ausfertigung des Grundstückskaufvertrags enthält. Diese Akten hebt das Landwirtschaftsamts jeweils zehn Jahre lang auf, obwohl es auf sie allenfalls einmal in einem Ausnahmefall noch zurückgreift – etwa, um einer Vertragspartei, die ihren Vertrag nicht mehr finden kann, aus der Klemme zu helfen; ein Dienst, den genausogut das Notariat oder Grundbuchamt leisten kann. Daß das Landwirtschaftsamts seine Akten so lange hortet, entspricht zwar dem landeseinheitlichen Aktenplan. Vorrangig ist hier aber das Landesdatenschutzgesetz; danach dürfen Akten nur so lange aufbewahrt werden, wie sie gebraucht werden. Ich legte dem Ministerium Ländlicher Raum deshalb nahe, die Aufbewahrungsfristen des landeseinheitlichen Aktenplans zu verkürzen.

3. Das Jagdkataster im Wohnzimmerschrank

Auch unter Waidmännern muß es heutzutage demokratisch zugehen. Wem etwa der Reinertrag der Jagdnutzung zugute kommen soll, entscheidet die Jagdgenossenschaft durch Abstimmung. Je mehr jagdbare Fläche ein Jagdgenosse sein eigen nennt, desto mehr Gewicht hat dabei seine Stimme. Damit die Jagdgenossenschaft stets zuverlässig ermitteln kann, ob ein Beschluß – wie es das Bundesjagdgesetz verlangt – nicht nur von der Mehrheit der Jagdgenossen, sondern auch von der Mehrheit der vertretenen Grundfläche getragen wird, muß der Vorstand der Jagdgenossenschaft ein Jagdkataster führen. Dieser Pflicht wollte der Vorstand der Jagdgenossenschaft Weisweil nachkommen und suchte des-

halb beim Ratschreiber der Gemeinde um eine entsprechende Grundstücksaufstellung nach. Die Gemeinde Weisweil war auch durchaus willens, zur Vervollkommnung der Demokratie im örtlichen Jagdwesen beizutragen und aus dem Liegenschaftskataster die gewünschte Aufstellung zu beschaffen. Bedenken hatte sie allerdings angesichts der Tatsache, daß der Vorsitzende der Jagdgenossenschaft plante, das Jagdkataster in seiner Privatwohnung aufzubewahren. Ich konnte ihr da nicht ganz Unrecht geben: Im eigenen Zuhause wird selten ausreichend sichergestellt sein, daß kein Unbefugter einmal einen Blick in solche Unterlagen wirft. Ich riet dem Vorsitzenden der Jagdgenossenschaft deshalb, den Vorschlag der Gemeinde anzunehmen und das Jagdkataster beim Ratschreiber in Verwahrung zu geben, der es hoffentlich mit Argusaugen bewachen wird.

4. Freier Zugang zu Umweltinformationen

Wenn es nach dem Willen des EG-Rats ginge, müßten zum 1. Jan. 1993 goldene Zeiten für alle Bürger anbrechen, die sich für das Wirken der Behörden im Umweltbereich interessieren. Mit dem Ende des Jahres 1992 läuft nämlich die Frist ab, die der Rat den Mitgliedsstaaten zur Umsetzung der EG-Umweltinformationsrichtlinien gesetzt hatte, nach der jedermann freien Zugang zu allen Umweltinformationen der Behörden haben soll. Warum ich – gerade im Umweltbereich – solche Bestrebungen, mehr Transparenz in die Verwaltung zu bringen, sehr befürworte, hatte ich schon in meinem letzten Tätigkeitsbericht näher ausgeführt (vgl. LT-Drs. 10/6470, S. 77 ff). Um so mehr bedaure ich, daß die Bundesregierung, so wie es bis jetzt aussieht, den verbindlichen Vorgaben der EG weder rechtzeitig noch sachlich ausreichend nachkommen will. Fälle aus der Praxis zeigten mir auch in diesem Jahr wieder, daß in diesem Bereich bei den Behörden erhebliche Verunsicherung herrscht, die es schnellstens zu beseitigen gilt.

4.1 Das Umweltinformationsgesetz

Das Umweltinformationsgesetz, mit dem das Bundesumweltministerium die EG-Umweltinformationsrichtlinie umsetzen will, befindet sich bislang noch im Stadium des Referentenentwurfs. Daß dieser Gesetzesvorschlag wohl kaum noch vor der Jahreswende ins parlamentarische Rennen geschickt, geschweige denn beschlossen werden dürfte, ist zu beklagen.

Noch beklagenswerter ist aber sein Inhalt. Nach den Vorstellungen des Bundesumweltministers – und leider auch nach der seines Amtsbruders in Stuttgart – soll vom freien Zugang zu den Umweltinformationen der Behörden gerade dort, wo er für die Bürger besonders interessant ist, kaum mehr etwas übrig bleiben. Sobald irgendein verwaltungsbehördliches Verfahren, dessen Entscheidung gerichtlich überprüfbar ist, in Gang kommt – etwa ein Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahren –, soll es aus sein mit dem freien Zugang zu allen Umweltdaten. Ohne nur den geringsten Versuch einer Begründung zu unternehmen, stützt sich das Bundesumweltministerium dabei einfach darauf, daß die Umweltinformationsrichtlinie Einschränkungen des Zugangsrechts zuläßt, solange ein „Vorverfahren“ läuft. Ein solches Vorverfahren sei eigentlich jedes Verwaltungsverfahren, argumentiert das Ministerium zum Erstaunen jedes Juristen, der das Wort bisher nur in viel eingeschränkterer Bedeutung kennt. Zum Beleg zitiert es eine Protokollerklärung des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Umweltinfor-

mationsrichtlinie, in der es heißt: „Der Rat und die Kommission erklären, daß diese Bestimmung auch für Sachen gilt, die vor der Befassung eines Gerichts auf dem Verwaltungswege geregelt werden, beispielsweise durch ein Bußgeld.“ Ich halte die Interpretation des Bundesumweltministeriums für reichlich kühn. Hinter ihr steht erkennbar der Wunsch der Behörden, sich nicht in den Topf schauen und anschließend in die Suppe spucken zu lassen. Die Intention des EG-Rats geht aber gerade in die andere Richtung: Bürgern und auch Umweltverbänden soll gerade mehr Beteiligung als bisher ermöglicht werden. Viel naheliegender wäre deshalb, den EG-Rat so zu verstehen, daß nur in speziellen Verfahren wie z. B. dem Bußgeldverfahren, Einschränkungen des Rechts auf freien Zugang zu Umweltinformationen möglich sein sollen.

Ein weiterer Kapitalfehler des Referentenentwurfs ist: er gibt den Behörden keine ausreichenden Maßstäbe dafür an die Hand, wann sie aus Datenschutzgründen den freien Zugang zu Umweltinformationen verweigern sollen. Lapidar heißt es lediglich, der Zugangsanspruch solle ausgeschlossen sein, wenn „schutzwürdige Interessen der Betroffenen“ beeinträchtigt sind oder wenn – im Fall des Verursachers einer Umweltbeeinträchtigung – die „schutzwürdigen Interessen des Verursachers überwiegen“. Welche Interessen denn nun als schutzwürdig zu bewerten sind, verrät der Entwurf nicht und läßt damit die Behörden so klug als wie zuvor.

4.2 Umweltdaten sind kein Staatsgeheimnis

Immer wieder erlebe ich, daß Behörden zu zaghaft sind, Bürger und beteiligte Stellen über Umweltdaten zu informieren. Dabei verlangt der Datenschutz keineswegs von ihnen, brisantes Wissen über unsere Umwelt um jeden Preis für sich zu behalten. So hätte z. B. die Stadt Neuffen – auch solange es kein Umweltinformationsgesetz gibt – keine Scheu haben müssen, ihrem eigens für die Beratung der Gemeinde in Umweltfragen eingerichteten Umweltbeirat zu sagen, was sie über die örtlichen Unternehmen erteilten bzw. nicht erteilten Genehmigungen zur Verbrennung von Müll in firmeneigenen Verbrennungsanlagen weiß. Solche Informationen betreffen ohnehin oft nur als juristische Personen organisierte Unternehmen, für die das Datenschutzrecht nicht gilt. Selbst aber wenn das Datenschutzrecht greift, dürfen Behörden und öffentliche Gremien durchaus Daten austauschen, soweit nötig. Das Landesdatenschutzgesetz verbietet dies nicht, sondern knüpft den Datenfluß lediglich an bestimmte Voraussetzungen.

4.3 Jeder soll „seine“ Umweltdaten erfahren

Auch besteht kein Anlaß, den Aktendeckel geschlossen zu halten, wenn es um die Information Selbstbetroffener geht. Anders und wenig bürgerfreundlich verhielt sich das Landratsamt Konstanz. Es verweigerte einem Bürger, über den es eine umfangreiche Wasserrechtsakte führt, die Einsicht darin. Einen Rechtsanspruch auf Akteneinsicht hatte der Bürger zwar in der Tat nicht; denn er konnte keine besonderen Gründe für sein Interesse an der Akte anführen; ihm ging es nur darum, sich einmal wieder über den neuesten Sachstand zu informieren. Ein Bürger in solcher Lage hat nach dem Landesdatenschutzgesetz lediglich einen Auskunftsanspruch, nicht dagegen ein Akteneinsichtsrecht; und weil sich der Fall vor Inkrafttreten des neuen Landesdatenschutzgesetzes abspielte, hatte der Bürger im konkreten Fall noch nicht einmal diesen. Andererseits gab es aber keinen sachlichen Grund,

die Einsicht zu verweigern. Das Landratsamt Konstanz hätte den Bürger deshalb ruhig ein Auge in die Unterlagen werfen lassen können.

5. Müll

Manchem, der sich mit den drängenden Problemen der Abfallentsorgung beschäftigt, mag der Kopf nach anderen Dingen stehen als nach Datenschutz. Trotzdem: auch hier darf der Datenschutz nicht unter den Tisch fallen.

5.1 Wie weit dürfen Müllkontrollen gehen?

„Ich bin eine Verfechterin der Kontrollen der bereitgestellten Mülltonnen. Ich treibe mich seit Jahren sowohl auf Deponien, als auch auf Bio-Müll-Anlagen herum, sehe, was die ankommenden Fahrzeuge abladen und vergleiche dies mit dem entsprechenden Abfallkonzept. Deshalb fordere ich mit Überzeugung diese Kontrollen.“

So schrieb mir eine Bürgerin, die sich auch beruflich mit Fragen der Abfallentsorgung beschäftigt. Aber wie steht es bei solchen Müllkontrollen mit dem Datenschutz? Schließlich kann der Inhalt einer Mülltonne sehr viel über den oder die Benutzer aussagen. Wie jemand sich ernährt, welche Körperpflegemittel er benutzt, welche Medikamente er nimmt, welche Hobbys er hat, welche Zeitung er liest, von wem er Post bekommt und vieles mehr kann man unter Umständen aus dem Müll ablesen. Trotz alledem, schrieb ich der Bürgerin, verbietet der Datenschutz Müllkontrollen nicht. Wenn ein Landkreis oder eine Gemeinde verbindlich vorgeschrieben haben, daß der Abfall getrennt bereitzustellen ist, müssen die Abfallrechtsbehörden auch darauf achten, daß sich jeder hieran hält. Aber die Behörden dürfen sich nur soviel Einblick in die Lebensführung der müllverursachenden Bürger verschaffen wie nötig ist. Regelrechte Kontrollen sollten nur angeordnet werden, wenn gravierende Probleme bei der Mülltrennung aufgetreten sind, und auch dann sollte man sich möglichst auf Stichproben beschränken. Auch sollten die Behörden nicht heimlich im Müll ihrer Bürger schnüffeln, sondern zumindest zunächst in allgemeiner Form – etwa in einer Zeitung – darauf hinweisen, daß sie Müllkontrollen durchführen. Selbstverständlich sollte dann auch sein, daß ein Müllkontrolleur in der Regel weder Schriftstücke, die er im Müll findet, lesen noch Aufzeichnungen über die Müllzusammensetzung eines Haushalts machen darf. Und natürlich sollte man auch darauf achten, daß dies nicht Nachbarn und Passanten möglich ist. Deshalb sollten sich entsorgungspflichtige Kommunen nur im äußersten Notfall dafür entscheiden, ihren Bürgern transparente Müllsäcke vorzuschreiben.

5.2 Abfallgebührenbescheide und kein Ende

Bereits 1988 zog ein Bürger mit seiner Familie von Bietigheim-Bissingen in den hohen Norden der Bundesrepublik. Mit seiner Abmeldung in Bietigheim-Bissingen glaubte er, den Anker gelichtet zu haben. Aber weit gefehlt: als wäre nichts geschehen, erhielt seine Ehefrau weiterhin Jahr für Jahr einen Abfallgebührenbescheid aus dem Schwabenland. Kein Protest nützte da. Meine Recherchen ergaben, daß die Fehlerquelle bei der Stadt Bietigheim-Bissingen sprudelte. Diese hatte zwar den Bürger als Bewohner von Bietigheim-Bissingen im Melderegister gestrichen, jedoch nicht seine Ehefrau; diese übersah die Stadt. Der Fehler, der sich so im

städtischen Melderegister eingeschlichen hatte, pflanzte sich zum Landratsamt Ludwigsburg fort, das die Abfallgebührenbescheide an die Bürger von Bietigheim-Bissingen herausgibt und dafür das Melderegister als Datengrundlage nimmt. Erst meine Intervention führte endlich – im Jahr 1992 – zu einer Bereinigung des Melderegisters. Weil die mangelnde Sorgfalt des Einwohnermeldeamts Bietigheim-Bissingen dem nach Norden verzogenen Ehepaar erheblichen Ärger bereitete, beanstandete ich die Fehleintragung, obwohl sie nun behoben war, dann auch noch förmlich nach § 26 LDSG. Bestätigt fand ich mich darin durch etwas, was mir das Landratsamt Ludwigsburg später schrieb: daß es nämlich die Stadt Bietigheim-Bissingen 1991 schon einmal schriftlich gebeten hatte zu prüfen, ob das Melderegister noch mit den tatsächlichen Verhältnissen übereinstimmt. Bei der Stadt Bietigheim-Bissingen reichte dies aber offenbar nicht aus, Zweifel an der Wahrheit dessen zu wecken, was der Computer auf Knopfdruck anzeigte.

5.3 Ohne Abfall keine Abschreibung

Eine bequeme, ständig sprudelnde Datenquelle hatte sich das Finanzamt Heidenheim erschlossen. Es ließ sich über viele Jahre vom Landratsamt Heidenheim regelmäßig und unaufgefordert dazu mitteilen, wer von der Müllgebühr für Gewerbetreibende mangels Geschäftsräumen befreit war. Anhand dieser Mitteilungen konnte das Finanzamt kontrollieren, ob die betreffenden Gewerbetreibenden trotzdem beim Finanzamt einen Geschäftsraum steuerlich geltend machten. Das Landratsamt hatte sich trotz anfänglicher Bedenken vom Finanzamt schließlich breitschlagen lassen. Besser, wäre es standhaft geblieben; denn was geschah, war nicht rechtens. Zwar darf das Landratsamt in konkreten Einzelfällen, wenn das Finanzamt berechtigten Grund zur Nachfrage hat, Auskunft erteilen. Einen regelmäßigen Kontrollmitteilungsdienst, wie er tatsächlich praktiziert wurde, läßt das Datenschutzrecht aber nicht zu. Von einer Beanstandung nach § 26 LDSG sah ich ab, weil das Landratsamt den Mitteilungsdienst kurz vor meiner Überprüfung von selbst eingestellt hatte.

6. Was sonst noch war

6.1 Kein Datenschutz für Einwender?

Geradezu anrühlich finden es manche, wenn ein Bürger gegen ein Großbauprojekt, etwa eine Müllentsorgungsanlage, Einwände erhebt, dann aber nicht möchte, daß in diesem Zusammenhang sein Name und seine Adresse bekannt werden. Nun mag es ja in solchen Fällen ehrenvoll sein, auch öffentlich zu seinen Einwänden zu stehen. Doch verstehe ich schon, wenn z. B. ein kleiner Nachbar eines solchen Projekts sich scheut, ins Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit zu rücken, angefeindet zu werden und sich für seine Motive rechtfertigen zu müssen. Was verlangt das Datenschutzrecht in solchen Fällen? Die Rechtslage ist hier ziemlich kompliziert, wie ich aus Anlaß der Eingabe eines Bürgers sah, der beim Landratsamt Ulm Einwände gegen eine industrielle Verbrennungsanlage erhoben hatte. Das Immissionsschutzrecht verpflichtet die Genehmigungsbehörde für eine Industrieanlage, von der Luftverschmutzungen ausgehen, den Antragsteller und die sonst beteiligten Behörden über die Einwände zu informieren, welche gegen das Projekt erhoben werden, damit sie sich damit auseinandersetzen können.

Hierbei war es jahrelang eine Streitfrage, ob die Genehmigungsbehörde auch den Namen der Einwender nennen darf oder muß. In vielen Fällen, meine ich, ist dies nicht notwendig. Nur ausnahmsweise, wenn sich Antragsteller und beteiligte Behörden zu einem Argument nicht äußern können, ohne zu wissen, wer dahintersteckt – wenn also z. B. ein Nachbar argumentiert, ihn würden die drohenden Emissionen besonders stark betreffen –, dann müssen sie auch den Namen des Einwenders erfahren. Statt in diesem Sinne Nägel mit Köpfen zu machen und die Behörden in der einschlägigen Rechtsverordnung zu verpflichten, in der Regel die Namen der Einwender nicht zu nennen, räumte die Bundesregierung, deren Sache es war, hier für mehr Klarheit zu sorgen, den Einwendern lediglich ein Widerspruchsrecht gegen die Weitergabe ihrer Namen ein. Mehr, als dem Bürger diese Rechtslage zu erläutern und zugleich das Landratsamt Ulm zu bitten, die vorhandenen Rechtsnormen möglichst datenschutzkonform auszulegen, konnte ich in dieser Sache leider nicht tun.

6.2 Der Schlachthof Stuttgart

Bis an die Grenze dessen, was das Datenschutzrecht eben noch erlaubt, ging die Stadt Stuttgart beim Versuch zu verhindern, daß der Zusammenbruch des Stuttgarter Schlachthofs ein allzu großes Loch in den Stadtsäckel reißt. Um sich für die Schulden, die der Schlachthof noch bei der Stadt hatte, schadlos zu halten, griff sie nämlich per Pfändungsverfügung auf das zu, was ca. 60 Metzger in Stuttgart und Umgebung dem Schlachthof noch an Benutzungsgebühren etc. schuldeten. Bei welchen Metzgern im Stuttgarter Raum dabei vermutlich etwas zu holen war, erfuhr die Stadtkämmerei im eigenen Haus: das Städtische Veterinäramt stellt vierteljährlich für das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft zusammen, welche Betriebe jeweils wie viele Rinder, Schweine und Schafe für gewerbliche Zwecke geschlachtet oder der Fleischschau zugeführt haben. Das Bundesamt erhebt dann von den gemeldeten Metzgern Beiträge zum Absatzfonds, dessen Aufgabe ist, für die Land- und Ernährungswirtschaft Märkte im In- und Ausland zu erschließen und zu pflegen. Wenn die Stadtkämmerei auf solche Daten zugreift, begibt sie sich aufs Eis: Daten, die die Stadt für den Absatzfonds erhoben hat, darf sie nämlich eigentlich auch nur für diesen Zweck verwenden. Andererseits aber: wenn die Stadt überhaupt Forderungen zwangsweise eintreiben will – und das darf und muß sie nach dem Gesetz und im Interesse aller Steuerzahler –, dann geht es oft gar nicht anders, als daß sie auf Informationen zurückgreift, die sie in irgendeinem ganz anderen Zusammenhang erlangt hat. Da die Stadt sich in einer solchen Zwangslage befand und zudem keine Verletzung schutzwürdiger Belange der betroffenen Metzger zu befürchten war, konnte die Stadt Stuttgart nach dem Landesdatenschutzgesetz ausnahmsweise auch einmal Daten, die für das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft bestimmt waren, in die Stadtkämmerei umleiten und zur Sanierung des Stadtsäckels verwenden.

2. Abschnitt: Personalangelegenheiten

Wer sich um eine Stelle im öffentlichen Dienst bewirbt oder dort bereits beschäftigt ist, verzichtet damit keineswegs auf sein Recht auf Datenschutz. Dies scheinen bisweilen Behörden vergessen zu haben. Dazu einige Beispiele:

1. Ein trauriges Schicksal

Rationelles Arbeiten ist sicher auch im öffentlichen Dienst wichtig. Nur, es darf nicht so eklatant auf Kosten von Mitarbeitern gehen wie im folgenden Fall:

1.1 Was geschehen war

Im Sommer 1992 forderte das Wissenschaftsministerium in einem Rundschreiben alle 140 Universitäten, Fachhochschulen, Museen und ähnliche Einrichtungen des Landes auf, ihm eine Beschäftigungsmöglichkeit für einen schwerbehinderten Mitarbeiter eines staatlichen Museums mitzuteilen. Um dazu nicht selbst viele Worte machen zu müssen, fügte es dem Rundschreiben jeweils die Kopie eines Schreibens des Museums bei, das dieses Anfang Mai 1992 dem Wissenschaftsministerium mit der Bitte zugesandt hatte, doch zu prüfen, ob es für den Mitarbeiter anderswo einen Arbeitsplatz ausfindig machen könne. In diesem Schreiben beschrieb das Museum zunächst die bisherige Tätigkeit des Mitarbeiters und führte dann u. a. aus:

„Mit Schwerbehindertenausweis vom 10. 6. 1991 des Versorgungsamtes ... wurde Herr ... ein Schwerbehindertengrad von 90 % zuerkannt. Diese Einstufung erfolgte aufgrund folgender Behinderungen:

- chronische venöse Insuffizienz im Bereich des linken Beines, Stauungsdermatose, rezidivierendes Ulcus cruris, Adipositas
- Schilddrüsenunterfunktion
- Verlust des rechten Beines im Oberschenkel

Seit 22. 11. 1990 befindet sich Herr ... aufgrund o. g. Erkrankungen im Krankenstand. Rehabilitationsmaßnahmen wurden eingeleitet.“

Weiter war in dem Schreiben zu lesen:

„Hierbei sollte berücksichtigt werden, daß eine Beschäftigung aus humanitären Gründen erfolgen sollte. Herr ... ließ sich die in der Vergangenheit erworbenen Rentenanwartschaftszeiten ausbezahlen. Er hat daher keinen Anspruch auf eine Erwerbsunfähigkeitsrente. Im Falle der Arbeitslosigkeit würde er der Sozialhilfe anheimfallen.“

Eine Hochschule leitete mir das Schreiben des Wissenschaftsministeriums mit der Bemerkung zu, sie könne sich nicht vorstellen, daß es mit dem Datenschutz in Einklang zu bringen sei, das Krankheitsbild eines Mitarbeiters so breit zu streuen. Kontrollbesuche beim Wissenschaftsministerium und beim staatlichen Museum brachten dann zutage, welch tragisches Schicksal sich hinter diesem Fall verbarg: das Museum hatte nichts davon erfahren, daß der Mitarbeiter schon im Februar 1992 verstorben war. Weil es den Mitarbeiter damals nicht telefonisch erreichen konnte, ging es einfach davon aus, der Bedienstete habe eine längst fällige Kur angetreten. Als das Museum dann Mitte Mai 1992 vom Tod seines Mitarbeiters erfuhr, unterrichtete es unverzüglich das Wissenschaftsministerium. Doch dieses ging noch sieben Wochen später auf Stellensuche, weil dort offenbar die rechte Hand nicht weiß, was die linke tut.

1.2 Was dazu zu sagen ist

Letztlich wohl kaum zu kritisieren ist, daß das Museum sich an das Wissenschaftsministerium wandte und dabei die gesundheitlichen und persönlichen Verhältnisse des Mitarbeiters schilderte. Denn das Wissenschaftsministerium mußte, um eine geeignete Stelle suchen zu können, darüber schon Bescheid wissen. Was dann allerdings das Wissenschaftsministerium mit dem Schreiben des Museums machte, war absolut unvertretbar. Hier wurde der Datenschutz nun wirklich mit Füßen getreten. Denn nicht erst seit dem Erlaß der Datenschutzgesetze ist durch die Rechtsprechung klargestellt, daß Personalakten und Personaldaten vertraulich zu behandeln sind. Das Wissenschaftsministerium hätte das Schreiben des Museums mit den darin enthaltenen Angaben über den zu vermittelnden Mitarbeiter deshalb nur dann an die 140 Einrichtungen weiterleiten dürfen, wenn das dienstliche Interesse an der Weitergabe dieser Informationen das Geheimhaltungsinteresse des Mitarbeiters überwogen hätte. Davon konnte aber ganz sicher keine Rede sein. Um für einen Mitarbeiter nach einem neuen Arbeitsplatz zu suchen, hätte das Wissenschaftsministerium keinesfalls das Schreiben des Museums so breit bei 140 Einrichtungen streuen dürfen. Ausgereicht hätte zunächst einmal, sie allgemein nach einer für Schwerbehinderte seiner Qualifikation in Betracht kommenden Stellen zu befragen; der Name und manches andere, was in dem Brief über den Mitarbeiter stand, hätte dabei tabu sein müssen. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG gelobte das Wissenschaftsministerium Besserung.

Zum Schluß ein persönliches Wort: ich bin jetzt noch betroffen, wie sorglos das Museum über die Abwesenheit seines Mitarbeiters hinwegging und wie sich das Wissenschaftsministerium auf Arbeitsplatzsuche machte, obwohl es doch längst hätte zur Kenntnis nehmen müssen, daß der Mitarbeiter inzwischen verstorben ist.

2. Bewerber- und Mitarbeiterdaten für Frauenbeauftragte?

Man mag dazu stehen wie man will. Tatsache ist, daß immer mehr Landesbehörden, Kommunen und sonstige Körperschaften sog. Gleichstellungs- oder Frauenbeauftragte bestellen. Ihre Aufgabe wird meist so skizziert: sie sollen darüber wachen, daß Frauen die gleichen beruflichen Chancen in der Verwaltung erhalten wie Männer und daß auch sonst ihre Interessen ausreichend wahrgenommen werden. Welche rechtliche Stellung die Frauenbeauftragten haben, ist bislang in Baden-Württemberg noch in keinem Gesetz geregelt. Deshalb ist nicht verwunderlich, daß sich Personalstellen oft unsicher sind, welche Informationen über Bewerber und Mitarbeiter sie der Frauenbeauftragten ihrer Dienststelle mitteilen dürfen. Auch hierbei gilt es, das Personaldatengeheimnis zu bedenken, das die Behörden verpflichtet, die Daten ihrer Mitarbeiter vertraulich zu behandeln und den Kreis der mit Personalangelegenheiten befaßten Personen möglichst klein zu halten. Deshalb dürfen die Personalstellen ihren Frauenbeauftragten Personaldaten und -unterlagen nur zur Kenntnis geben, wenn sie diese Informationen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben tatsächlich benötigen und das Interesse der betroffenen Mitarbeiter an der Geheimhaltung ihrer Daten nicht überwiegt. Dazu einige Beispiele:

- Darf die Frauenbeauftragte die Unterlagen aller Bewerber um freie Stellen einsehen? wollte der Gesamtpersonalrat der Stadt

Ulm von mir wissen. Ihm war offensichtlich nicht wohl bei der Praxis der Stadt, die Frauenbeauftragte in alle Bewerberunterlagen schauen zu lassen. Ich meine, zu Recht. Da die Frauenbeauftragte im Gegensatz zum Personalrat keine rechtlich selbständige Stellung hat, ist sie nach der Gemeindeordnung wie jeder andere Mitarbeiter der Gemeinde der Organisationsgewalt des (Ober)Bürgermeisters unterworfen. Er hat zu bestimmen, welche Aufgaben die Frauenbeauftragte zu erfüllen hat und ob dazu auch die Mitwirkung bei der Bewerberauswahl zählt. Will er dies, kann er das in der Aufgabenzuweisung an die Frauenbeauftragte unzweideutig zum Ausdruck bringen. Nur dann können auch Bewerber nachvollziehen, in welche Hände ihre Bewerberunterlagen im Rahmen des Bewerbungsverfahrens gelangen dürfen. Der Geschäftsverteilungsplan der Stadt Ulm enthält eine solche präzise Anweisung bislang nicht; die Aufgaben der Frauenbeauftragten sind darin nur sehr allgemein umschrieben. Darauf kann die Frauenbeauftragte ihre Begehren, Bewerbungsunterlagen einzusehen, nicht stützen. Ich forderte deshalb die Stadt Ulm auf, ihre bisherige Praxis einzustellen, bis in ihrem Geschäftsverteilungsplan klar geregelt ist, ob und in welcher Weise die Frauenbeauftragte bei der Bewerberauswahl mitzuwirken hat.

- Keine Regel ohne Ausnahme: in das Universitätsgesetz von Baden-Württemberg hat die Frauenbeauftragte immerhin schon Eingang gefunden. Es heißt da: „Die Frauenbeauftragte wirkt auf die Herstellung der verfassungsrechtlich gebotenen Chancengleichheit und auf die Vermeidung von Nachteilen für wissenschaftlich tätige Frauen und für Studentinnen hin.“ Sonderlich hilfreich ist diese allgemein gehaltene Klausel für die Universitätsverwaltungen nicht; Zweifel, welche Personaldaten nun die Frauenbeauftragte erfahren darf, gibt es auch dort nach wie vor. Deshalb bleibt auch hier nichts anderes übrig, als in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die Frauenbeauftragte die gewünschten Daten tatsächlich zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben braucht.
- Bejaht habe ich diese Frage gegenüber einer Universität, die wissen wollte, ob sie ihrer Frauenbeauftragten eine Liste mit den Namen aller weiblichen Mitarbeiter geben und gleichzeitig die Zahl der männlichen Mitarbeiter einer bestimmten Beschäftigtengruppe – einschließlich deren Verteilung auf die einzelnen Institute – geben darf. Nur dann kann die Frauenbeauftragte auf bestimmte Mitarbeiterinnen zugehen und sich ein Bild machen, ob Frauen in dieser Gruppe ausreichend repräsentiert sind.
- Nicht dagegen kann selbstverständlich eine Frauenbeauftragte eine Liste mit Angaben über alle wissenschaftlichen Mitarbeiter bloß deshalb erhalten, weil sie anhand dieser Angaben eine Umfrage über die Ausstattung der Frauenbüros an den baden-württembergischen Hochschulen beantworten möchte. Denn zum einen beschränkt sich die Aufgabe einer Frauenbeauftragten auf die Universität selbst und zum anderen genügen für einen solchen Vergleich der Ausstattungen der Frauenbüros Angaben über die Zahl der wissenschaftlichen Mitarbeiter, deren Geschlecht, die wöchentliche Arbeitszeit u. a.; Angaben über einzelne Mitarbeiter dagegen, gar noch unter Nennung ihrer Namen, sind hier völlig ohne Belang.

3. Der Personalbogen

Was früher vielleicht allgemein üblich war und bei niemand Anstoß erregte, braucht heutzutage keineswegs mehr akzeptabel zu sein. So war es mit einem Personalbogen des Landratsamts Esslingen. Er wurde offensichtlich zu einer Zeit konzipiert, als es die umfangreiche Rechtsprechung zum Fragerecht des Arbeitgebers noch gar nicht gab. 12 von 19 seiner Fragen waren nach geltendem Recht schlichtweg unzulässig. Dabei sollte doch heutzutage eigentlich Klarheit bestehen, was Arbeitgeber fragen dürfen. So haben in einem Bewerbungsbogen Angaben, die weder für die Bewerberauswahl noch für die Durchführung des Dienst- oder Arbeitsverhältnisses bedeutsam sind, überhaupt nichts zu suchen. Dinge, die der Arbeitgeber nur zur Abwicklung des Dienst- oder Arbeitsverhältnisses benötigt, darf er erst nach der Einstellung erfragen. Auch das sah im Personalbogen des Landratsamts Esslingen ganz anders aus:

- Generell unzulässig waren die Fragen, ob und gegebenenfalls seit wann der Bewerber verwitwet oder geschieden ist, welche Wohnsitze er in den letzten fünf Jahren hatte und wie seine Eltern heißen, wo sie wohnen und welchen Beruf sie ausüben oder ausgeübt haben. Das alles ist weder für die Auswahl der Bewerber noch für ein späteres Dienst- oder Arbeitsverhältnis von Belang.
- Versäumt hatte das Landratsamt, im Personalbogen deutlich zu machen, daß die Fragen nach dem Tag der Eheschließung, Namen und Staatsangehörigkeit des Ehegatten, Namen und Geburtsdatum der Kinder, nach einem Zweitwohnsitz und nach der Bankverbindung erst zu beantworten sind, wenn der Bewerber die Stelle erhält.
- Nach einer bestehenden Schwangerschaft hätte das Landratsamt allenfalls dann fragen dürfen, wenn es um eine Stelle geht, für die sich ausschließlich Frauen bewerben können. Selbst dann hält freilich der Europäische Gerichtshof eine solche Frage für unzulässig.

Auf meine Beanstandung der Mängel des Personalbogens nach § 26 LDSG führte das Landratsamt einen datenschutzgerechten Personalbogen ein; von seiner ursprünglichen Absicht, die alten Bogen erst einmal aufzubauchen, nahm es Abstand.

3. Abschnitt: Sorgen der Bürger

Ein Schwerpunkt der Arbeit meines Amtes ist, auf die Sorgen der Bürger einzugehen, sie über die Rechtslage zu informieren und ihnen, wo es angeht, zu helfen. Dankbare Reaktionen zeigen mir, daß viele Bürger die Mühe, die wir uns machen, schätzen. Freilich setzt die begrenzte Arbeitskapazität meines Amtes dieser Tätigkeit leider viel zu oft Grenzen.

1. Höhere Werbungskosten ohne Belege?

Wer bei Einkommensteuer Werbungskosten über die üblichen Pauschalen hinaus absetzen will, muß sie dem Finanzamt belegen. So lautet eine Faustregel des Steuerrechts. Doch wie soll es gehen, wenn der Steuerzahler z. B. Arzt, Apotheker, Rechtsanwalt oder Journalist und damit in besonderer Weise zur Verschwiegenheit verpflichtet ist? Dazu zwei Fälle aus dem Alltag:

- Wenn ein Journalist ganz wo anders wohnt als seine Redaktion ihren Sitz hat, kommt es häufig vor, daß er von zu Hause Telefongespräche aus beruflichem Anlaß führen muß. Ein Finanzamt wollte solche Telefonate über den Pauschsatz hinaus nur anerkennen, wenn der Journalist alle zu Hause geführten Telefongespräche – ganz gleich, ob privater oder beruflicher Art – in einer Liste mit Datum des Gesprächs, Grund des Gesprächs, Name und Anschrift des Gesprächspartners, Dauer des Gesprächs und Anzahl der verbrauchten Einheiten aufschreibt und dem Finanzamt vorlegt. Damit schoß das Finanzamt deutlich über das Ziel hinaus. Zum einen geht es ein Finanzamt schlechterdings nichts an, wann ein Journalist mit wem und wie lange privat telefoniert – sind doch Telefonkosten für Privatgespräche ohne jeden Belang für die Steuerfestsetzung. Problematisch waren freilich auch das Verlangen, die beruflichen Telefonate detailliert aufzuschlüsseln, weil damit das Finanzamt den Journalisten zu Angaben zwingt, zu denen unsere Rechtsordnung Journalisten im Interesse der Pressefreiheit gerade nicht zwingen will. Sie haben nämlich nach § 102 Abs. 1 Nr. 4 AO das Recht, gegenüber dem Finanzamt u. a. die Auskunft über die Person eines „Gewährsmannes von Beiträgen“ für Presse und Rundfunk zu verweigern. Als ich dem Finanzministerium dieses Dilemma darlegte, meinte es, solche Fälle ließen sich von Fall zu Fall in Abstimmung zwischen Journalisten und Finanzamt lösen – etwa der Art, daß der Journalist bei Telefonaten, die unter sein Auskunftsverweigerungsrecht fallen, den Namen seines Gesprächspartners nicht vermerken muß. Das befriedigt nicht, weil es doch wohl nicht vom Wohlwollen des einzelnen Finanzamts abhängen kann, wie hier verfahren wird. Besser wäre deshalb, wenn sich das Finanzministerium zu einer generellen Regelung entschließen könnte.
- Ein Apotheker belieferte mit seinem Auto Kunden im weiteren Einzugsgebiet seiner Apotheke. Da er die anteilige Fahrtkosten über den normalen Pauschsatz hinaus steuermindernd geltend machen wollte, forderte ihn das Finanzamt auf, ein Fahrtenbuch zu führen, aus dem u. a. die Namen der belieferten Kunden und die bei den Fahrten erzielten Umsätze ersichtlich sind. Damit brachte das Finanzamt den Apotheker in eine schwierige Situation. Würde er tun, wie geheißen, würde er dem Finanzamt mit den Namen seiner Kunden und der Höhe der erzielten Umsätze Informationen zugänglich machen, die dem Berufsgeheimnis der Apotheker im Sinne von § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB unterliegen und deshalb vom Auskunftsverweigerungsrecht der Apotheker nach § 120 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. c AO gegenüber dem Finanzamt erfaßt sind. Was tun: weil es auch für solche Fälle bislang keine generelle Regelung gibt, konnte ich dem Apotheker nur raten, sich mit seinem Finanzamt so zusammenzuraufen, daß er mit seiner Verschwiegenheitspflicht nicht allzu sehr in Nöte kommt.

2. Was will das Finanzamt eigentlich noch wissen?

„Zur Bearbeitung ihrer Steuererklärung werden noch folgende Belege benötigt: Kopie der Rentenbescheide von Frau ... und Herrn ... für 1990“. Diese Aufforderung des Finanzamts flatterte einem Ehepaar ins Haus, das in seiner Steuererklärung erstmals Rentenbezüge als Einkommen anzugeben hatte. Das fand das Ehepaar nicht angemessen, weil Teil ihrer Rentenbescheide die sog. Rentenbemessungsgrundlagen sind und darin

gewissermaßen ihr ganzes Arbeitsleben auf 26 Seiten aufgelistet und angegeben ist, in welcher Höhe sie wann welche Versicherungsbeiträge geleistet haben. Diese Einzelheiten gingen in der Tat das Finanzamt nichts an; es wollte sie auch, wie eine Nachfrage meines Amtes ergab, gar nicht wissen. Ihm kam es nur auf die Höhe der Rente und den Beginn der Rentenzahlung an, da allein diese Daten für die Bemessung der Steuer von Belang sind. Hätte das Finanzamt dem Ehepaar von Anfang an klar und deutlich gesagt, was es genau belegen soll, hätten sich die beiden Bürger nicht den Kopf zerbrechen müssen, welche Belege ein Finanzamt anfordern darf und welche nicht.

3. Bank und Finanzamt Hand in Hand

Wer seine Bankverbindung ändert, legt im allgemeinen Wert darauf, daß alle davon erfahren, von denen er Geldüberweisungen erwartet. Trotzdem war ein datenschutzbewußter Bürger doch etwas verwundert, als seine Bank kurzerhand mit dem Finanzamt einen Kontonummern-Abgleich vornahm, nachdem sie ihren Kunden auf einen Schlag neue Kontonummern zugeteilt hatte. Der Abgleich ging so vor sich: das Finanzamt ließ sich von der Bank eine Liste mit Namen, Steuernummer und bisheriger Kontonummer aller Steuerpflichtigen geben, die ihm in der Vergangenheit ein Konto dieser Bank für etwaige Steuererstattungen oder Abbuchungen angegeben hatten. Die Bank vermerkte in der Liste die neuen Kontonummern der Steuerpflichtigen und sandte sie dem Finanzamt zurück. Nichts einzuwenden ist gegen den Abgleich der alten und neuen Kontonummern, obgleich das Finanzamt dabei an die Bank Informationen gab, die dem Steuergeheimnis unterliegen. Denn es war notwendig, damit Erstattungen auf dem richtigen Konto ankommen und Abbuchungen rechtzeitig durchgeführt werden und lag damit auch im Sinne der Steuerpflichtigen. Nicht in Ordnung war freilich, daß das Finanzamt in die Liste auch die Steuernummer der Steuerpflichtigen eintrug; zwar erleichterte ihm dies vielleicht die Arbeit; doch erforderlich waren die Steuernummern für den Abgleich allemal nicht – und allein dies ist entscheidend.

4. Feuerwehrdiensttauglich?

Wer den gesundheitlichen Anforderungen des Feuerwehrdienstes nicht gewachsen ist, muß weder Feuerwehrdienst leisten noch Feuerwehrabgabe bezahlen. So steht es im Feuerwehrgesetz. „Muß das Bürgermeisteramt dafür wirklich genau wissen, welche gesundheitlichen Beschwerden ein Mann hat, oder reicht eine schlichte Bescheinigung des Arztes aus, daß er aus gesundheitlichen Gründen dazu nicht in der Lage ist“, fragten mich besorgte Bürger und Ärzte aus Rottenburg a. N. Dort wollte man nur solche ärztlichen Atteste akzeptieren, die auch „den Grund der Feuerwehruntauglichkeit (Krankheitsbild)“ benennen. Gewiß, Freistellung gibt es bloß, wenn der Mann tatsächlich feuerwehrdienstuntauglich ist. Wie sich ein Bürgermeisteramt aber darüber Gewißheit verschafft, ist weitgehend seinem Ermessen überlassen. Zu beachten hat es dabei freilich stets den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der verlangt, Eingriffe in die Privatsphäre des Bürgers so gering wie möglich zu halten. Angaben über ein konkretes Krankheitsbild sind nun aber alles andere als dies. Deshalb sollten sich die Bürgermeisterämter im Regelfall mit einer einfachen ärztlichen Bescheinigung begnügen, jemand sei feuerwehruntauglich und weitere Informationen nur dann

abfragen, wenn im Einzelfall Anlaß besteht, an der Richtigkeit des ärztlichen Attests zu zweifeln.

Anders sieht die Sache das Innenministerium, welches das Bürgermeisteramt Rottenburg zu Hilfe rief. Es meint, ein ausreichender Nachweis sei erst erbracht, wenn das Attest des Hausarztes mit Angaben über Art, Umfang und Dauer der Funktionsbeeinträchtigung begründet und damit nachvollziehbar sei. Anderenfalls könne ein vorgelegtes ärztliches Attest nicht einmal auf seine Plausibilität hin geprüft werden. Gerade aber dazu müsse eine Stadtverwaltung in der Lage sein, weil es bei der Feuerwehrdienstuntauglichkeit auch auf feuerwehrspezifische Anforderungen ankomme, die der Arzt allein nicht beurteilen könne. Zudem könnte man, würde man auf konkrete Angaben über den Gesundheitszustand verzichten, etwaige Gefälligkeitsatteste nicht erkennen. Mich überzeugt diese Argumentation aus verschiedenen Gründen nicht. So ist nicht einzusehen, warum nicht auch ein Arzt die spezifischen Anforderungen des Feuerwehrdienstes beurteilen können soll – notfalls könnte ja die Stadt, wenn sie meint, die Ärzte belehren zu müssen, vorab sagen, worauf es aus ihrer Sicht hierbei vor allem ankommt. Ein ärztliches Urteil dürfte auf jeden Fall der zuverlässigere Weg sein als wenn ausgerechnet die für die Erhebung der Feuerwehrabgabe zuständigen Mitarbeiter das Sagen haben. Sie können als medizinische Laien doch allenfalls bloß grob bewerten, ob jemand wegen der Art einer diagnostizierten Gesundheitsbeeinträchtigung für den Feuerwehrdienst untauglich ist oder nicht.

Ganz wohl scheint dem Innenministerium in seiner Haut nicht zu sein. Bei nächster Gelegenheit will es im Feuerwehrgesetz ausdrücklich festschreiben, welchen Inhalt ein ärztliches Attest zum Nachweis der Feuerwehrdienstuntauglichkeit haben muß. Sollte eine solche „lex Rottenburg“ allen Beteuerungen zum Trotz, die staatliche Gängelung der Kommunen einzuschränken, doch kommen, dann müßten künftig landauf landab all die Städte und Gemeinden, die sich bislang mit ärztlichen Attesten ohne nähere Angaben begnügten und damit gut zurechtkamen, von den feuerwehrdienstunfähigen Männern mehr Angaben über deren Gesundheitszustand als bislang erheben. Wenig erfreuliche Aussichten!

5. Die Gendarstellung in der Akte

Vor Jahren hatte ein Bürger aus Höfen/Enz mit seinem Bürgermeisteramt eine Kostenteilung über eine Straßenbaumaßnahme abgesprochen. Was das Bürgermeisteramt darüber in seinen Akten vermerkte, hielt der Bürger teilweise für unrichtig. Weil keine der beiden Seiten die Richtigkeit ihrer Version der Absprache beweisen konnte, stand letztlich Aussage gegen Aussage. Seit Inkrafttreten des neuen Landesdatenschutzgesetzes kann in einem solchen Fall ein Bürger verlangen, daß das Bürgermeisteramt in seinen Akten vermerkt, daß der Bürger die dort wiedergegebene Version bestreitet und wie sich die Dinge aus dessen Sicht darstellen. Wenigstens dies wollte der Bürger nun erreichen. Doch das Bürgermeisteramt, das das neue Recht offenbar noch nicht kannte, lehnte sein Ansinnen mit der Begründung ab, das Landesdatenschutzgesetz gelte nur für Angaben, die „in der Datenverarbeitung gespeichert“ sind. Erst nach meiner Intervention bestätigte das Bürgermeisteramt schließlich, inzwischen sei auch die Version des Bürgers in die Akten aufgenommen.

6. Wenn der neue Name der frühere ist

Will eine geschiedene Frau ihren früheren Familiennamen wieder annehmen, braucht sie bloß zum Standesbeamten gehen und ihre schriftliche Erklärung, sie wolle wieder heißen wie früher, beurkunden lassen. Dann vermerkt der Standesbeamte die Namensänderung im Familienbuch und unterrichtet das Einwohnermeldeamt, damit es den Namen auch im Melderegister ändert. Merklich schwieriger kann sich die Sache gestalten, wenn eine geschiedene Frau die Wiederannahme ihres früheren Familiennamens Stellen nachweisen muß, die es mit der Identitätsprüfung genau nehmen – etwa Banken oder Versicherungen. Bestehen diese nämlich auf der Vorlage einer beweiskräftigen amtlichen Urkunde, bleibt der Frau nichts anderes übrig als sich dafür vom Standesamt einen Familienbuchauszug ausstellen zu lassen. Dies ist nämlich im allgemeinen die einzige, mit voller Beweiskraft ausgestattete Personenstandsurskunde, die den aufgegebenen und den wieder angenommenen Familiennamen enthält und damit die Identität über die erfolgte Namensänderung hinweg beweist. In den Familienbuchauszug muß nun aber – so schreibt es das Personenstandsgesetz vor – das Standesamt nicht nur die Daten über die Frau aufnehmen, sondern auch Daten über ihren geschiedenen Ehemann, die Kinder, die Eltern beider Ehegatten sowie Angaben über die Eheschließung, Ehescheidung und eine etwaige Wiederverheiratung des geschiedenen Ehemanns. Das bedeutet: die Frau ist gezwungen, ihrer Bank oder ihrer Versicherung weit mehr Daten zu offenbaren, als es zum Nachweis der Namensänderung eigentlich notwendig wäre. Fertigen Banken und Versicherungen dann gar noch eine Fotokopie des Familien-Auszugs für ihre Akten – wie es einer Bürgerin aus Reutlingen widerfuhr, dann halten sie auf Dauer weit mehr Daten vor als der Vertragszweck eigentlich erfordert. Vermeiden ließe sich dies alles, wenn das Personenstandsrecht für solche Fälle eine mit Beweiskraft einer Personenstandsurskunde ausgestattete Urkunde vorsähe, die sich auf die Angaben über die Namensänderung beschränkt. Auf meinen Hinweis will das Innenministerium bei der nächsten Änderung des Personenstandsgesetzes für eine entsprechende Regelung eintreten.

7. Unnötiges Risiko für das Adoptionsgeheimnis

Die deutschen Adoptiveltern eines türkischen Bubens, waren regelrecht schockiert, als sie bei dessen Einschulung erfuhren, der Bub sei bei der Schule nicht mit deutscher, sondern mit türkischer Staatsangehörigkeit registriert. Sie befürchteten, aus der unterschiedlichen Staatsangehörigkeit könne auf die Adoption geschlossen werden. Rasch war geklärt, was geschehen war: die Schule hatte so, wie es das Melderecht vorsieht, vom Einwohnermeldeamt eine Schulanfängerliste erhalten; weil zum damaligen Zeitpunkt im Melderegister noch vermerkt war, das Kind besitze allein die türkische Staatsangehörigkeit, stand es auch so in der Liste. Grund war, gleich zwei Ämter in der Stadtverwaltung Mannheim waren nicht auf Draht. Das städtische Ordnungsamt, das nach der Adoption für den Bubens einen Kinderausweis mit dem Eintrag „Deutscher“ ausgestellt hatte, vergaß, das städtische Einwohnermeldeamt über die Veränderung in den Staatsangehörigkeitsverhältnissen zu informieren. Das Einwohnermeldeamt hätte freilich auch ohne diese Nachricht die Sache in Ordnung bringen können und müssen, weil es bereits zuvor vom Standesbeamten von der Adoption erfahren hatte und ohnehin wußte, daß von deutschen Eltern adoptierte aus-

ländische Kinder mit der Adoption kraft Gesetzes die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben.

Das Innenministerium, das ich über den Vorfall informierte, will ein Schärfflein dazu beitragen, daß in Zukunft solches nicht mehr passiert: ein Erlaß an die Einwohnermeldeämter im Lande ist in Vorbereitung, der diese anweist, im Zuge von Adoptionen auch auf die Staatsangehörigkeitsverhältnisse im Melderegister zu achten und bei Adoptionskindern den Schulen immer nur die deutsche Staatsangehörigkeit mitzuteilen, auch wenn das adoptierte Kind daneben noch seine ursprüngliche Staatsangehörigkeit besitzt.

8. Wie der Zufall so spielt

Ziemlich erstaunt war eine Bürgerin aus Hannover, als sie eines Tages Post vom Amtsgericht Calw wegen ihres Scheidungsverfahrens erhielt. Lebte sie doch weder in Scheidung, noch war sie überhaupt verheiratet, noch hatte sie irgend etwas mit dem Amtsgericht Calw zu tun. Wie sich herausstellte, war folgendes passiert: die Bürgerin hatte sich wegen einer ganz anderen Sache an das Amtsgericht Hannover gewandt. Dieses brachte – warum auch immer – ihren Namen mit einem schon Jahre zurückliegenden Scheidungsverfahren des Amtsgerichts Calw in Verbindung, in dem das Amtsgericht Calw das Amtsgericht Hannover um Rechtshilfe ersucht hatte und an dem eine Frau gleichen Namens beteiligt war. Das Amtsgericht Hannover sandte das Schreiben der Bürgerin in der irrigen Annahme, es würde zu diesem Verfahren gehören, an die Kollegen in Calw. Dem Amtsgericht Calw fiel zwar gleich auf, daß kein solcher Zusammenhang bestand; es bemerkte aber nicht, daß Hannover auch die Personen verwechselt hatte. Flugs gab es die Sache wiederum nach Hannover ab und informierte der Ordnung halber hierüber auch noch die Bürgerin aus Hannover, wobei es zu alledem auch noch das Scheidungsverfahren erwähnte. Was genau beim Amtsgericht Hannover vorgefallen und ob hier mangelnde Sorgfalt im Spiel war, überließ ich, wie es sich gehört, meinem Niedersächsischen Kollegen zu klären. Ganz gleich, was dabei herauskommt, führt der Fall einmal wieder vor Augen: man sollte nicht unterschätzen, wie leicht Daten von Bürgern durch ein unglückliches Zusammentreffen von Umständen und durch falsche Schlüsse in ganz falsche Zusammenhänge gebracht werden können.

9. HIV-positiv: Wer erfährt davon?

In echter Bedrängnis wandte sich ein Gefangener an mich, der sich im Gefängnis einem freiwilligen HIV-Test unterzogen hatte. Leider fiel der Test positiv aus. Neben der Belastung, die eine solche Diagnose ohnehin bedeutet, trieb den Gefangenen nun die Sorge um, wen alles wohl die Gefängnisleitung hierüber informieren würde und welche Schwierigkeiten ihm daraus bei seiner bald bevorstehenden Entlassung entstehen könnten. Ich konnte ihn beruhigen: nach einem Erlaß des Justizministeriums aus dem Jahr 1985 unterrichtet zwar der Anstaltsarzt den Anstaltsleiter und dieser wiederum – unter Hinweis auf die Pflicht zur Verschwiegenheit – einige Mitarbeiter: nämlich die Vollzugsdienstleitung, den Abteilungsleiter und den Betriebsleiter, damit sie erforderlichenfalls Maßnahmen gegen eine Ansteckung anderer Gefangener und Vollzugsbediensteter treffen können. An andere Behörden oder Stellen gehen in der Regel aber

keinerlei Informationen über Ergebnisse von HIV-Tests. Denn nach einem weiteren Erlaß des Justizministeriums von 1987 sollen die Gefängnisse bei der Entlassung eines infizierten Gefangenen mit allem Nachdruck darauf hinwirken, daß er sich im Anschluß an die Haft aus freien Stücken wieder in ärztliche Behandlung begibt – sei es beim Hausarzt oder Beratungsdienst eines Gesundheitsamts. Nur wenn ein Gefangener hierzu nicht bereit, zudem, wie das Justizministerium schreibt, „uneinsichtig“ und aufgrund besonderer Umstände zu befürchten ist, daß er die Infektion weiterverbreitet – etwa weil er der Prostitution nachgeht –, empfiehlt das Justizministerium den Vollzugsanstalten, das Gesundheitsamt zu informieren. So konnte ich dem Gefangenen mitteilen, er brauche nicht zu befürchten, seinen Befund später einmal in einem ganz anderen Zusammenhang vorgehalten zu bekommen. Eines freilich, wovon ich schon in meinem 8. Tätigkeitsbericht schrieb (LT-Drs. 9/5230, S. 68), unterstreicht diese Bürgereingabe noch einmal: wie wichtig es ist, daß die Vollzugsanstalten die Gefangenen, ehe sie einen HIV-Test durchführen, umfassend über die Konsequenzen informieren – also auch darüber, wer vom Untersuchungsergebnis erfährt. Vielleicht hätte die Vollzugsanstalt dem Gefangenen so eine Sorge von Anfang an ersparen können.

10. Der Zivilgefangene

Ins Gefängnis kommt man nicht nur bei Mord und Totschlag, Raub und Erpressung. Neben der Straf- und Untersuchungshaft gibt es nämlich auch noch die Ordnungs-, Zwangs- und Erziehungshaft. Eine solche Zivilhaft kann z. B. dem drohen, der sich vor Gericht ungebührlich beträgt, der einen Eid oder eine eidesstattliche Versicherung verweigert, der trotz Unterlassungsurteil immer wieder tut, was ihm untersagt wurde, oder wer sich einem Verwaltungsakt widersetzt. Im Gefängnis geht es solchen Zivilgefangenen nicht viel anders als anderen Gefangenen. In manchen Punkten sollten die Vollzugsanstalten aber doch Unterschiede machen. Zu Recht schrieb mir ein Zivilgefangener, er könne keinen Sinn darin sehen, daß die Vollzugsanstalt Rottweil das Landeskriminalamt über seine Aufnahme in Kenntnis setze. Bei Straftätern mögen solche Mitteilungen sinnvoll sein, damit die Polizei erkennen kann, daß der jeweilige Gefangene in der nächsten Zeit als Verdächtiger ausscheidet. Bei Zivilgefangenen kann man aber nicht einfach unterstellen, sie seien auch für Straftaten anfällig. In der Haftdatei des Landeskriminalamts haben sie deshalb nichts verloren. Erfreulicherweise war auch das Justizministerium, als der Gefangene ihm die Sachlage schilderte, hiervon schnell überzeugt und wies die Vollzugsanstalten an, das Landeskriminalamt künftig mit Mitteilungen über Zivilgefangene zu verschonen. So lief es denn in Rottweil auch, als der Zivilgefangene wenig später erneut dort war, obgleich er zunächst anderes befürchtete.

11. Die Landesversicherungsanstalt – keine Auskunft

Jeder versteht, wenn ein Gläubiger alle Hebel in Bewegung setzt, einen verschwundenen Schuldner zu suchen. Klar sollte dabei aber auch sein, daß Behörden nicht ohne weiteres jedem Auskunftswunsch eines solchen Gläubigers entsprechen dürfen. Es kommt immer darauf an, welche einzelnen Aufgaben die Gesetze einer Behörde zuweisen und welche Mittel sie ihr dafür an die Hand geben. Was z. B. eine Meldebehörde einem Gläubiger mitteilen darf, darf ein Finanzamt, das das Steuergeheimnis zu

wahren hat, noch lange nicht. Genauso ist es mit den Rentenversicherungsträgern, weil sie das dem Steuergeheimnis vergleichbare Sozialgeheimnis beachten müssen. Infolgedessen dürfen sie z. B. auf keinen Fall einen privaten Gläubiger, wenn er solches begehrt, über Wohnort und Arbeitgeber oder einen Rentenbezug von Versicherten informieren. Deshalb mußte ich auch den Anwalt eines Gläubigers enttäuschen, der von mir gerne eine Bestätigung gehabt hätte, daß eine Landesversicherungsanstalt berechtigt sei, ihm Auskunft über einen Schuldner zu geben.

12. Der Meldedienst nach der Exmatrikulation

In der Vergangenheit teilte die Universität Konstanz routinemäßig dem Studentenwerk Konstanz all die Studenten mit, die es von Amts wegen exmatrikuliert hatte – sei es, weil sie ihr Studium abgeschlossen, ihren Prüfungsanspruch verloren oder sich nicht mehr zurückgemeldet hatten. Mit diesem Meldedienst tat die Universität des Guten zuviel. Sie ist zwar nach § 47 Abs. 2 BAföG verpflichtet, dem Amt für Ausbildungsförderung auf dessen Verlangen im Einzelfall all die Auskünfte zu geben, die das Ausbildungsförderungsamt zur Durchführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes kennen muß. Doch dies rechtfertigt noch lange nicht einen routinemäßigen Meldedienst und dazu auch noch Studenten einzubeziehen, die nicht einmal BAföG-Leistungen erhielten. Auf meine Aufforderung hin stellte die Universität Konstanz den Meldedienst ein; zugleich griff sie eine Anregung meines Amtes auf und weist die Studenten bei der Exmatrikulation jetzt gleich darauf hin, daß BAföG-Empfänger verpflichtet sind, dem Studentenwerk die Exmatrikulation mitzuteilen.

13. Die überfrachtete Personalakte

Ein Lehrer sah beim Oberschulamt Freiburg seine Personalakte ein und war recht verwundert, darin auch Unterlagen der Pädagogischen Akademie zu finden, an der er einst studiert hatte. Die Verblüffung bestand zu Recht. Eigentlich sollte jede Personalstelle wissen, daß in Personalakten nur Vorgänge über einen Beamten gehören, die in einem inneren Zusammenhang mit seinem Dienstverhältnis stehen; so bestimmt es das Landesbeamtengesetz. Dazu zählen z. B. ganz offensichtlich Ernennungen, Beurteilungen oder Beförderungen. Aber auch andere Vorgänge zur Person des Beamten, die bei seiner Dienststelle entstanden oder ihr zugegangen sind – z. B. Zeitungsberichte über eine ehrenamtliche Tätigkeit –, rechnen dazu. Allerdings gibt es einen Unterschied: sie können, müssen aber nicht in die Personalakte genommen werden. Eindeutig nichts zu suchen haben in Personalakten Unterlagen, die über den Beamten angelegt wurden, als er noch gar nicht im öffentlichen Dienst stand. Ich empfahl deshalb dem Oberschulamt, die Vorgänge der Pädagogischen Akademie aus der Personalakte des Lehrers zu entfernen und sie ihm zu übergeben.

14. Fotos von Lehrern im Schaukasten?

Die Gesamtlehrerkonferenz einer Schule hatte beschlossen, Fotos mit Namen aller Lehrer in einem Schaukasten auszuhängen. Damit wollten sie die Schule besser präsentieren und zugleich den Eltern eine Hilfe beim Aufsuchen der Lehrer geben. Ein

Lehrer bekam datenschutzrechtliches Bauchweh und wandte sich an mich. Ich konnte ihn beruhigen: wenn er absolut nicht will, dann braucht er nicht hinzunehmen, daß die Schule sein Konterfei im Schaukasten der Öffentlichkeit zugänglich macht. Er muß der Schule dafür weder ein Foto überlassen noch darf die Schule dafür z. B. ein in den Personalakten befindliches Foto verwenden. Denn ein besonderes Interesse der Schule, das höher als das Interesse des Lehrers an der Nichtveröffentlichung seines Bildes zu bewerten wäre, ist beim besten Willen nicht zu erkennen und von selbst versteht sich, daß sich die Gesamtlehrerkonferenz über diese Rechtslage nicht einfach durch Beschluß hinwegsetzen kann.

Ausblick

Dies ist der 13. Tätigkeitsbericht, den ich dem Landtag vorlege. Wieder haben meine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tatkräftig zu seinem Gelingen beigetragen; dafür danke ich ihnen sehr herzlich. In all den Jahren, seit wir uns mit dem Datenschutz befassen, erstaunte uns am meisten, wie viele Emotionen immer wieder ins Spiel kommen, sobald vom Datenschutz die Rede ist. Darum sehen wir mit Erleichterung, daß es doch mancherorts etwas anders wird und es gerade in Behörden inzwischen vielfach unverkrampfter und sachlicher zugeht als früher. Trotzdem wird auch in Zukunft nicht ausbleiben, daß Unverbesserliche den Datenschutz zum Sündenbock für nahezu jeden Mißstand in unserem Staat machen. Weiterhin wird es Verantwortliche in Verwaltung und Politik geben, die rasch nach weniger Datenschutz und mehr Eingriffsrechten für den Staat rufen oder in umfassenden Computer- und Datenvernetzungen die Wunderwaffe im Kampf gegen die Widrigkeiten unseres Lebens sehen. Um so wichtiger ist, nicht müde zu werden, ins allgemeine Bewußtsein zu rufen, worum es beim Datenschutz geht: er ist der Garant dafür, daß wir auch im elektronischen Zeitalter in der Lage sind abzuschätzen, was unsere soziale Umwelt bei welcher Gelegenheit über uns weiß. Nur wer dies kann, wird – wie das Bundesverfassungsgericht sagt – bereit sein, sich als Staatsbürger zu engagieren. Gerade aber darauf ist unser Staat heute mehr denn je angewiesen.