Landtag von Baden-Württemberg **Drucksache 11 / 2900**

11. Wahlperiode **01. 12. 93**

122 Seiten

Mitteilung

der Landesbeauftragten für den Datenschutz

Vierzehnter Tätigkeitsbericht der Landesbeauftragten für den Datenschutz

Schreiben der Landesbeauftragten für den Datenschutz vom 1. Dezember 1993:

Anbei übersende ich Ihnen meinen 14. Tätigkeitsbericht, den ich nach § 27 Abs. 1 des Landesdatenschutzgesetzes dem Landtag von Baden-Württemberg zum 1. Dezember 1993 zu erstatten habe.

Dr. Ruth Leuze

Eingegangen: 01. 12. 93 / Ausgegeben: 15. 12. 93

Vierzehnter Tätigkeitsbericht der Landesbeauftragten für den Datenschutz in Baden-Württemberg

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

1. Teil: Zur Lage 8

1. Abschnitt: Zeitgeist und Datenschutz 8

2. Abschnitt: Die Themen des Jahres 1993 10

1. Auf dem Weg zum Großen Lauschangriff 11
1.1 Kaum gewünscht, schon erfüllt 11
1.2 Wie funktioniert ein Lauschangriff? 13
1.2.1 Was die Abhörtechniken können 13
1.2.2 Wer unausweichlich mitbelauscht wird 14
1.3 Was es bei der Entscheidung zu bedenken gilt 14
1.4 Auf jeden Fall: der Bürger muß alles erfahren 16
2. Der Umbau des Sozialstaats 17
2.1 Nur wirklich Bedürftige sollen Nutznießer sein! 19
2.2 Der Kampf gegen den Mißbrauch 20
2.3 Der Computer und die Kostendämpfung 22
3. Kommt die elektronische Maut? 23
3.1 Die denkbare Technik 23
3.1.1 Erst fahren, dann bezahlen 24
3.1.2 Erst bezahlen, dann fahren 24
3.1.3 Der Feldversuch auf der B 27 25
3.2 Wie steht es dabei um den Datenschutz? 27
3.2.1 Bitte so keinesfalls 28
3.2.2 Auch das Vorabkassieren macht Probleme 28

2. Teil: Ein deutsch-deutsches Schicksal oder Der Verfassungsschutz auf Abwegen 29

1. Die NADIS-Erfassung 1978 wegen Spionageverdacht 29
2. Kein Weg retour trotz Anlässen zuhauf 31
2.1 Anlaß 1 31
2.2 Anlaß 2 31
2.3 Anlaß 3 32
2.4 Anlaß 4 32
2.5 Anlaß 5 32
2.6 Anlaß 6 32
2.7 Anlaß 7 32
3. Die nachträglichen Erklärungsversuche des Landesamts für Verfassungsschutz 33
4. Wie lange soll es noch weitergehen? 33

3. Teil: Polizei und Staatsanwaltschaft 34

1. Der Einsatz Verdeckter Ermittler im Raum Tübingen 34
1.1 Noch einmal: zur Einsatzanordnung 34
1.2 Die sog. „unvermeidbar betroffenen Dritten" 36

Seite

1.3 Die sog. Kontakt-/Begleitpersonen 36
1.4 Die Auskunftspraxis 39
1.4.1 Einfach abgespeist 39
1.4.2 Der Rückzug hinter die VS-Einstufung 41
1.4.3 Alles hinter'm Berg gehalten 41
1.5 Noch immer keine Dienstanweisung 41

2. Wer darf was von der Polizei erfahren? 42
2.1 Zu vieles ging an die Führerscheinbehörde 42
2.2 Das Telefax – ein Gerät mit Tücken 44
2.3 „Splitternackt vor dem Münsterportal" 45
2.4 Polizeifotos in der Tageszeitung 46

3. Aus dem Alltag der Staatsanwaltschaft 47
3.1 Die Folgen einer Sammeleinstellung 47
3.2 Immer wieder Fehler bei der Einstellung gegen Geldauflage 47
3.3 SIJUS ohne Löschprogramm – jetzt zeigen sich schon die Folgen 49
3.4 PC-Einsatz bei der Staatsanwaltschaft Mannheim 50
3.4.1 Auch Staatsanwälte müssen löschen 50
3.4.2 Die Namensdatei 50
3.4.3 Die Firmendatei 51

4. Wohin BZR-Auskünfte nicht gelangen dürfen 51
4.1 Der kurze Weg 51
4.2 Das mitteilsame Landeskriminalamt 52
4.3 Der durchleuchtete Abfalltransporteur 53
4.4 Das nachlässige Amtsgericht 54
4.5 Eine folgenschwere Fehlentscheidung 54

5. Der plötzliche Kindstod 55

4. Teil: Das Rathaus 57

1. Rund um das Melderegister 57
1.1 Was geschah mit der Meldekartei Weikersheim? 57
1.2 Zu auskunftsfreudig 58
1.3 Auskunft über den Falschen – Schlamperei oder unvermeidlich? 58
1.4 Immer wieder Mißgeschicke bei der Veröffentlichung von Einwohnerdaten 59

2. Die Städte und ihr Wohnungsmarkt 61
2.1 Die Belegungsbindung 61
2.1.1 Die Wohnberechtigungsbescheinigung 61
2.1.2 Die Wohnungskartei 62
2.2 Die Fehlbelegungsabgabe 62
2.3 Die Wohnungsvergabe durch die Stadt 63
2.4 Ludwigsburger Mietspiegel 64
2.5 Augenmaß ist gefragt 65

3. Das Gewerberegister 66
3.1 Eine Informationsquelle für viele 66
3.2 Mängel des EDV-Verfahrens 67

Seite

3.2.1 Einmal gespeichert, immer gespeichert! 67
3.2.2 Zugriffsrechte begrenzen! 67
3.2.3 Unzureichende Protokollierung 68
4. Verschwiegenheit am falschen Platz 68
5. Grundbesitzerdaten auf dem offenen Markt 69
6. Wenn Bürger und Gemeinde öffentlich miteinander streiten 71
7. Wie man Kurpatienten hinters Licht führte 72
8. Kontrolle um jeden Preis 73
9. Wenn ein Bürgermeister mit rechtsradikalen Jugendlichen sprechen will 74
10. Die Religion des Ehegatten auf der Lohnsteuerkarte 74

5. Teil: Gesundheit und Soziales 75

1. Abschnitt: Medizin 75

1. Das Gesundheitsamt 75
1.1 Die Läuseschau in der Klasse 76
1.2 Wann putzt Du Deine Zähne? 76
1.3 Das Hebammentagebuch 77
1.4 Die Schwangerschaftskonfliktberatung 78
2. Medizinische Forschung 80
2.1 Psychisch kranke Brandstifter 80
2.2 Die Einladung 80
3. Das Krebsregister ein Dauerbrenner 81
3.1 Das Landeskrebsregistergesetz 81
3.2 Das Bundeskrebsregistergesetz 83
4. Die Klinik am Eichert 85
4.1 Zu viele Daten gespeichert! 85
4.2 Zugriffsrechte begrenzen! 85
4.3 Der Beauftragte für den Datenschutz 86
4.4 Die Fernwartung 86
5. Die gesetzliche Krankenversicherung 87
5.1 Begleiterscheinungen der Strukturreform 87
5.1.1 Zu weit gegangen! 87
5.1.2 Wo bleibt der Datenschutz? 89
5.1.3 Der fürsorgliche Zahnarzt 89
5.1.4 Der Zahnarzt und das zahntechnische Labor 90
5.2 Zu lange im Krankenhaus? 90
5.3 Die Kassenärztliche Vereinigung 91
5.3.1 Fehlende Datenübersicht 92
5.3.2 Die Arztdatei und das Arztregister 92
5.3.3 Mängel bei der Programmfreigabe 93
5.4 Selbst ist der Versicherte 93

Seite

2. Abschnitt: Sozialwesen 94

1. Die BAföG-Stelle als Hamster 94
2. Meldepflicht der Jugendämter? 95
3. Das auskunftsfreudige Finanzamt 95
4. Jeder PLK-Patient ein Sozialhilfeempfänger? 96
5. Die Reisekostenabrechnung von Sozialarbeitern 97
6. Die Teilnehmerliste 98
7. Falldokumentation und Jugendhilfeplanung 99

6. Teil: Weitere Schwerpunkte 101

1. Abschnitt: Neuordnung der Gebäudeversicherung 101

1. Die Situation 101
2. Der Regierungsentwurf und der Datenschutz 102
3. Die Beratung im Landtag 102

2. Abschnitt: Personaldaten 104

1. Sorgloser Umgang mit Bewerberdaten 104
   1.1 Bewerberliste in falschen Händen 104
   1.2 Ein mitteilsamer Personalrat 104
2. Aufgeblähte Personalbogen - ein altes Übel 105
   2.1 Sparsamkeit geht über Datenschutz 105
   2.2 Religionslehrerin ausgefragt 105
   2.3 Personalamt auf dem Holzweg 106
3. Der aufschlußreiche Geschäftsverteilungsplan 107
4. Personaldaten im Kommunalparlament 107
5. Der muttersprachliche Unterricht 108
   5.1 Die mißglückte Fragebogenaktion 108
   5.2 Woher die Adressen der Kinder nehmen? 109

3. Abschnitt: Die Architektenkammer 110

1. Der Aufnahmeantrag 110
2. Kein Löschkonzept 110
3. Das Versorgungswerk 111

4. Abschnitt: EDV-Probleme überall 112

1. Paßwortschutz mangelhaft 112
   1.1 Überhaupt keine Paßwörter 112
   1.2 Keine individuellen Paßwörter 112
   1.3 Fehler bei individuellen Paßwörtern 113
      1.3.1 Zu kurze Paßwörter 113
      1.3.2 Kein automatischer Verfall der Paßwörter 113

Seite

1.4 Kein verschlüsseltes Abspeichern der Paßwörter 114
1.5 Fehlversuche ohne Folgen 114
2. Benutzer dürfen zuviel 115
2.1 Der unzulässige Zugriff auf die Betriebssystemebene 115
2.2 Diskettenlaufwerke frei zugänglich 115
3. Fehlende Terminalbeschränkung 116
3.1 Keine Terminalbeschränkung für Benutzerverwalter 116
3.2 Keine Terminalbeschränkung für Endbenutzer 116
4. Keine automatische Abmeldung 116
5. Gelöscht und doch nicht gelöscht 116

7. Teil: Sorgen der Bürger 117

1. Der Behandlungsausweis des Kollegen 117
2. Die Beratung im Großraumbüro 118
3. Das hellhörige Finanzamt 118
4. Spendenbescheinigung bei der Konkurrenz 118
5. Wo bleibt der Zeugenschutz? 119
6. Ein aufschlußreicher Kontoauszug 119
7. Die nicht minder aufschlußreiche Postkarte 120
8. Vorlage eines Sozietätsvertrags 120
9. Versand eines Urteils 121
10. Service-Information der Deutschen Bundespost 121
11. Die Vita des Doktors 122

Ausblick 122

1. Teil: Zur Lage

1. Abschnitt: Zeitgeist und Datenschutz

Das Volkszählungsurteil 1983 ein verlorener Sieg? Schon lange beschäftigt mich diese Frage und besonders in diesen Tagen, da sich die Verkündung des bahnbrechenden Urteils zum zehnten Mal jährt. Noch selten zuvor hatte eine Sache die Bevölkerung so aufgewühlt wie die geplante Volkszählung 1983; Pro und Contra stießen sich schroff im Raum. Auf dem Prüfstand vor dem Bundesverfassungsgericht war damals nicht bloß ein Statistikgesetz; am Scheideweg stand vor allem die Sache des Datenschutzes. Mir war nach dem, wie die ersten Jahre meiner Amtszeit verlaufen waren, klar: bei einer Zurückweisung der Verfassungsbeschwerde würden der Datenschutz und seine Sachwalter nahezu auf verlorenem Posten stehen. Doch als das Urteil am 15. Dez. 1983 gesprochen war, schien Optimismus in Sachen Datenschutz angezeigt. Natürlich wußte ich, daß keine Wunder geschehen, sich das Blatt nicht von heute auf morgen um 180 Grad zugunsten des Datenschutzes wenden würde. Ich vertraute aber wie viele mit mir auf die Erklärungen der Vertreter von Legislative und Exekutive, man werde das Volkszählungsurteil konsequent umsetzen. Doch es kam um einiges anders, wie in meinen seitdem erstatteten 10 Jahresberichten nachzulesen ist. Wo steht der Datenschutz heute?

Seit geraumer Zeit versuchen in Baden-Württemberg die Verantwortlichen in Verwaltung und Politik, den Bürgern zu vermitteln, beim Datenschutz sei alles auf dem rechten Weg; man könne getrost zur Tagesordnung übergehen und brauche nicht mehr viel der Worte darüber zu verlieren. Die Strategie, den Datenschutz zum Nichtthema zu machen, setzte sich in der großen Koalition, die wir seit 1992 im Lande haben, ungebrochen, wenn nicht verstärkt fort. Gewiß, der Datenschutz steht seit jeher und überall bei der parlamentarischen Opposition höher im Kurs als bei der Regierung. Trotzdem erstaunt, wie schnell sich hier im Lande bei manchen mit dem Wechsel von der Opposition auf die Regierungsbank die Einstellung zum Datenschutz änderte. Kein Weg führt daran vorbei: der Datenschutz ist zur Zeit nicht en vogue. Das kann man guten Gewissens sagen. Öffentlich polemisiert wird gegen ihn zwar fast nur noch im Sicherheitsbereich. Ansonsten ist er allenfalls ein paar Randbemerkungen wert, wenn sich schon nicht verhindern läßt, daß einmal auf ihn die Sprache kommt. Und dann eben geht es nach dem Motto, der Datenschutz sei auf gutem Kurs. Bloß, die Fakten sprechen in vielerlei Hinsicht eine andere Sprache.

Dem Datenschutz drohen mancherlei Gefahren. In wichtigen Bereichen wurde er in den letzten Jahren zum Rückzug gezwungen und immer noch wird er weiter eingeschränkt. Das Grundmuster, nach dem dies geschieht, ist nicht ohne Raffinesse. Ausgerechnet das Volkzählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts muß dazu herhalten, das Instrumentarium zu liefern. Sein Leitsatz, „Eingriffe in das Recht auf Datenschutz sind nur möglich, soweit sie der Gesetzgeber im überwiegenden Allgemeininteresse zuläßt", wird als Kronzeuge benutzt: wann immer Verwaltungen sich durch den Datenschutz behindert glauben, ertönt der Ruf nach dem Gesetzgeber, der es richten soll. Und meist tut er es ja auch. Auf diese Weise haben inzwischen die meisten Behörden ihre Schäfchen ins Trockene gebracht. Viele alteingefahrene Vorgehensweisen, die nach den Intentionen des Volkszählungsurteils eigentlich einzuschränken gewesen wären, sind jetzt legalisiert oder werden es in Bälde sein. Gewiß, der Datenschutz ist keine statische Größe. Nicht ein für allemal steht unverbrüchlich fest, wo unsere Rechtsordnung ihm die Grenzen setzt. Ändern sich die staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, kann durchaus einmal sein, daß eine Beschneidung des Grundrechts auf Datenschutz, die früher schlichtweg unzulässig ge-

wesen wäre, hinzunehmen ist. Bloß, damit erklärt sich die in Gang befindliche Ausdünnung des Datenschutzes nicht. Ihre Ursachen liegen anderswo:

Immer mehr erkennen die Verantwortlichen in Verwaltung und Politik, welche immensen Möglichkeiten die modernen Informations- und Kommunikationstechnik bietet, Verhaltensweisen von Bürgern zu überprüfen und zu kontrollieren. Besonders gern greift man neuerdings zur Wunderwaffe des Datenabgleichs und erfüllt damit nicht zuletzt einen alten Traum so manches Bürokraten nach absoluter Perfektion und Korrektheit - und das auch noch auf die aller bequemste Weise, die man sich denken kann: die Kontrolle läuft auf Knopfdruck wie am Schnürchen, ohne daß sich die Behörde dabei unmittelbar mit dem einzelnen Bürger auseinandersetzen muß. Gerade in den letzten Jahren wurden in rasanter Weise die Möglichkeiten zur Kontrolle und Überwachung der Bürger über deren Kopf hinweg erweitert. Vor allem auf dem Gebiet der inneren Sicherheit, dem sozialen Sektor und im Gesundheitswesen geschah es so. Ein Ende dieser Entwicklung ist noch nicht abzusehen. Pläne für ähnliche Kontrollmaßnahmen in anderen Lebensbereichen liegen bereits auf dem Tisch: So wollen die Rundfunkanstalten schon seit langem die Daten ihrer Gebühreneinzugszentrale mit den Melderegisterdaten abgleichen, um Schwarzhörern/-sehern bequemer auf die Spur zu kommen. Der Bundesverkehrsminister will beim Kraftfahrt-Bundesamt eine zentrale Datei aller ca. 48 Millionen Führerscheininhaber aufbauen, von der wieder einmal an erster Stelle die Polizei profitiert. Wer dem Rathaus die Ausübung eines Gewerbes anzeigt, muß damit rechnen, daß viele Behörden davon erfahren und so mancherlei check up's in Gang kommen. Landwirten steht sogar, wenn es nach der EG geht, eine Kontrolle via Satellit ins Haus.

Gewiß, seit jeher gibt es Zeitgenossen, die sich nicht an die Regeln halten, die der Staat aufgestellt hat: die Folgen sind ineffektives Verhalten zu Lasten der Allgemeinheit, Irreführung von Behörden, Mißbrauch oder gar Straftaten. Deshalb muß ein Staat die Möglichkeit haben, das Verhalten solcher Bürger zu überprüfen, zu kontrollieren und erforderlichenfalls die Konsequenzen zu ziehen. Bloß, wenn er das macht, darf er nicht einfach den für die Verwaltung bequemsten Weg flächendeckender technischer Kontrolle beschreiten, sondern muß sich am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientieren und bemühen, nicht mehr als unumgänglich in die Datenschutzrechte der Bürger einzugreifen - insbesondere nicht der vielen, die sich untadelig verhalten. Gerade aber dieser Aspekt kommt heutzutage entschieden zu kurz, weil das Datenschutzbewußtsein mit unserer Informationsgesellschaft nicht Schritt hält.

Zugegeben, was Datenschutz bedeutet, liegt nicht immer offen zu Tage. Der Datenschutz ist nicht etwas, was man wie Geld, Hab und Gut mit Händen greifen kann. Viele empfinden ihn nur als Hindernis, wenn sie Informationen über andere gerne hätten, aber nicht bekommen, und verstehen deshalb unreflektiert unter Datenschutz nur Geheimhalten und Nichtswissendürfen. Dabei geht es beim Datenschutz in Wirklichkeit um ganz anderes: nämlich um das Recht jedes einzelnen, die Kommunikationsbeziehungen zu seiner Umwelt so, wie er es für richtig hält, zu gestalten. Jeder soll selbst entscheiden, was er andere über sich wissen läßt und wie er sich damit seiner Umwelt präsentieren will. Das Grundrecht auf Datenschutz garantiert also jedem, daß er Herr des Informationsgeschehens über sich bleibt und nicht als bloßer Datenlieferant herhalten muß. Kein Recht ohne Pflicht, so auch hier: wer sein Grundrecht auf Datenschutz in einer Art und Weise wahrnimmt, die sich nicht mit den Anforderungen unter einen Hut bringen läßt, die die Gemeinschaft legitimerweise an ihn stellt, muß die daraus resultierenden nachteiligen Konsequenzen tragen. So ist es zum Beispiel schon lange geltendes Recht, daß der Staat Hilfebedürftigen, die erforderliche Nachweise nicht vorlegen oder benötigte Angaben nicht machen, Leistungen versagen oder entziehen kann. Der selbstverantwortliche Bürger - dies ist das Men-

schenbild unseres Grundgesetzes. Wann immer es angeht, sollte deshalb der Staat den direkten Kontakt mit dem Bürger suchen und ihn auch nicht scheuen, wenn deren Verhalten zweifelhaft oder gar zwielichtig ist. Erst wenn solches Bemühen nichts fruchtet, kann sich der Staat über den Kopf solcher Bürger hinweg benötigte Daten anderswo beschaffen. Dazu muß man freilich nicht immer gleich mit schwerem Geschütz auffahren und nach Datenabgleichen in großem Stil, Meldediensten und zentralen Datensammlungen rufen.

Daß sich aber gerade diese Methoden neuerdings verstärkt ihren Weg bahnen, hat noch einen anderen Grund: die einzelnen Behörden sehen jeweils nur ihr konkretes Problem, das sie zu Lasten des Datenschutzes lösen wollen. Daß es die anderen genauso machen, bedenken sie nicht. Beim Datenschutz ist es aber wie beim Mosaik: viele einzelne Steinchen ergeben schließlich auch ein Bild, wenn man sie zusammenfügt. Wer sich die Mühe macht, Stein auf Stein zu setzen, der kommt nicht umhin festzustellen: wir haben es seit geraumer Zeit mit einer zunehmenden Aushöhlung des Datenschutzes zu tun - vergleichbar einer schleichenden Krankheit, die zwar nicht direkt weh tut, aber doch ab und zu das Wohlbefinden mindert.

Dies alles tritt nicht klar zu Tage, weil unsere Verfassung den Gesetzgeber nicht zwingt, Eingriffe in das Grundrecht auf Datenschutz im jeweiligen Gesetz ausdrücklich beim Namen zu nennen. Das wiederum liegt daran, daß sich bislang der Datenschutz aus der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 1 Abs. 1 GG i. V. mit Art. 2 Abs. 1 GG ableitet und deren Einschränkungen nicht unter das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG fallen. Stünde dagegen das Grundrecht auf Datenschutz im Grundgesetz genauso wortwörtlich wie z. B. die Grundrechte auf Eigentum, Versammlungsfreiheit oder Meinungsfreiheit, wäre der Gesetzgeber gezwungen, jedes Mal klipp und klar zu sagen, wenn er den Datenschutz beschneidet, und jedermann, der ins Gesetzblatt blickt, wüßte auf Anhieb, daß dem so ist. Um so mehr bedauere ich, daß die Überlegungen der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, ein eigenständiges Grundrecht auf Datenschutz vorzuschlagen, im Sand verliefen. Eine Chance, dem Datenschutz neue Schubkraft zu verleihen, blieb damit ungenutzt. Noch will ich hoffen - vielleicht besinnen sich doch noch Bundestag und Bundesrat eines anderen, wenn sie in Bälde über den Bericht der Verfassungskommission diskutieren. Denn schließlich käme ein eigenständiges Grundrecht auf Datenschutz nicht nur dem einzelnen Bürger zugute, sondern unserer Demokratie schlechthin, wie das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil ausdrücklich sagt:

> „Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wären eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß. Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. . . . Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist."

2. Abschnitt: Die Themen des Jahres 1993

1993 diskutierte man in der Öffentlichkeit vor allem über drei Themen datenschutzrechtlicher Relevanz: den Umbau des Sozialstaates, den Großen Lauschangriff, neuerdings elektronische Raumüberwachung genannt, und die elektronische Maut. Bei allen drei Themen hat der Datenschutz eine schwache Position. Das kann nicht wundernehmen; denn schon immer lief er Gefahr, ins Hintertreffen zu geraten, wenn es ums Geld geht oder um mehr Befugnisse zur Bekämpfung der Kriminalität.

1. Auf dem Weg zum Großen Lauschangriff

Kaum ein Thema beherrscht zur Zeit die öffentliche Diskussion um die innere Sicherheit und die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität so wie der Große Lauschangriff. Schon am Begriff entzünden sich die Gemüter: er diffamiere die Sache, ist aus dem Lager der Befürworter zu hören, man müsse statt dessen vom Einsatz technischer Mittel zur akustischen Beweissicherung in Wohnräumen reden; Begriffskosmetik, Verschleierungstaktik und Wortungetüm erwidern andere. Um was geht es eigentlich? Beim Großen Lauschangriff - dabei soll es auch hier bleiben, da sich das Schlagwort nun einmal eingebürgert hat - geht es um die Frage, ob der Polizei erlaubt werden soll, in Wohnungen geführte Gespräche mit Infrarot-Laser oder anderer Abhörtechnik von außen oder mit heimlich in der Wohnung installierten „Wanzen" mitzuhören. Es ist nicht das erste Mal, daß sich der Staat größere Ohren zulegen will. Schon in den 50er und 60er Jahren stritt man über Abhörmöglichkeiten zur Abwehr von Ostspionen. In der zweiten Hälfte der 70er Jahre entfachte die Angst vor Anschlägen der RAF die Diskussion erneut; die Polizei verlangte, Gespräche in „konspirativen Wohnungen" abhören zu dürfen. Daß der Staat damals, obwohl verboten, immer wieder heimlich in Wohnungen die Ohren aufgesperrt hatte, kam 1977 beim sog. Traube-Abhörskandal ans Licht der Öffentlichkeit. „Jeder muß sich vergegenwärtigen", mahnte damals der SPD-Abgeordnete Hugo Brandt in der Bundestagsdebatte, „daß Freiheit nicht gegen Sicherheit eingehandelt werden kann". Jetzt steht der Große Lauschangriff, der über all die Jahre keine Chance hatte, wieder auf der Tagesordnung; ohne ihn stehe die Polizei bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität praktisch mit leeren Händen da und von vornherein auf verlorenem Posten.

1.1 Kaum gewünscht, schon erfüllt

Bei den Befürwortern des Großen Lauschangriffs scheint die ständige Ausweitung polizeilicher Ermittlungsbefugnisse und -methoden in der Vergangenheit in Vergessenheit geraten zu sein. Hier nur einige Beispiele:

- Telefonüberwachung

  1968 war das Geburtsjahr der Telefonüberwachung für die Strafverfolgung. Seitdem hat sie eine erstaunliche Karriere hinter sich: einst nur für Fälle der wirklichen Schwerkriminalität gedacht, können heutzutage Telefone bereits bei einem Vergehen des Bandendiebstahls angezapft werden. Nicht nur das Telefon des Verdächtigen, sondern auch das von Nachbarn, Freunden, Bekannten, Gastwirten oder Wirtschaftsunternehmen können Strafverfolgungsbehörden abhören, wenn aufgrund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, daß der Verdächtige ihr Telefon benutzt. Selbst wenn sie hiervon gar nichts wissen, macht das ihr Telefon für deren Ohren nicht tabu. Die Telefonabhörmaßnahmen in den alten Bundesländern nahmen in den 10 Jahren von 1982 bis 1992 um mehr als das Dreifache von 1 024 auf 3 499 zu. Auch in Baden-Württemberg ist ein enormer Anstieg zu verzeichnen: 1987 liefen 362 Telefonüberwachungsmaßnahmen, 1991 waren es bereits 549. Wie viele Personen jeweils bei den gelaufenen Telefonüberwachungsmaßnahmen abgehört wurden, weiß kein Mensch. Manche wagen eine Schätzung: das rheinland-pfälzische Justizministerium sprach für 1992 von 400 000 Personen, der Hannoveraner Kriminologe Prof. Pfeifer gar von 500 000 Personen.

- Polizeicomputer forciert

  Bei der Polizei fand eine Automatisierung der Datenverarbeitung ohnegleichen statt. Längst beherrschen nicht mehr Karteien, sondern Computer das Bild. PAD, INPOL, SPUDOK,

PIOS- und Falldateien heißen die Zauberworte. Für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität erfand Baden-Württembergs Polizei die Arbeitsdatei PIOS Organisierte Kriminalität (APOK), die kurioserweise auf dem Rechner des Bayerischen Landeskriminalamts läuft. Parallel dazu ging der polizeiliche Trend, immer mehr Daten über völlig Unverdächtige zu speichern. Kontakt- und Begleitpersonen, Umfeldpersonen, Hinweisgeber, Opfer, Auskunftspersonen, sog. andere Personen und unvermeidbar betroffene Dritte heißen hier die Stichworte.

ZEVIS und AZR alles steht der Polizei offen

Seit langem hat die Polizei unseres Landes und auch anderswo Online-Anschlüsse an das Zentrale Verkehrsinformationssystem des Kraftfahrt-Bundesamts in Flensburg (ZEVIS) und das Ausländerzentralregister des Bundesverwaltungsamts in Köln (AZR). Über ZEVIS kann sie in Sekundenschnelle erfahren, wer Halter eines Fahrzeugs ist. Die Informationen aus Flensburg sind für die Polizei oft nur ein „Sesam, öffne dich", die ihr die Abfrage in weiteren Dateien ermöglichen, beispielsweise in INPOL oder PAD. Beim AZR kann die Polizei online jeden in der Bundesrepublik registrierten Ausländer auf Herz und Nieren prüfen.

Die Schleppnetzfahndung

1983 erhielt die Polizei im Zuge der Einführung des maschinenlesbaren Passes und Personalausweises die Befugnis, zur Aufklärung schwerer Straftaten auf Straßen und Plätzen Kontrollstellen einzurichten, an denen sich jeder ausweisen oder sonst identifizieren lassen muß. Jeden, den die Polizei bei entsprechenden Kontrollen antrifft, kann sie unabhängig davon, ob es sich um Tatverdächtige handelt oder nicht, in ihrem Computer speichern.

Das neue Polizeigesetz

1992 brachte Baden-Württemberg das neue Polizeigesetz. Sein wesentlicher Inhalt ist auf einen kurzen Nenner gebracht: Legalisierung der bisherigen polizeilichen Praxis und erhebliche Expansion der polizeilichen Befugnisse beim Beschaffen von Informationen. Nach diesem Gesetz darf die Polizei bereits zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten, also im Vorfeld einer konkreten Gefahr und ehe es einen Verdacht gibt, Rasterfahndungen und Observationen durchführen, mit Wanzen, Peil- und Mikrosendern, versteckten Videokameras und ähnlichen technischen Mitteln heimlich fotografieren und filmen oder Gespräche abhören und aufzeichnen sowie Verdeckte Ermittler einsetzen. Ja sie darf sogar zur Abwehr einer unmittelbar bevorstehenden Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person das in Wohnungen gesprochene Wort abhören. Bei alledem muß die Polizei nicht einmal vor dem Persönlichkeitsrecht völlig Unverdächtiger halt machen.

Das OrgKG

Mit dem Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität (OrgKG) haben Polizei und Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung von Straftaten praktisch gleichgezogen. Es gibt sehr weitgehende Ermittlungs- und Überwachungsbefugnisse an die Hand, z. B. Rasterfahndung, Einsatz von Verdeckten Ermittlern, Wanzen, Videokameras, Peilsendern und Richtmikrofonen. Die Strafverfolgungsbehörden dürfen nunmehr solch einschneidende Fahndungs- und Überwachungsmetho-

den zur Bekämpfung und Verfolgung vieler Delikte, deren Unrechtsgehalt längst nicht so schwer wiegt wie der der Organisierten Kriminalität, einsetzen und nicht nur Straftäter, Beschuldigte und Verdächtige, sondern auch völlig unverdächtige Bürger ins Visier nehmen.

Zieht man Bilanz, so zeigt sich, daß Polizei und Staatsanwaltschaften bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und der Fahndung nach deren Drahtziehern durchaus nicht mit leeren Händen dastehen. Dabei ist die Strafbarkeit der Geldwäsche und das erst jüngst beschlossene Gewinnaufspürungsgesetz, das nach den einmütigen Bekundungen von Sicherheitspolitikern und -experten das organisierte Verbrechen an seinem Lebensnerv, dem Geld, treffen soll, noch gar nicht genannt. Anstatt jetzt einmal innezuhalten und über den Erfolg der erheblich erweiterten Befugnisse der Strafverfolgungsbehörden Erfahrungen zu sammeln, ertönt aus dem Munde vieler Verantwortlicher in Politik und Sicherheitsbehörden der Ruf nach dem Großen Lauschangriff immer lauter.

1.2 Wie funktioniert ein Lauschangriff?

Wenn auch öffentlich so gut wie nicht darüber gesprochen wird, kann sich jeder an fünf Fingern abzählen, daß natürlich auch die Abhörtechniken vom enormen Innovationsschub der letzten Jahre profitierten und dadurch für die Sicherheitsbehörden noch attraktiver wurden.

1.2.1 Was die Abhörtechniken können

Für den Großen Lauschangriff liegen eine Reihe elektronischer Lauschmittel parat:

- Die „Wanze"
  Sie funktioniert nach folgendem Grundmuster: Über ein sehr empfindliches Mikrofon hört sie alles mit, was man in ihrer Nähe spricht; das Mitgehörte gibt sie über einen Sender nach draußen weiter. Wanzen kann man überall verstecken in Radios, Personal Computern, Fernsehern, Steckdosen, ja sogar in Kugelschreibern. Gute „Wanzen" hören besser als ein Mensch; selbst Flüstern im Umkreis von 10 Metern bleibt ihnen nicht verborgen. Sendestarke „Wanzen" können das Mitgehörte kilometerweit über Äther an den Empfänger schicken. Damit Dritte nicht mithören können, benutzt man dafür oft besondere Frequenzen. Die sog. Ultraschallwanzen geben die abgehörten Gespräche nicht per Funk, sondern über Schallwellen weiter, die nur von einem speziellen Empfangsgerät, nicht aber vom menschlichen Ohr aufgefangen werden können; sie werden meist an Heizungs- oder Wasserrohren angebracht, da diese den Schall besonders gut leiten. Andere „Wanzen" wiederum besitzen die Fähigkeit, aufgenommene Gespräche über die normale Elektroleitung oder ein Antennenkabel nach draußen zu transportieren. Ganz gleich, wie die „Wanze" funktioniert, sie braucht Strom. Meist bezieht sie ihn aus einer winzigen Batterie, die ihr eine Lebensdauer von einigen Stunden bis zu mehreren Monaten ermöglicht. Gelingt es, eine „Wanze" so zu plazieren, daß sie aus einer vorhandenen Stromquelle, z. B. einer Steckdose, schmarotzen kann, gibt es technisch für das Lauschen keine Grenze.

- Auch mit dem Telefon und der Gegensprechanlage geht es
  In fast jeder Wohnung befindet sich heutzutage ein Telefon oder eine Gegensprechanlage. Beide sind für ihren bestimmungsgemäßen Gebrauch mit einem Mikrofon und einer Leitung zur Informationsübertragung ausgerüstet und an die Stromversorgung angeschlossen – damit ist freilich zugleich auch das Grundmenü zum Lauschen angerichtet. Denn man kann ein Telefon und eine Gegensprechanlage ohne weiteres so präparieren,
  daß das Mikrofon selbst bei aufgelegtem Hörer alle Gespräche mithört und über die sowieso vorhandene Leitung nach draußen weitergibt. Infolge der hochentwickelten Technik ist es mittlerweile ohne irgendeine Veränderung am Telefonapparat möglich, in dieser Weise zu lauschen. Dazu muß man nur von außen über die Telefonleitung, an die das Telefon angeschlossen ist, das Mikrofon des aufgelegten Telefonhörers durch besondere Signale aktivieren und schon kann die Lauscherei beginnen. Einen gewissen technischen Aufwand setzt diese Variante freilich voraus, aber: sie funktioniert.
- Infrarot-Laser
  Bei dieser Technik hat der Lauscher einen großen Vorteil: er muß die Wohnung nicht betreten, keine Wanzen anbringen oder ähnliche Manipulationen vornehmen. Die Lasertechnik funktioniert nach folgendem Prinzip: Jedes Gespräch verursacht Schallwellen, die sich überall im Raum ausbreiten. Die Schallwellen treffen auf Fensterscheiben und versetzen diese in winzige Schwingungen. Das macht sich die Lasertechnik zunutze: ein unsichtbarer Laserstrahl tastet von außen die Schwingungen an der Fensterscheibe ab. Der reflektierte Laserstrahl wird aufgefangen, elektronisch ausgewertet und so wieder in Sprache übersetzt. Ein Manko hat dieses Verfahren: Nebengeräusche, ob von innen oder außen, können die Übertragung stören.

Diese Auflistung möglicher Abhörtechniken ist keineswegs vollständig. Auch sind der Phantasie beim Einsatz der Abhörtechniken keine Grenze gesetzt. „Wanzen" muß man keineswegs immer in der Wohnung, die man abhören will, plazieren; sie können durchaus auch von der benachbarten Wohnung über ein Loch in der Wand oder über das Lüftungssystem mithören, was gesprochen wird.

1.2.2 Wer unausweichlich mitbelauscht wird

So unterschiedlich die erwähnten Abhörtechniken auch funktionieren, in einem Punkt sind sie alle gleich: nicht möglich ist, mit einem Abhörgerät ganz gezielt nur bestimmte Personen abzuhören. Ob eine Person von einer Abhöraktion mit einer „Wanze" erfaßt wird oder nicht, hängt allein davon ab, ob die Person in Reichweite der „Wanze" spricht. Nicht anders ist es bei der Lasertechnik: auch sie kann nicht zwischen einzelnen Personen unterscheiden; alle Gespräche, die als Schallwellen am Fenster ankommen, liest der Laserstrahl ab.

1.3 Was es bei der Entscheidung zu bedenken gilt

Keine Frage, Polizei und Staatsanwaltschaften müssen die Organisierte Kriminalität wirksam bekämpfen können. Deren besondere Gefährlichkeit liegt – wie am Beispiel der italienischen Mafia gerne veranschaulicht wird – vor allem darin, daß sie sich mit rücksichtsloser Gewalt und Erpressung rechtsfreie Räume ver-

schafft, Verwaltung, Justiz und Politik korrumpiert und damit Hand an die Grundpfeiler des Staates legt. Gewiß ist aber auch, daß bei uns keine „italienischen Verhältnisse" herrschen, sondern der Rechtsstaat funktioniert. Gleichwohl ist es sinnvoll, nicht die Hände in den Schoß zu legen, sondern sich gegen die Gefahren, die vom organisierten Verbrechen drohen, zu wappnen. Wer aber meint, dazu müsse der Große Lauschangriff her, muß folgendes bedenken:

Die Pflicht zur umfassenden Aufklärung von Straftaten ist sicher ein wichtiger Grundsatz unseres Strafverfahrensrechts. Genauso anerkannt ist aber seit jeher, daß der Beschuldigte nicht Objekt des Verfahrens ist, sondern - wenngleich nur in gewissem Umfang - über die Preisgabe und Verwendung seiner Daten selbst bestimmen kann und es keine Straftatenaufklärung um jeden Preis gibt: § 136 a StPO untersagt, den Beschuldigten bei der Vernehmung zu täuschen; selbst eine geringfügige Verdrehung der Wahrheit ist verboten. Heimliche Tonbandaufnahmen bei der Vernehmung - so in der 39. Auflage des führenden StPO-Praktiker-Kommentars von Kleinknecht nachzulesen - sind unzulässig. § 136 StPO verlangt, den Beschuldigten zu Beginn der ersten Vernehmung darauf hinzuweisen, daß es ihm freisteht, sich zu der Beschuldigung zu äußern. Erst jüngst mit Beschluß vom 27. Febr. 1992 verschärfte der Bundesgerichtshof seine Rechtsprechung hierzu: er verlangt eine peinliche Beachtung der Hinweispflicht und belegt bei unterbliebenem Hinweis die Aussage des Beschuldigten mit einem Verwertungsverbot. Ein anderes Dogma ist, daß Ehegatten, Kinder und andere nahe Verwandte eines Beschuldigten nicht gegen ihn aussagen müssen. Diese Grundprinzipien eines fairen Strafverfahrens, die durch die bereits zugelassenen heimlichen Ermittlungsmethoden schon arg genug strapaziert sind, würden durch den Großen Lauschangriff weiter ausgehöhlt. Strafverfahrensrecht - quo vadis?

Ist der Große Lauschangriff überhaupt das geeignete Mittel im Kampf gegen das Organisierte Verbrechen? Manche Kenner der zur Verfügung stehenden Abhörtechnik sagen nein, weil es ein leichtes sei, „Wanzen" durch Musik oder andere Geräusche, die die Gespräche überlagern oder gar übertönen, schachmatt zu setzen. Zudem sei es ohne weiteres möglich, mit speziellen Geräten „Wanzen" aufzuspüren. Wo bleibt dann noch ihr Effekt?

Der Dreh- und Angelpunkt beim Großen Lauschangriff ist Art. 13 des Grundgesetzes, dessen Absatz 1 schlicht und ergreifend sagt: „Die Wohnung ist unverletzlich". Deshalb weiß jeder, der die öffentlichen Diskussionen um den Großen Lauschangriff einigermaßen aufmerksam verfolgt: ohne Änderung des Art. 13 GG wird es ihn für die Straftatenverfolgung nicht geben. Das Grundgesetz ist freilich keine beliebige Manövriermasse, sondern setzt seiner Änderung selbst Grenzen. Es gewährt nämlich jedem einen unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung, der der Einwirkung der öffentlichen Gewalt entzogen ist. Dem einzelnen muß um der freien und selbstverantwortlichen Entfaltung seiner Persönlichkeit willen ein „Innenraum" verbleiben, in dem er „sich selbst besitzt" und „ in den er sich zurückziehen kann, zu dem die Umwelt keinen Zutritt hat, in dem man in Ruhe gelassen wird und ein Recht auf Einsamkeit genießt", so sagt es das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung. Jedem muß deshalb ein privates Refugium, ein persönlicher Bereich bleiben, der obrigkeitlicher - insbesondere heimlicher - Ausforschung entzogen ist. Dies gilt gegenüber dem Großen Lauschangriff zur Strafverfolgung in besonderem Maße, weil durch ihn vor allem unverdächtige

und unschuldige Bürger betroffen würden – wie der, wenn es um das Gefahrenszenario des Organisierten Verbrechens geht, so beliebte Blick in die USA zeigt. Dort wurden im Jahr 1990 bei insgesamt 918 richterlich genehmigten Lauschangriffen die Gespräche von 109 136 Personen belauscht; über 105 000 davon hatten mit den Straftaten nichts zu tun. Das gilt es zu bedenken, denn auch strafprozessuale Maßnahmen dürfen nicht den Wesensgehalt eines Grundrechts, insbesondere nicht das Menschenbild des Grundgesetzes verletzen.

Kann es nach alledem überhaupt den Großen Lauschangriff geben? Zunächst muß man sich noch folgendes klarmachen: Art. 13 GG versteht den Wohnungsbegriff umfassend und zählt dazu „jeden allgemein zugänglichen feststehenden oder fahrenden oder schwimmenden Raum, der zur Stätte des Aufenthalts oder Wohnens von Menschen gemacht wird". Anders gesagt: Wohnung ist der zu Aufenthalts- oder Arbeitszwecken bestimmte und benutzte Raum einschließlich der Nebenräume und des angrenzenden umschlossenen Grundstücks; auch Tageszimmer, Hotelzimmer, Keller, Speicher, Treppenhäuser, Wohnwagen und Wohnschiffe gehören dazu; ebenso fallen nicht allgemein zugängliche Geschäfts- und Büroräume, Personalaufenthaltsräume, Werkstätten, Garagen, Schuppen, Ställe, Scheunen und ähnliche Räume darunter. Klar ist: das Schutzbedürfnis bei den insgesamt der „räumlichen Privatsphäre" zuzuordnenden Räumen ist unterschiedlich groß. Denn Geschäfts- und Büroräume, Hotelzimmer, Werkstätten, Garagen und ähnliche Räume haben nach ihrer Zweckbestimmung eine größere Offenheit „nach außen"; sie sind zur Aufnahme sozialer Kontakte bestimmt; der Inhaber entläßt sie damit in gewissem Umfang aus der privaten Intimsphäre, zu der die Wohnung im engeren Sinn gehört. Kurzum: bei den eigentlichen Wohnräumen greift der Schutzzweck des Grundrechts voll durch, dem einzelnen das Recht, „in Ruhe gelassen zu werden", zu sichern. Bei reinen Geschäfts- und Betriebsräumen wird dieses Schutzbedürfnis durch den Zweck, den sie nach dem Willen des Inhabers selbst erfüllen sollen, gemindert. Daraus folgt: wenn man meint, ohne Großen Lauschangriff ginge es nicht, dann bitteschön aber nur auf Räume, die allgemein zugänglich sind oder beruflichen oder geschäftlichen Tätigkeiten dienen. Privatwohnungen sind dagegen tabu und müssen es bleiben. Treffender als es der Bundesgerichtshof in seinem Urteil vom 16. März 1983 getan hat, kann man nicht sagen, warum dem so ist:

„Mit der Menschenwürde läßt es sich nicht vereinbaren, wenn der Staat das Recht für sich in Anspruch nehmen könnte, die im engsten Familienkreis geführten Gespräche zu kontrollieren. Damit würde kein Raum innerhalb des privaten Lebensbereichs übrigbleiben, wo Ehepartner sicher sein könnten, daß ihre Gespräche nicht überwacht werden. Die Möglichkeit, Empfindungen, Gefühle, Ansichten oder Eindrücke von Erlebnissen zum Ausdruck zu bringen, ohne der Angst ausgesetzt zu sein, daß staatliche Behörden die Unterhaltung überwachen, wäre dann unerträglich behindert. Auch für den sonstigen vertrauensvollen Gedankenaustausch zwischen den Ehepartnern würde das zutreffen. Dies würde eine schwere Beeinträchtigung der menschlichen Würde bedeuten. ... Selbst überwiegende Interessen der Allgemeinheit können einen Eingriff in den geschützten Kernbereich privater Lebensgestaltung nicht rechtfertigen."

1.4 Auf jeden Fall: der Bürger muß alles erfahren

Trotz alledem scheint in der Politik der Große Lauschangriff beschlossene Sache zu sein. Die CDU forderte ihn schon lange. Ihr Fraktionsvorsitzender im Stuttgarter Landtag, der im Zuge einer Telefonabhöraktion gegen den Wirt einer Stuttgarter Pizzeria am eigenen Leib zu spüren bekam, wie es ist, wenn Kriminalbeamte persönliche Gespräche mithören, zeigte sich nachdenklich; jetzt

spüre er „wie ein weitreichender Datenschutz den Bürger schützt". In der SPD vollzog sich ein Stimmungsumschwung: grünes Licht gab die Landes-SPD dem Großen Lauschangriff mit ihrem Bräunlinger Parteitagsbeschluß, der wegen seiner nicht gerade klar geratenen Formulierung prompt Gegenstand öffentlicher Interpretation war; seit dem Wiesbadener Parteitag ist nun auch die Bundes-SPD – wenn auch nur mit hauchdünner Mehrheit – auf Kurs. In der FDP bröckelt die Front der Gegner des Großen Lauschangriffs nach und nach. Ich mache mir deshalb keine Illusionen. Wenn aber schon die Signale auf freie Fahrt stehen, gilt es wenigstens zu verhindern, daß der Große Lauschangriff – wenn er denn kommt – eine so rasante Entwicklung wie die Telefonüberwachung nimmt; bei ihr ist inzwischen das Risiko der Bürger hierzulande, abgehört zu werden, 13 bis 15 Mal höher als in den USA. Wie kann das gelingen? Verschiedene Modelle sind in der Diskussion: abschließender Straftatenkatalog und Richtervorbehalt heißt das eine. Ob das wirklich der Weisheit letzter Schluß ist, muß jeder für sich selbst entscheiden, der die enorme Zunahme der richterlich angeordneten Telefonüberwachungsmaßnahmen kennt. Bei einem anderen Modell rühren mehrere Köche mit: die Staatsanwaltschaft, die zuständigen Minister, ein parlamentarisches Kontrollgremium und drei Richter einer Landgerichtskammer sollen es gemeinsam richten. Sicher, es hat noch nie geschadet, wenn mehrere über eine Sache nachdenken. Die Frage ist aber, wer trägt denn letztendlich die Verantwortung und wird die Kontrollfunktion mancher nicht dadurch ausgehöhlt, daß man sie von vornherein mit vor den Karren spannt. So wichtig diese Ansätze grundsätzlich sind, hier rentiert sich ein Blick auf die vielbemühte amerikanische Praxis nun wirklich: Jeder amerikanische Richter, der einen Lauschangriff genehmigt, ist verpflichtet, darüber einen ausführlichen Bericht zu erstellen und dabei insbesondere die Gesamtdauer der Abhörmaßnahme, Anzahl der abgehörten Personen, aufgeschlüsselt nach Verdächtigen und Unverdächtigen und selbst noch die Kosten des Lauschangriffs anzugeben. Außerdem muß er innerhalb von 90 Tagen nach Abschluß der Maßnahme bzw. nach Beendigung der polizeilichen Ermittlungen die Abgehörten über Grund, Dauer und Ausmaß der Abhörmaßnahme informieren. Solche Transparenz stünde auch hierzulande den Strafverfolgungsbehörden gut zu Gesicht, zumal eine Rechtsordnung, in der der Bürger nicht mehr wissen kann, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über ihn weiß, mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht vereinbar wäre. Nur wer informiert ist, kann seine Entfaltungschancen in unserem freiheitlich demokratischen Gemeinwesen, das auf die Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger angewiesen ist, wahrnehmen, schrieb das Bundesverfassungsgericht schon 1983 dem Gesetzgeber ins Stammbuch. Der heimlich belauschte Bürger dagegen ist der geängstigte Bürger, der sich, um ja nicht aufzufallen, zurückzieht. Er wird nicht, wie viele Verantwortliche in Politik und Polizei wünschen, das Geschehen um sich herum aufmerksam verfolgen und der Polizei bei ihrem Kampf gegen die ständig steigende Kriminalität helfen.

2. Der Umbau des Sozialstaats

1 001 388 000 000 DM, also über eine Billion Deutsche Mark, betrugen im Jahr 1992 die Aufwendungen für Sozialleistungen in der Bundesrepublik. So ist es im Statistischen Jahrbuch 1993 des Statistischen Bundesamtes nachzulesen. Auf der Hand liegt, daß sich die Verantwortlichen in der Politik, die zur Zeit mit einem enormen Finanzbedarf der öffentlichen Hand und einer schwierigen wirtschaftlichen Si-

tuation konfrontiert sind, wegen der Höhe dieser Summe Gedanken machen müssen und sich fragen, ob und wie das alles weiter zu finanzieren ist. Steuer- und Beitragserhöhungen sind Grenzen gesetzt: nach Meinung vieler Sachverständiger ist das Höchstmaß an vertretbarer Belastbarkeit von Wirtschaft und Bürgern bereits erreicht. Ein endloses Drehen an der Abgabenschraube verbietet sich daher. Bleibt die Möglichkeit, Subventionen abzubauen. Aber auch dies ist ein schwieriges Geschäft, das erhebliche Turbulenzen hervorrufen und einigen sozialen Sprengstoff in sich bergen kann. Sicher ist auch keine Lösung, den ohnehin schon zu hohen Schuldenberg der öffentlichen Hand noch weiter zu erhöhen. Deshalb rückt immer mehr die Frage in den Vordergrund, ob, wann und wie unser in langen Jahren gewachsenes System der sozialen Sicherung zu ändern ist, damit es auf der einen Seite die ihm zugedachte Wirkung beibehält und auf der anderen Seite finanzierbar bleibt. Erste Resultate dieser Überlegungen sind bereits sichtbar:

- So unternahm man mit dem Gesundheits-Reformgesetz 1988 und dem Gesundheits-Strukturgesetz 1993 den Versuch, die Ausgabenentwicklung in der gesetzlichen Krankenversicherung, unter deren Schutz immerhin ca. 90 % der Bevölkerung fallen, mit einem ganzen Bündel von Maßnahmen in den Griff zu bekommen. Weitere Änderungen in diesem Bereich sind schon angekündigt.
- Das Rentenreformgesetz 1992 sollte die gesetzliche Rentenversicherung, die im April 1991 ca. 43,2 Millionen Pflichtmitglieder und Beitragszahler hatte, auf gesicherte finanzielle Grundlagen stellen. Trotzdem flammen immer wieder Diskussionen auf, ob auf längere Sicht die „Renten sicher sind".
  Des weiteren brachte das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 23. Juni 1993 (BGBl. I, S. 944) u. a. einen Katalog von Maßnahmen, die eine Ausgabenminderung z. B. bei den Sozialämtern, den Wohngeldstellen der Landratsämter und Bürgermeisterämter, den Versorgungsämtern und den Arbeitsämtern bewirken sollen.
  Schließlich ist noch auf die Entwürfe eines Ersten und Zweiten Gesetzes zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms hinzuweisen, die schon den Bundestag passierten. Während es beim Ersten Entwurf in erster Linie um die Absenkung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe bei den Arbeitsämtern und um eine Kürzung des Kindergelds geht, will der Zweite Entwurf vor allem die Sozialhilfe weiter kürzen.

Aber nicht nur im Bund, auch in den Ländern und Kommunen überlegt man, wie sich die Aufwendungen für soziale Leistungen senken und die Einnahmen steigern lassen. Vor allem denkt man hier an Einsparungen bei den sog. indirekten sozialen Leistungen, beispielsweise bei Kindergärten, Beratungsstellen, Heimen und anderen sozialen Einrichtungen, und an mehr Geld für Stadt und Land durch höhere Gebühren für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen. Dabei plagen die Gemüter in der öffentlichen Diskussion nahezu ausschließlich die finanziellen Auswirkungen der in Aussicht genommenen oder bereits getroffenen Maßnahmen. Weitgehend unerwähnt bleibt dagegen, daß diese Maßnahmen auch erhebliche Konsequenzen für die Persönlichkeitsrechte nahezu aller davon betroffenen Bürger haben. Man denke nur an die große Zahl der Versicherten der gesetzlichen Krankenversicherung und der Mitglieder der gesetzlichen Rentenversicherung und vergegenwärtige sich, daß schon 1991 über 4 Millionen Sozialhilfe bezogen und diese Zahl seitdem noch um einiges stieg. Man mache sich nur einmal klar, daß 1990 ca. 1,8 Millionen Bürger Wohngeld in Anspruch nahmen, es 1992 über 2,2 Millionen Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeempfänger waren und jetzt bereits 3,5 Millionen Arbeitslose registriert sind. Mit diesen Beispielen hat es noch lange nicht sein Bewenden. Viele weitere soziale Leistungen und Hilfen, angefangen beim Kindergeld und Erziehungsgeld bis hin zu

BAföG-Leistungen, sind von den Umbaumaßnahmen zur Sicherung des sozialen Netzes betroffen und damit alle, die darauf angewiesen sind.

2.1 Nur wirklich Bedürftige sollen Nutznießer sein!

Eine der eingeschlagenen Strategien ist, Leistungen gezielter als bisher „den wirklichen Bedürftigen" zukommen zu lassen. Konkret bedeutet dies: in erster Linie werden die Leistungsvoraussetzungen verschärft. So soll man z. B. künftig Erziehungsgeld nur noch von Anfang an erhalten, wenn das Einkommen eine bestimmte Grenze nicht überschreitet, während das bisher in den ersten sechs Monaten ohne Bedeutung war; so jedenfalls will es der Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (BR-Drs. 503/93). Auf der gleichen Linie liegt, auch sonst Einkommensgrenzen so zu verändern, daß der Kreis der Leistungsberechtigten kleiner wird, und zugleich die Leistungen zu kürzen, davon aber wiederum Ausnahmeregelungen für sozial Schwache zu treffen – geschehen z. B. im Gesundheitsstrukturgesetz bei den Zuzahlungen für Arzneimittel und bei der Erstattung von Fahrtkosten für Arztbesuche. Natürlich kann der Gesetzgeber solche Leistungsbeschränkungen vornehmen und gewiß gibt es dafür auch plausible, achtenswerte Gründe. Verlangt werden muß aber, daß er sich, wenn er solches anpeilt, zugleich Gedanken macht, wie die Praxis solche Regelungen so vollziehen kann, daß die Hilfebedürftigen über sich nur das preisgeben müssen, was unumgänglich notwendig ist. Dieses Problem durchzieht wie ein roter Faden alle Felder unseres weit verzweigten sozialen Netzes. Es beginnt bei der Festlegung des zu berücksichtigenden Einkommens und geht bis zur Frage, welche Nachweise vorzulegen sind und was mit diesen zu geschehen hat, sobald die Entscheidung über die Leistung unanfechtbar ist:

- Nicht ohne weiteres einzusehen ist beispielsweise, weshalb das zu berücksichtigende Einkommen nahezu bei jeder einkommensabhängigen Sozialleistung nach unterschiedlichen Kriterien zu ermitteln ist. Infolgedessen bleibt den einzelnen Antragstellern und Leistungsbeziehern meist nichts anderes übrig, als jeweils ihren kompletten Bescheid über den Lohnsteuerjahresausgleich oder Einkommensteuerbescheid vorzulegen, obgleich daraus meist mehr Informationen zu ersehen sind, als die Behörde für ihre Entscheidung eigentlich benötigt.
- Auch fragt sich, warum im Computerzeitalter nicht möglich sein soll, daß die Finanzämter auf Antrag Bescheinigungen erstellen, die nur die relevanten Einkommensinformationen für die einzelnen sozialen Leistungen enthalten.
- Das Wenigste wäre, endlich der weit verbreiteten Behördenpraxis ein Ende zu machen, alle vorgelegten Nachweise zu den Akten zu nehmen, auch wenn sie sehr viel mehr Informationen beinhalten als zur Entscheidung über die Leistung nötig sind.

Viel zu selten bedenkt man auch, was es für den einzelnen Bürger bedeutet, so vielerlei Angaben machen und Nachweise vorlegen zu müssen, wenn es allein um eine „soziale" Staffelung der Gebühren und sonstigen Entgelte für die Inanspruchnahme der Hilfe von Beratungsstellen und sozialen Diensten oder für den Besuch von Volkshochschulen, Kindergärten, Kinderhorten oder Musikschulen u. ä. geht. Ein Paradebeispiel dazu lieferte mir erst jüngst eine Stadt: sie legte die Gebühren für die Kernzeitbetreuung von Schulkindern so fest, daß deren Eltern der Stadt laufend anzeigen müssen, wenn sich ihr Einkommen um mehr als 200 DM im Monat verändert. So kann das verständliche Bemühen um soziale Gerechtigkeit in eine nicht mehr hinnehmbare soziale Kontrolle aus-

arten. Auf diese Gretchenfrage läuft letztlich auch die immer wieder, neuerdings sogar vom Bundesgesundheitsminister erhobene Forderung hinaus, Personen, die rauchen, Alkohol trinken oder gefährliche Sportarten betreiben, mit einem erhöhten Krankenkassenbeitrag zu belasten. So einleuchtend die Idee zunächst sein mag, so erschreckend ist der Gedanke, was es hieße, sie in die Tat umzusetzen: es wären weiß was alles für Nachforschungen und Kontrollen der Lebensweise nahezu aller Bürger notwendig, um zuverlässig und gerichtsverwertbar festzustellen, wer nun tatsächlich wann und wie stark diesen „Lastern" frönt und damit die Versichertengemeinschaft vielleicht oder vielleicht auch nicht schädigt.

2.2 Der Kampf gegen den Mißbrauch

Leistungskürzungen sind ohne Zweifel unpopulär. Sozialabbau läßt sich niemand gerne nachsagen. Dagegen findet schnell von allen Seiten Zustimmung, wer verspricht, Mißbrauch von Sozialleistungen zu bekämpfen und auf diese Weise Milliarden einzusparen. Schließlich weiß jeder, und sei es nur vom Hörensagen, von irgendeinem spektakulären Mißbrauchsfall. Solche gibt es auch mit Sicherheit. Deshalb kann niemand etwas ernsthaft gegen die Bekämpfung des Mißbrauchs haben. Die Frage ist freilich, wie dies zu geschehen hat. Der gute Zweck heiligt nämlich nicht jedes Mittel. Anlaß, darüber nachzudenken, gab es im vergangenen Jahr reichlich. Ein Musterbeispiel dafür, wie man es nicht machen soll, ist das Zustandekommen des neu geschaffenen § 117 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) durch das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944). Auf Drängen der kommunalen Spitzenverbände nahmen die Fraktionen der CDU/CSU und FDP in ihren Gesetzentwurf (BT-Drs. 12/4401) folgenden neuen § 117 BSHG auf:

„§ 117
Überprüfung, Verwaltungshilfe

(1) Die Träger der Sozialhilfe sind berechtigt, Personen, die Leistungen nach diesem Gesetz beziehen, regelmäßig daraufhin zu überprüfen, ob und in welcher Höhe von ihnen Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit oder der gesetzlichen Rentenversicherung bezogen werden und in welchem Umfang Zeiten des Leistungsbezugs mit Beitragszeiten der Rentenversicherung oder Zeiten einer geringfügigen Beschäftigung zusammentreffen. Sie dürfen ihre nach Satz 1 gewonnen Daten über Weiterleitungsstellen dem Empfänger von Auskunftsersuchen zuleiten.

(2) Die Träger der Sozialhilfe können zur Vermeidung mißbräuchlicher Inanspruchnahme von Sozialhilfe Daten bei anderen Stellen ihrer Verwaltung, bei ihren wirtschaftlichen Unternehmen, bei anderen Trägern der Sozialhilfe und bei den Gemeinden abrufen, soweit diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind."

Die Verfasser dieses offensichtlich mit heißer Nadel gestrickten Vorschlags haben sich ganz abgesehen davon, daß allenfalls sie selbst wußten, was mit dessen Absatz 1 Satz 2 eigentlich gemeint war keinerlei Gedanken gemacht, wie die vielen Städte und Kreise, die Sozialhilfeträger sind, die Abrufe und Abgleiche im einzelnen durchführen sollen. Sie ließen vor allem offen, ob sich die einzelnen Sozialämter wegen des Datenabgleichs jeweils direkt an die verschiedenen Träger der Rentenversicherung wenden können, insbesondere an die Landesversicherungsanstalten, die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und die Bundesanstalt für Arbeit. Offensichtlich waren die Gesetzesformulierer nicht auf den Gedanken gekommen, daß ein so umfangreicher regelmäßiger Abgleich der Daten von insgesamt über 4 Millionen Sozialhilfeempfängern mit den Daten von rund 9 Millionen Rentenempfängern und über 3 Millionen Beziehern von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, an dem zudem so viele Stellen beteiligt sind, einer präzisen Rechtsvorschrift bedarf nachzulesen für je-

dermann im Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1983.

Zu Recht wurde dieser Vorschlag so nicht Gesetz. Aber auch die am Ende des Gesetzgebungsverfahrens verabschiedete neue Fassung des § 117 BSHG ist schlimm genug:

Sie läßt einen automatischen Abgleich der Daten von Sozialhilfeempfängern mit Datenbeständen der Rentenversicherungsträger und der Bundesanstalt für Arbeit zu, ohne daß es dafür irgendeinen Anlaß geben müßte. Damit unterscheidet sie sich von der ursprünglichen Fassung des Gesetzentwurfs im wesentlichen nur dadurch, daß sie relativ strenge Rahmenbedingungen für die Durchführung des Abgleichs festlegt und das Verfahren zudem noch durch Rechtsverordnung näher zu regeln ist.

Die einzelnen Sozialämter dürfen jetzt manuelle oder automatisierte Datenabgleiche bei anderen Sozialämtern durchführen – auch dies wiederum, ohne daß dafür irgendein Verdacht eines Doppelbezugs von Sozialhilfe gegeben sein müßte. Entscheiden sie sich für den automatisierten Abgleich, müssen sie ähnliche Rahmenbedingung beachten wie beim soeben schon beschriebenen Abgleich nach § 117 Abs. 1 BSHG; auch hier bedarf es noch einer Rechtsverordnung.

Schließlich können die Sozialämter bestimmte Angaben über die Sozialhilfeempfänger bei anderen Stellen innerhalb ihres Landrats- oder Bürgermeisteramts und sogar auch bei anderen Gemeinden und wirtschaftlichen Unternehmen der Kommunen anfordern, ohne die Sozialhilfeempfänger vorher fragen zu müssen – also z. B. Auskünfte einholen, seit wann das Mietverhältnis mit dem Sozialhilfeempfänger besteht und wie hoch seine Miete ist, was er an Strom, Gas, Wasser oder Fernwärme bezieht, wie er es mit der Abfallentsorgung hält und ob er Halter eines oder mehrerer Kraftfahrzeuge ist.

Wer solche automatisierten Datenabgleiche zuläßt, behandelt alle Sozialhilfeempfänger unterschiedslos als potentielle Betrüger, die es daraufhin zu überprüfen gilt, ob sie falsche Angaben machten oder zu Unrecht Angaben verschwiegen. Hier steht also nicht, wie bei der Einzelprüfung, die individuelle Verantwortlichkeit des einzelnen zur Diskussion, sondern alle werden schematisch, ohne davon zu erfahren, in die Überprüfung einbezogen – ganz gleich, wie sie sich verhielten. Wer solches zuläßt und damit letztlich die Glaubwürdigkeit aller Sozialhilfeempfänger in Zweifel zieht, greift massiv in deren Grundrecht auf Datenschutz ein. Solche Eingriffe bedürfen aus verfassungsrechtlichen Gründen einer besonderen Legitimation; sie sollten nur geschehen, wenn zumindest einigermaßen gesicherte Erkenntnisse darüber vorliegen, daß ein erheblicher Teil der Sozialhilfeempfänger tatsächlich unzutreffende oder unvollständige Angaben gegenüber dem Sozialamt macht. Solche Erkenntnisse gibt es aber bislang nicht, sondern nur mehr oder weniger vage Vermutungen und Schätzungen, wie u. a. in der Stellungnahme des Sozialministeriums zum Antrag der Abgeordneten Dr. Repnik u. a. CDU vom 30. Juni 1993 nachzulesen ist (LT-Drs. 11/1687). Ich kann deshalb den Sozialhilfeträgern im Interesse der großen Mehrheit der Sozialhilfeempfänger bloß nahelegen, automatisierte Datenabgleiche nur sehr zurückhaltend, wenn überhaupt, durchzuführen. Eine Notwendigkeit, alle Sozialhilfeträger gewissermaßen über einen Kamm zu scheren, besteht nicht. Denn auch ohne diese Datenabgleiche steht den Sozialämtern ein ausreichendes rechtliches und dazu weitaus datenschutzfreundlicheres Instrumentarium zur Verfügung, mißbräuchliche Inanspruchnahme von Sozialhilfe zu verhindern. Es sieht so aus:

Wer Sozialhilfe beantragt oder erhält, muß nach § 60 SGB I alle Tatsachen angeben, die für die Leistung erheblich sind. Zudem kann das Sozialamt nach §§ 20, 21 SGB X selbst den Sachverhalt ermitteln und sich dabei all der Beweismittel bedienen, die es nach pflichtgemäßem Ermessen für erforderlich hält. Insbesondere kann das Sozialamt Auskünfte jeder Art einholen, Beteiligte befragen und Urkunden und Akten beiziehen. Dürfen die Personen und Stellen, von denen das Sozialamt Auskunft begehrt, auf Grund von Rechtsvorschriften ohne Einwilligung des Antragstellers oder Sozialhilfeempfängers keine Auskunft geben, kann das Sozialamt von ihm verlangen, daß er dem zustimmt. Ist er dazu nicht bereit, kann ihm das Sozialamt nach § 66 SGB I die Leistung wegen Verletzung der Mitteilungspflicht ganz oder teilweise versagen oder entziehen. Noch mehr: Wer falsche Angaben macht oder dem Sozialamt Informationen nicht zukommen läßt, die er ihm nach § 60 SGB I geben müßte, macht sich des Betrugs i. S. von § 263 StGB mit der Folge schuldig, daß ihn deshalb das Sozialamt bei Polizei oder Staatsanwaltschaft anzeigen kann.

Wenn gleichwohl gerade auch Sozialämter und andere Sozialhilfeträger nach der Wunderwaffe Datenabgleich rufen, dann vor allem aus zwei Gründen:

Einzelfallüberprüfungen erfordern natürlich einen gewissen Aufwand. Vielfach meinen Sozialämter, sich diesen Aufwand mit ihrem Personal nicht leisten zu können - dies um so mehr, weil sie offensichtlich selbst nicht davon überzeugt sind, daß der Mißbrauch tatsächlich so groß ist, wie dies viele Stammtischstrategen immer wieder behaupten. Ob sie freilich die Datenabgleiche, die ja nicht ohne Aufbau einer umfänglichen neuen Organisation möglich sind, wesentlich kostengünstiger durchführen können und damit die Rechnung deren Befürworter aufgeht, muß sich erst noch zeigen.

Ein weiteres kommt hinzu: natürlich ist es sehr viel bequemer, Kontrollen durch Abgleiche oder Abruf von Daten bei anderen Stellen durchzuführen, als sich unmittelbar mit dem Bürger auseinanderzusetzen. Fast wie der Teufel das Weihwasser scheinen manche Sozialämter zu fürchten, gegenüber dem Bürger etwaige Zweifel über die Richtigkeit seiner Angaben anzusprechen und ihn aufzufordern, zum Beweis, daß alles stimmt, wie er angibt, Nachweise vorzulegen. Anders beim Datenabgleich und -abruf: da entfällt der Zwang, sich beim Bürger wegen der für notwendig erachteten Überprüfung rechtfertigen zu müssen. Nur, das sollte doch noch lange kein Grund sein, ihn so zu umgehen und über seinen Kopf hinweg, ohne daß er davon weiß, Informationen bei anderen einzuholen und denen dabei zumindest auch noch mitzuteilen, daß er Sozialhilfe bezieht. Auch solche Verhaltensweisen tragen, meine ich, zu der vielerorts beklagten „sozialen Kälte" bei.

2.3 Der Computer und die Kostendämpfung

Was mit dem Gesundheits-Reformgesetz 1988 begann, setzte sich im Gesundheits-Strukturgesetz 1993 in noch sehr viel stärkerem Maße fort: der gezielte Einsatz des Computers zur Dämpfung der Kosten im Gesundheitswesen. Das Elektronengehirn soll die Leistungen von Ärzten, Zahnärzten, Apothekern, Krankenhäusern, Masseuren u. ä. transparent machen und Steuerungsmöglichkeiten dafür schaffen, daß die medizinische Versorgung zugleich so effektiv und wirtschaftlich wie nur möglich erfolgt. Deswegen werden in Bälde alle Versicherten eine Patienten-Chip-Karte erhalten. Die Folge wird sein: der Computer hält verstärkt auch in den Arztpraxen Einzug. Weiteres kommt hinzu: Ärzte sollen den Kassenärztlichen Vereinigungen die Daten zur Abrechnung auf maschinell verwertbaren Datenträgern liefern dürfen. Die Dia-

gnosen müssen sie bereits jetzt computergerecht nach dem vierstelligen ICD-Schlüssel in die Krankenscheine eintragen. Die Kassenärztlichen Vereinigungen wiederum müssen den Krankenkassen auf Verlangen die Abrechnungsdaten auf maschinell verwertbaren Datenträgern zukommen lassen. Auch die Krankenhäuser sind verpflichtet, den Krankenkassen die Patientendaten maschinenlesbar anzuliefern und dabei für die Diagnose ebenfalls den vierstelligen ICD-Schlüssel zu verwenden. Die gleiche Verpflichtung trifft die Apotheker und sonstigen Leistungserbringer; auch ihre Abrechnung mit den Krankenkassen soll auf maschinell verwertbaren Datenträgern erfolgen. Natürlich will man den Computer auch für sog. Auffälligkeits- und Zufälligkeitsprüfungen bei Ärzten und Zahnärzten einsetzen. Ob diese Regelungen des Gesundheits-Strukturgesetzes, das böse Zungen als Konjunkturprogramm für die Computerindustrie bezeichnen, tatsächlich das bringen, was man sich von ihnen erhofft, bleibt abzuwarten. Zweifel daran gibt es; so erscheint z. B. fraglich, ob sich die Diagnoseangabe in Form des vierstelligen ICD-Schlüssels überhaupt eignet, Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit einer ärztlichen Leistung zu beurteilen.

Sicher ist jedenfalls: mit all diesen Maßnahmen werden verstärkt Risiken geschaffen, die das Bundesverfassungsgericht zu seiner Rechtsprechung zum Schutz des Grundrechts auf Datenschutz bewogen haben. Obgleich der Gesetzgeber im Wissen darum eine Reihe von Regelungen im SGB V traf, die diesen Risiken begegnen sollen, muß sich doch erst erweisen, ob sie halten, was sie versprechen. Können sie verhindern, daß die zur Automatisierung der Datenverarbeitung im Gesundheitswesen aufgebauten Kapazitäten nicht neue Begehrlichkeiten wecken? Skepsis ist angebracht, wie der schon jetzt immer wieder zu hörende Ruf nach weiteren Einsatzmöglichkeiten für die Patienten-Chip-Karte zeigt.

3. Kommt die elektronische Maut?

Das Auto, oft der Deutschen liebstes Kind genannt, ist in mancherlei Hinsicht zum Problemfall geworden. Der immer dichter werdende Verkehr auf unseren Straßen, die damit verbundene Gefährdung von Mensch und Umwelt und die wachsende Erkenntnis, daß einem weiteren Ausbau unseres Straßennetzes vor allem aus finanziellen Gründen Grenzen gesetzt sind, zwingen zum Nachdenken, wie es weitergehen soll. Ein Mittel, diesem sog. Chaos-System Verkehr auf den Leib zu rücken, sehen viele in der elektronischen Maut. Mit ihr, glauben sie, zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen: Zum einen eignet sich die Maut als Einnahmequelle und könnte gar eine Privatisierung der Straßen ermöglichen. Zum anderen erhoffen manche, damit Verkehrsströme zu steuern und z. B. den Individualverkehr aus den Innenstädten abzulenken. Freilich, unumstritten sind die Pläne nicht. Nicht nur die Aussicht, mehr als bisher für's Autofahren zahlen zu müssen, und die hohen Kosten für die Installation der notwendigen elektronischen Geräte an Straßen und in Fahrzeugen erregen die Gemüter. Viele stellen sich auch die Frage, ob mit der Einführung der elektronischen Maut nicht der „gläserne" Autofahrer droht, dessen Fahrten ein „elektronisches Auge" überwacht.

3.1 Die denkbare Technik

Zwei elektronische Mautsysteme stehen derzeit zur Diskussion. Beide arbeiten nach folgendem Grundmuster: an den Straßen werden elektronische Zahlstellen installiert, die Fahrzeuge werden mit einem Gerät etwa in Größe einer Zigarettenschachtel ausgerüstet, das je nach eingesetzter Technik als Identifizierungsplakette oder als Abbuchungsgerät dient. Sobald ein Fahrzeug an einer

Gebührenstation vorbeifährt, errechnet das Mautsystem die fällige Gebühr, ohne daß der Fahrer anhalten muß. Richten tut's ein Datenaustausch über eine Funkverbindung.

3.1.1 Erst fahren, dann bezahlen

Charakteristisch für dieses sog. Postpaid-Verfahren ist: der Fahrer benutzt zunächst einmal die gebührenpflichtigen Straßenstrecken so, wie er eben will, und wird erst nachträglich, etwa monatlich, zur Kasse gebeten. Damit dies funktioniert, ist das Auto jedes Fahrzeughalters mit einer elektronischen Plakette ausgestattet, auf der die Daten zur Identifizierung von Fahrzeug und dessen Halter gespeichert sind, vor allem Name, Anschrift und Kfz-Kennzeichen. Sobald der Autofahrer eine Gebührenstation anfährt, ruft diese automatisch die Identifizierungsdaten von der elektronischen Plakette seines Autos ab und gibt sie an einen Zentralrechner weiter. Dieser berechnet dann die fällige Gebühr und schreibt nach Ablauf bestimmter Zeit, z. B. jeden Monat, über den Gesamtbetrag entweder eine Rechnung an den Fahrzeughalter oder bucht gleich den Betrag von dessen Konto ab, falls Einzugsermächtigung erteilt ist. Ganz gleich, wie bezahlt wird: nicht zu vermeiden ist, daß die Abrechnungsstelle, also der Zentralrechner, mindestens bis zur Bezahlung der Gebühr und dem Ablauf einer angemessenen Reklamationsfrist speichert, wann welches Fahrzeug welches Fahrzeughalters welche Straßenstrecke befahren hat.

3.1.2 Erst bezahlen, dann fahren

Bei diesem sog. Prepaid-Verfahren bezahlt der Fahrer im voraus und benutzt erst dann die gebührenpflichtige Strekke. Damit dies funktionieren kann, muß er eine Chip-Karte haben, auf der Geld gespeichert ist; ist das Guthaben abgefahren, kann er sie jederzeit an dafür vorgesehenen Automaten gegen Entgelt wieder aufbuchen. Fährt er mit seinem Auto an einer Gebührenstation vorbei, erteilt diese dem Abbuchungsgerät den Befehl, von der eingesteckten Chip-Karte die fällige Gebühr abzubuchen. Der Entwertungsvorgang läuft also wie bei den modernen Telefonkarten: die Gebührenstation muß für die Abbuchung von der Chip-Karte weder die Identität des Fahrers noch die des Fahrzeugs kennen und speichert deshalb diese Daten auch nicht.

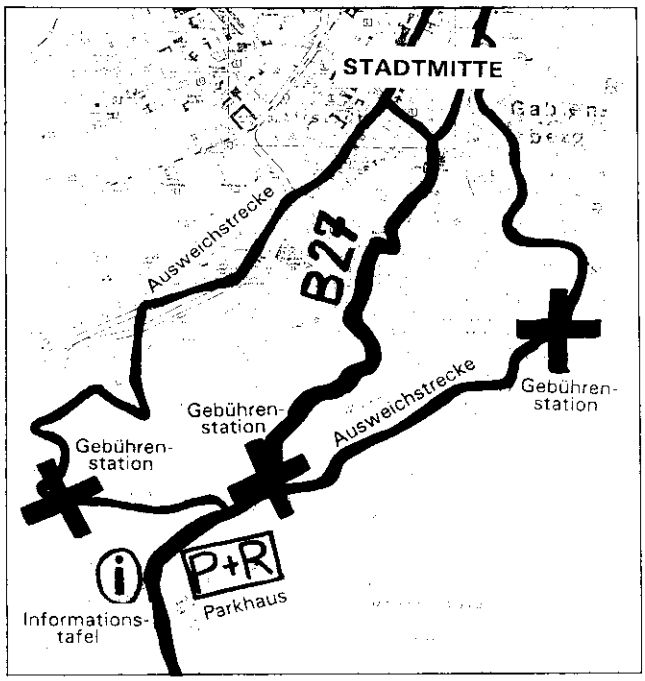
Das alles geht freilich nur, wenn die Abbuchung glatt verläuft, es also keinerlei Komplikationen gibt. Falls dagegen ein Fahrzeug ohne oder mit defektem Abbuchungsgerät die Gebührenstation passiert oder das Guthaben auf der Chip-Karte für die Bezahlung nicht ausreicht und damit ein automatischer Gebührenabzug nicht möglich ist, stellt sich rasch die Frage, was tun. Hinter jeder Gebührenstation einen Kontrollposten aufzustellen, der in solchen Fällen die Gebühr kassiert, kann sicher nicht die Lösung sein. Dafür wäre allein schon der Aufwand zu groß. Wenn das Ganze funktionieren soll, bleibt für solche Fälle nichts anderes übrig, als jeden einzelnen Nichtzahler zu registrieren. Wie dies geschehen kann und was dazu alles unternommen werden muß, damit der, dem die Gebühren zustehen, letztlich auch zu seinem Geld kommt, ist noch weitgehend ungeklärt. Ein Vorschlag geht zum Beispiel dahin, an jeder Gebührenstation ein System mit Videokameras aufzubauen, das alle vorbeifahrenden Fahrzeuge automatisch „knipst" und die Aufnahmen der Fahrzeuge, bei denen die Gebühr korrekt abgebucht werden konnte, gleich wieder löscht. Überall da, wo es aber mit der Zahlung nicht klappte, stellt man anhand des geknipsten Bildes das Kfz-Kennzeichen des Autos fest und

anhand dessen, wer der Fahrzeughalter ist, den man dann zur Kasse bittet. Da aber nach aller Erfahrung kein technisches System ohne Fehler abläuft, sind natürlich auch Fälle denkbar, in denen es mit der Abbuchung klappte, trotzdem aber die Kamera das Fahrzeug knipst. Wie kommt dann der Autofahrer zu seinem Recht; sollte gar er beweisen müssen, daß sein Auto grundlos photographiert wurde? Auch diese sich aufdrängende Frage konnte bisher niemand beantworten.

3.1.3 Der Feldversuch auf der B 27

Die Landesregierung sieht im Einsatz elektronischer Mautsysteme offenbar große Zukunftschancen. Der Herr Verkehrsminister setzt voll auf diese Karte und bemüht sich, die Entwicklung voranzutreiben. Obwohl noch vieles ungeklärt ist, geht er offensichtlich davon aus, daß der Datenschutz beim Prepaid-Verfahren jedenfalls dem Grundsatz nach kein Problem ist; mehr als einmal konnte man dies in der Zeitung und auch sonst lesen (vgl. Stellungnahme des Verkehrsministeriums zum Antrag der Abg. Winfried Scheuermann u. a. CDU vom 15. Jan. 1993, LT-Drs. 11/1118). Parallel zu einem vom Bundesverkehrsministerium geplanten Feldversuch auf der A 555 zwischen Bonn und Köln will der Herr Verkehrsminister das Prepaid-Verfahren in einem eigenen Feldversuch auf der B 27 in Stuttgart erproben. Dabei möchte er auch herausfinden, ob man Autofahrer durch eine Straßengebühr beeinflussen kann, verstärkt auf den öffentlichen Nahverkehr umzusteigen. Wie der Versuch im einzelnen ablaufen soll, war trotz beharrlichen Nachfragens beim Verkehrsministerium lange Zeit nicht zu klären. Jetzt allmählich zeichnet sich, allerdings immer noch in Umrissen, folgendes ab:

Zur Zeit ist das Verkehrsministerium auf der Suche nach 450 Autofahrern, die bereit sind, an dem Feldversuch mitzuwirken – vorausgesetzt, daß sie monatlich zumindest mehrmals die südlichen Zufahrtsstraßen nach Stuttgart befahren. Dort soll nämlich der Versuch stattfinden:



Die Testfahrer müssen ab 1. Febr. 1994 über ihre Fahrten in das Stadtzentrum in ein Fahrtenbuch u. a. folgendes eintragen: Ausgangspunkt, Zeitpunkt, Ziel und Zweck der Fahrt, Anzahl der mitfahrenden Personen und Angaben zur Dringlichkeit der Fahrt. Am 1. Mai 1994 wird es dann vollends ernst: ab dann bitten drei Gebührenstationen die Testfahrer zur Kasse. Die erste Station direkt an der B 27 erhebt die Gebühr kurz nach einem P+R-Parkhaus, das eine bequeme Umsteigemöglichkeit auf die Stadtbahn bietet; die beiden anderen Gebührenstationen stehen an zwei möglichen Ausweichstrecken; dort ist das Umsteigen auf den öffentlichen Nahverkehr in dieser bequemen Form nicht möglich. Im einzelnen erlebt der Testfahrer bei seiner Fahrt folgendes:

Fährt er auf der B 27 von Süden her in Richtung Stadtzentrum, leuchtet ihm zunächst einmal auf einer Informationstafel am Straßenrand die zu entrichtende Gebühr für die Weiterfahrt in das Stadtzentrum entgegen. Er muß sich nun entscheiden, ob er sein Fahrzeug im P+R-Parkhaus abstellt und mit der Stadtbahn weiterfährt oder nicht. Setzt er seine Fahrt mit dem Auto fort, ist er gezwungen – ganz gleich, ob er die Direktverbindung auf der B 27 wählt oder auf eine der beiden Ausweichstrecken abbiegt – vor Erreichen der Innenstadt an einer Gebührenstation vorbeizufahren. Sie ruft über das Abbuchungsgerät seines Fahrzeugs die Seriennummer seiner Chip-Karte und den darauf gespeicherten Tarifcode ab. Zwei Dinge sind dabei anders, als es beim Prepaid-Verfahren in der Realität wäre: beim Feldversuch kann man über die Seriennummer der Chip-Karte den Testfahrer identifizieren, während sich im Echtbetrieb die Seriennummer keinem Fahrer zuordnen läßt; ferner ist beim Feldversuch der Tarifcode für alle Fahrzeuge – unabhängig, ob Luxuslimousine oder Kleinwagen – gleich, während er im Echtbetrieb voraussichtlich nach Fahrzeugart und Schadstoffausstoß unterschiedlich ist. Anhand der abgerufenen Daten errechnet dann die Gebührenstation die fällige Gebühr; diese soll nach Tageszeiten gestaffelt werden. Sobald sie dem Abbuchungsgerät durchgefunkt ist, zieht sie dieses vom Guthaben auf der Chip-Karte ab. Um den Fahrer darüber nicht im unklaren zu lassen, piepst das Abbuchungsgerät dabei kurz und zeigt ihm sein Restguthaben an. Da ein Grundsatz jeder ordentlichen Buchführung lautet „nie ohne Quittung bezahlen", geht es auch hier so: Gebührenstation und Abbuchungsgerät tauschen noch Quittungssignale aus, die weder Angaben über den Fahrer noch über das Fahrzeug enthalten. Dann ist ihr Dialog beendet.

Welche Spuren hinterläßt dieser Dialog? Die Gebührenstation sendet die Abbuchungsdaten – also Monat, Tag und Uhrzeit der Vorbeifahrt sowie Höhe der bezahlten Gebühr – jeweils an den Zentralrechner; darauf löscht sie diese bei sich. Damit auch der Fahrer eine Kontrolle über die Abbuchungen hat, werden auf seiner Chip-Karte ebenfalls der genaue Zeitpunkt der Abbuchung und der abgebuchte Betrag gespeichert; bis zu 30 Abbuchungen gehen auf die Chip-Karte. Der Fahrer kann sich über sein Abbuchungsgerät jederzeit das Restguthaben und die letzte abgebuchte Gebühr anzeigen lassen – vorangegangene Buchungen nur, wenn er zuvor eine persönliche Geheimzahl eintippt. Damit will man einem Mißbrauch vorbeugen, falls der rechtmäßige Besitzer seine Chip-Karte verliert und der Finder zufällig über ein Abbuchungsgerät verfügt.

Um zu sehen, ob die drei Gebührenstationen Zahler von Nichtzahlern unterscheiden können, wollte das Verkehrsministerium ursprünglich bis auf die paar Testfahrzeuge, bei denen es mit der Gebührenabbuchung klappt, alle vorbeifahrenden Fahrzeuge photographieren, dann freilich die Aufnahmen der vielen Autofahrer, die täglich in die Stadtmitte von Stuttgart fahren und nichts mit dem Feldversuch zu tun haben, gleich wieder löschen. Ob es mit meinen präzisen Nachfragen, wie man sich denn dies genau vorzustellen habe, zusammenhängt oder nicht – neuerdings jedenfalls wird vom Verkehrsministerium eine andere Lösung anvisiert: man will jetzt nur an wenigen Tagen während der einjährigen Erprobungsphase immer wieder ca. 10 Minuten lang einen Kontrollmechanismus einschalten, der durch einen elektronischen Impuls ein Lämpchen an der Gebührenstation zum Aufleuchten bringt, sobald eines der vielen nicht am Versuch teilnehmenden Fahrzeuge oder ein Testfahrzeug, bei dem es mit der Abbuchung nicht klappte, vorbeifährt. In all diesen Fällen protokolliert die Gebührenstation dann Monat, Tag und Uhrzeit der Vorbeifahrt. Ein solches Vorgehen macht freilich nur begrenzt Sinn: denn damit kann man nicht erkennen, warum bei welchen Testfahrzeugen die Gebühr nicht abgebucht werden konnte. Deshalb erwägt das Verkehrsministerium, die Teststrecke zeitweise für den allgemeinen Verkehr zu sperren und dann nur Testfahrzeuge mit und ohne Abbuchungsgerät fahren zu lassen.

Alles in allem: der Feldversuch ist in einigen Punkten anders angelegt als es auf unseren Straßen wäre, käme die elektronische Maut in Form des Prepaid-Verfahrens. Insbesondere reicht das Aufleuchten eines Kontrollichts allein im Echtbetrieb nicht aus, den Nichtzahler zu identifizieren, um ihn nachträglich zur Kasse bitten zu können. Andererseits erspart der Feldversuch den Testfahrern, die Gebühr aus eigener Tasche zu bezahlen; sie müssen sie allenfalls für kurze Zeit vorschießen. Ob die Ergebnisse eines so durchgeführten Feldversuchs aussagekräftig sind, ist eine Frage, die sich in erster Linie die für ihn Verantwortlichen stellen müssen.

3.2 Wie steht es dabei um den Datenschutz?

Um es gleich vorweg zu sagen: die Herausforderung für den Datenschutz ist nicht ein Feldversuch, der mit Einverständnis aller betroffenen Autofahrer abläuft. Natürlich sind auch dabei Regeln des Datenschutzes zu beachten. Wichtig ist vor allem, die Testfahrer genau über die Art und Weise des Versuchs zu informieren und ihnen klipp und klar zu sagen, was mit den über sie erhobenen Daten geschieht und welche Vorkehrungen zu deren Schutz getroffen sind. Das wiederum setzt Klarheit darüber voraus, wie die zur Erprobung kommende Technik im einzelnen funktioniert. Das Verkehrsministerium muß deshalb schon noch ein paar Hausaufgaben machen, bis es mit dem Feldversuch richtig losgehen kann.

Eine Herausforderung für den Datenschutz ist jedoch jedes elektronische Mautsystem, dem sich kein Autofahrer entziehen kann. Denn das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit beinhaltet auch das Recht, sich möglichst frei und unbeobachtet zu bewegen. In dieses Recht greift ein, wer registriert, wann wer wo mit seinem Auto gefahren ist. Zwar gilt das allgemeine Persönlichkeitsrecht nicht schrankenlos. Doch bedürfen Beschränkungen einer gesetzlichen Grundlage, müssen im überwiegenden Allgemeininteresse geboten und zudem verhältnismäßig sein. Von dieser Verfassungslage her läßt sich zu den beiden in der Diskussion befindlichen elektronischen Maut-Verfahren generell folgendes sagen:

3.2.1 Bitte so keinesfalls

Beim nachträglichen Kassieren, dem sog. Postpaid-Verfahren, ist es notwendig, jeweils für eine bestimmte Zeit zu speichern, welches Auto wann welchen Straßenabschnitt befahren hat. Würden etwa alle Bundesfernstraßen und die Einfahrtsstraßen unserer Großstädte mit einem solchen Maut-Verfahren überzogen, ließe sich damit genau nachvollziehen, wie sich ein Autofahrer auf diesen Straßen bewegte. Überprüfbar würde damit auf einen Schlag ein Verhalten, das bisher noch von Kontrollen weitgehend frei, also allein der persönlichen Entscheidung überlassen war. Exakte Bewegungsprofile könnten entstehen. Bei allem Verständnis für den Finanzbedarf der öffentlichen Hand, der mit dem Einsatz eines solchen Mautsystems entstehende Verlust an persönlicher Freiheit wäre ein entschieden zu hoher Preis für die damit erzielbaren Einnahmen. Deshalb meine ich mit vielen anderen, daß ein Postpaid-Verfahren nicht mit dem Datenschutz, also nicht mit Art. 2 Abs. 1 i. V. mit Art. 1 Abs. 2 GG zu vereinbaren ist.

3.2.2 Auch das Vorabkassieren macht Probleme

Ist das Prepaid-Verfahren wirklich so datenschutzfreundlich, wie seine Befürworter, zu denen ja auch unser Verkehrsminister zählt, propagieren? Auf den ersten Blick scheint es so: denn nach seiner Grundidee müssen ja bei den Fahrzeugen, bei denen die automatische Abbuchung funktioniert, keine Daten über das Fahrzeug und damit auch keine den Halter identifizierenden Angaben festgehalten werden. Betrachtet man die Dinge näher, kommen freilich sehr wohl Zweifel auf. Denn die große Frage ist doch, wie die Böcke von den Schafen zu scheiden sind. Wie also kann man die Fahrzeuge und deren Halter zuverlässig ermitteln, die eine gebührenpflichtige Straßenstrecke abgefahren sind, ohne daß eine automatische Abbuchung erfolgte, sei es, weil

- das Fahrzeug überhaupt kein Entwertungsgerät mit Chip-Karte hatte,
- auf der Chip-Karte kein ausreichendes Guthaben mehr gespeichert war oder
- die Technik nicht richtig funktionierte.

Aus der Sicht des Datenschutzes wäre es alles andere als unbedenklich, wollte man das Problem, wie viele Verkehrsexperten überlegen, beispielsweise dadurch lösen, daß man die Nichtzahler durch „Knipsen" ermittelt. Der Vorschlag, ein System mit Videokameras aufzubauen, das alle an einer Gebührenstation vorbeikommenden Fahrzeuge „knipst", ist beileibe nicht das Ei des Kolumbus – auch wenn es so installiert ist, daß es die Bilder der Fahrzeuge, bei denen es mit der Abbuchung klappte, sofort wieder löscht. Denn die Vorstellung, ein solches System, dessen Installierung Milliarden verschluckt, würde ausschließlich für Zwecke des Road-pricing genutzt, ist utopisch. Wer sich entschließt, mit so viel Geld ein solches System einzurichten, das sich in hervorragender Weise für mancherlei Kontrollen eignet, der wird es über kurz oder lang nach aller Erfahrung auch für andere Zwecke nutzen wollen. Eine kleine Ahnung davon gab schon der Hinweis unseres Verkehrsministers, der in seiner bekannt lockeren Art bereits öffentlich davon sprach: „Wenn irgendwo ein großer Bankraub passiert, dann werden wir unter Umständen die Ausfallstraßen eben voll durchknipsen".

Deshalb gilt: Solange nicht geklärt ist, wie man die Nichtzahler erfassen will und welche Kontrollmaßnahmen ergriffen

werden, damit im Streitfall die Berechtigung der Gebührenforderung nachgewiesen werden kann, ist eine abschließende datenschutzrechtliche Bewertung nicht möglich – geschweige denn, daß man, so gerne es vielleicht der eine oder andere sehe, eine datenschutzrechtliche Unbedenklichkeitsbescheinigung aussprechen könnte.

2. Teil: Ein deutsch-deutsches Schicksal oder Der Verfassungsschutz auf Abwegen

Ich kann mich nicht erinnern, daß mir in den fast 14 Jahren, in denen ich nun im Amt bin, jemals ein so tragischer Fall auf den Tisch kam. Zu berichten ist von einer Frau, die Richterin in der DDR war. Wegen ihrer Kritik an der DDR-Justiz und ihrer Bekanntschaft zu einem Schweizer verlor sie durch Machenschaften des DDR-Justizministeriums und des Ministeriums für Staatssicherheit der ehemaligen DDR ihre Richterstelle. Im Herbst 1977 endlich durfte sie zu ihrem Freund in die Schweiz ausreisen. Ein paar Wochen später zog sie von dort nach Baden-Württemberg um. Hier bekam sie ihre Ausbildung nicht anerkannt, war meist arbeitslos und muß heute mit ansehen, wie ihre früheren Kollegen, die der DDR-Justiz treu gedient und „Recht" gesprochen haben, als Richter im wiedervereinigten Deutschland in Amt und Würden sind. Doch nicht darum geht es, sondern wie das Landesamt für Verfassungsschutz diese Frau, kaum daß sie den Fuß auf baden-württembergischen Boden gesetzt hatte, als potentielle Stasi-Mitarbeiterin ins Visier nahm. Dahinter war die Frau so gekommen:

Ende 1989 brachte eine Untersuchungskommission des Schweizer Parlaments ans Licht der Öffentlichkeit, daß die Schweizer Bundesanwaltschaft jahrzehntelang Dossiers und Karteikarten über viele Bürger angelegt hatte. Der Schweizer Bundesrat beschloß die Offenlegung. Die Frau und ihr Schweizer Freund forderten ihre Karteikarten an. Als die Frau ihre Karteikarten gelesen hatte, wandte sie sich mit einer Eingabe nach § 23 LDSG hierher und sagte uns auf den Kopf zu, das, was darin stünde, könne nur vom Verfassungsschutz hierzulande kommen. Sie sei entsetzt: in der DDR habe ihr die Stasi übel mitgespielt und jetzt offenbar der deutsche Verfassungsschutz. Die Frau schilderte uns ihr ganzes Leben und untermauerte ihr Vorbringen mit mehreren Schnellheftern mit diversen Unterlagen und einem 1978 erschienen Buch. Darin hatte sie ein Kapitel mit Tips für Ausreisewillige aus der DDR und für deren Angehörige in der BRD verfaßt; zugleich war darin ihr ganzes DDR-Schicksal nachzulesen.

Für mein Amt war es ein sehr mühsamer Weg aufzuklären, was der Frau hier in der Bundesrepublik widerfahren war: Doch jetzt nach zwei Jahren herrscht endlich Klarheit. Nicht nur ich weiß, wie es lief. Auch die Frau weiß Bescheid: ein Mitarbeiter des Innenministeriums, das seit kurzem durch meine Kontrollen aufgeschreckt ist, sagte ihr alles aus erster Hand am Telefon. Jetzt der Reihe nach.

1. Die NADIS-Erfassung 1978 wegen Spionageverdacht

Anfang 1978 befragte das Bundesamt für Verfassungsschutz die Frau im Notaufnahmelager in Gießen. Sie erzählte ihm ihre DDR-Geschichte ganz genau. Auf Punkt und Komma gleich schilderte sie sie uns 15 Jahre später bei ihrer Eingabe. Kurz zusammengefaßt verlief das Leben der Frau so:

> Sie stamme aus einem durchaus linientreuen DDR-Elternhaus. Nach dem Abitur habe sie an der Leipziger Universität Jura stu-

diert und ihr Juradiplom abgelegt. Bis 1971 sei sie als Richterassistentin am Kreisgericht S. tätig gewesen. Vor ihrer anstehenden Wahl zur Richterin habe ein sog. Kadergespräch stattgefunden. Dabei habe sie die DDR-Strafjustiz kritisiert, weil es gang und gäbe gewesen sei, selbst Jugendliche, die versucht haben, über die Grenze zu kommen, wegen ungesetzlichem Grenzübertritt und Bürger für politische Witze, die man sich selbst in Kreisen hoher SED-Funktionäre erzählte, wegen Staatsverleumdung zu Freiheitsstrafen zu verurteilen. Kein Geheimnis habe sie aus ihrer Beziehung zu ihrem Schweizer Freund gemacht, den sie auf der Leipziger Messe kennengelernt und häufig in der DDR, Rumänien und Ungarn getroffen habe. Ihre Offenheit habe Folgen gehabt: Das DDR-Justizministerium habe sie aus dem Richterdienst gedrängt und genötigt, auch noch einen Aufhebungsvertrag zu unterschreiben. Nur durch Fürsprache von Bekannten habe sie dann zeitweise immer wieder in volkseigenen Betrieben (VEB) als juristische Mitarbeiterin arbeiten können, jedoch alle Stellen über kurz oder lang wieder verloren. Immer derselbe Grund: der Schweizer Freund. Man habe sie jeweils gezwungen, Auflösungsverträge zu unterschreiben, in denen es hieß, sie sei auf eigenen Wunsch ausgeschieden. Seit 1975 habe die Stasi sie immer wieder aufgesucht – sogar einmal völlig überraschend ein früherer Mitschüler, der inzwischen bei der Stasi gelandet war und ihr auszureden versuchte, nach Ungarn zu fahren, um sich mit ihrem Schweizer Freund zu treffen. Auch ihre letzte Stelle in einem VEB sei auf diese Weise verlorengegangen. Damals ging es um eine Reise nach Rumänien. Bei dieser Gelegenheit sei sie dann mit ihrem Schweizer Freund in die Nähe der ungarisch-österreichischen Grenze gefahren, um zu sehen, ob es möglich sei, von dort gemeinsam nach Österreich zu kommen. Da hätten sie Pech gehabt. Sie seien verhört worden. Ihr Schweizer Freund habe dann umgehend ausreisen, sie selbst zurück in die DDR müssen. Weil ihr das Leben dort inzwischen unerträglich war, habe sie ab November 1976 insgesamt 5 Ausreiseanträge in die BRD gestellt; alle umsonst. Nicht einmal die Bittbriefe, die eine Hamburger Freundin aus DDR-Zeiten an das damalige Ministerium für innerdeutsche Beziehungen schrieb, hätten etwas genutzt. Deshalb habe sie Mitte 1977 zwei Ausreiseanträge nach der Schweiz gestellt. Während jener Zeit habe sie die Stasi des öfteren in Leipzig einbestellt und über ihren Schweizer Freund und dessen Geschäfte befragt. Offenbar habe das Interesse der Stasi mehr dessen Geschäften als ihr gegolten; sie habe nichts gesagt, zumal sie ohnehin über seine Geschäfte nicht Bescheid wußte. Ihr Interesse habe ihm und nicht seinen Maschinen gegolten. Im August 1977 habe ihr das Volkspolizeikreisamt Leipzig ein Ausreisevisum für die Schweiz erteilt. Weil sie bis kurz vor dessen Ablauf immer noch kein Einreisevisum in die Schweiz hatte, habe sie schließlich bei der Schweizer Botschaft in Ostberlin so lange insistiert, bis sie ein Besuchsvisum für die Schweiz in Händen hatte. Dort sei sie Ende Oktober 1977 angekommen.

Das Bundesamt für Verfassungsschutz hielt ihre Schilderung in einem seitenlangen Bericht vom 23. Febr. 1978 fest, vermerkte am Schluß, daß die Frau ihre Angaben „bereitwillig" machte, „sie ließen Widersprüche nicht erkennen und scheinen glaubhaft". Ein Mehrstück des Befragungsberichtes sandte es – wie damals üblich – dem Landesamt für Verfassungsschutz. Das reagierte nach seiner Lektüre ganz anders als das Bundesamt: während das Bundesamt für Verfassungsschutz die Frau als „schlichte Zuwanderin aus der DDR" behandelte, legte das Landesamt für Verfassungsschutz eine seltsame Eigenständigkeit an den Tag und speicherte die Frau im April 1978 wegen Spionageverdachts im NADIS-Computer ein. Es hielt es nicht einmal für nötig, in seiner Akte ein Wort darüber zu verlieren, warum es aus dem Befragungsbericht – ganz anders als das Bundesamt – einen Spionageverdacht herauslas.

Diese Einspeicherung der Frau wegen Spionageverdachts in NADIS war rechtswidrig, weil der Befragungsbericht von 1978 schlichtweg nichts enthält, was nur im geringsten für einen Spionageverdacht sprechen könnte. Das Landesamt für Verfassungsschutz hätte sich besser am Bundesamt für Verfassungsschutz orientiert, statt die Frau mit leichter Hand vom grünen Tisch weg mit Spionageverdacht zu belasten. Das Bundesamt hatte ohnehin das zuverlässigere Bild von der Frau, weil es mit ihr im Notaufnahmelager in Gießen persönlich gesprochen hatte und sie deshalb auch viel besser einschätzen konnte. Das Landesamt für Verfassungsschutz verstieß mit seiner grundlosen Einspeicherung der Frau in NADIS wegen Spionageverdachts gegen deren Persönlichkeitsrecht, zugleich mit Inkrafttreten des alten Datenschutzgesetzes am 1. April 1980 auch gegen dessen § 9. Diese Verstöße wiegen schwer, denn wer im NADIS-Computer mit Spionageverdacht steht, der hat sein Etikett weg. Um das zu verstehen, muß man wissen: NADIS ist das von Bund und Ländern gemeinsam betriebene nachrichtendienstliche Informationssystem, in das die Verfassungsschutzämter vor allem Personen einspeichern, die der Verfassungsschutz wegen extremistischer oder terroristischer Bestrebungen oder wegen Spionage oder Spionageverdacht im Blick hat. Alle Verfassungsschutzämter können sich jederzeit am Bildschirm alles anzeigen lassen, was NADIS weiß. Wer sich dann näher für eine NADIS-Person interessiert, der kann das einspeichernde Verfassungsschutzamt bitten, ihm anhand der Unterlagen die Einzelheiten dazu zu sagen. Solches passiert nicht nur, wenn es um Extremismus, Terrorismus oder Spionage geht, sondern auch dann, wenn der Verfassungsschutz bloß in eine Überprüfung eingeschaltet ist. Das wiederum geschieht z. B. bei Sicherheitsüberprüfungen von Mitarbeitern in Kernkraftwerken, Flughäfen oder Rüstungsunternehmen u. ä., und war jahrelang Praxis bei der Verfassungstreueüberprüfung vor der Einstellung in den öffentlichen Dienst. Je nachdem, was NADIS weiß, hebt der Verfassungsschutz dann den Finger: Vorsicht, Sicherheitsrisiko!

2. Kein Weg retour trotz Anlässen zuhauf

Aufgepaßt hat das Landesamt für Verfassungsschutz auch später überhaupt nicht: es hätte in den folgenden Jahren wiederholt merken müssen, daß die Frau nun wirklich nichts im NADIS-Computer mit Spionageverdacht zu suchen hat.

2.1 Anlaß 1

Die erste Gelegenheit verpaßte das Landesamt für Verfassungsschutz im November 1978: damals erfuhr es vom Staatsministerium, daß die Frau ihre leidvolle Geschichte in einem kürzlich erschienen Buch geschildert hat, von dem schon eingangs die Rede war. Das Landesamt wollte das Buch kaufen; gab aber rasch wieder auf, weil es den Buchtitel nicht bis auf den letzten Buchstaben genau kannte. Hätte es nur ein wenig Spürsinn an den Tag gelegt, wäre das entlastende Buch nicht im Regal der Buchhandlung und die Frau nicht wegen Spionageverdacht weiter im NADIS-Computer geblieben.

2.2 Anlaß 2

Die zweite Gelegenheit vertat es im Februar 1979: Damals vermerkte der Spionageabwehrleiter des Landesamts für Verfassungsschutz aus Anlaß eines Gesprächs mit dem Staatsministerium, das Landesamt behandle die Frau als „Zuwanderer aus der DDR" – also so, wie es das Bundesamt für Verfassungsschutz von Anfang an tat. Obwohl er dies schwarz auf weiß in die Verfassungsschutzakte der Frau schrieb, sorgte er nicht dafür, daß der Spionageverdacht endlich aus NADIS verschwindet.

2.3 Anlaß 3

Die dritte Gelegenheit vertat das Landesamt für Verfassungsschutz im November 1979: Ein Jahr lang hatte die Landespolizeidirektion

Tübingen auf sein Ersuchen die Frau „meldepolizeilich überwacht". Das Ergebnis war, wie in der Verfassungsschutzakte der Frau nachzulesen ist: alles in Ordnung, „keine Erkenntnisse in staatsschutzmäßiger sowie allgemeinkriminalpoilizeilicher Hinsicht, ebenso nichts über Reisen nach Berlin sowie in den kommunistischen Machtbereich".

2.4 Anlaß 4

Die vierte Gelegenheit ließ das Landesamt für Verfassungsschutz 1980 ungenutzt. Die Frau selbst war damals auf das Landesamt zugegangen: Sie hatte auf Bitten eines Mannes aus der DDR die Ausreise für dessen Familienangehörige betrieben; weil sie sich im Laufe der Zeit unsicher wurde, ob der Mann nicht irgend etwas mit der Stasi zu tun haben könnte, besprach sie sich mit dem Verfassungsschutz. Darüber vermerkte das Landesamt am 24. Juli 1980 in der Verfassungsschutzakte der Frau, sie sei „sehr engagiert, um Ausreisewilligen aus der DDR zu helfen, habe Verbindungen zu der Organisation „Hilferufe von drüben" und zu der „Gesellschaft für Menschenrechte". Bei ihr „hat es den Anschein, daß ihre Vorstellungen von eingeschleusten Agenten etwas überspannt sind".

2.5 Anlaß 5

Die fünfte Gelegenheit ließ das Landesamt für Verfassungsschutz im Dezember 1981 ungenutzt: Damals unterzog das Landesamt die Frau einer sog. „vertraulichen Abklärung". Es wollte wissen, wo sie wohnt, was sie arbeitet, wer der Vater ihres inzwischen 6 Monate alten Kindes ist und was er macht. Er war bereits 1952 mit seinen Eltern in den Westen gekommen. Später schrieb er ein Buch über seinen Heimatort, aus dem die Frau stammt. Als er dies erfuhr, sandte er ihr ein Exemplar seines Buches. Kein Wunder, daß das Ergebnis der vertraulichen Abklärung durch das Landesamt dann wieder war: alles völlig normal, „in kriminalpolizeilicher und staatsschutzmäßiger Hinsicht keine Erkenntnisse". Trotzdem beließ es den Spionageverdacht weiterhin im NADIS.

2.6 Anlaß 6

Die sechste verpaßte Gelegenheit war Ende 1986. Eine Landesbehörde beabsichtigte damals, die Frau für ein Jahr im Kulturbereich zu beschäftigen. Sie setzte die damals übliche Verfassungstreueüberprüfung gemäß dem Beschluß der Landesregierung vom 2. Okt. 1973 in Gang. Das eingeschaltete Landesamt für Verfassungsschutz teilte dem Innenministerium im November 1986 mit, daß es keine Erkenntnisse gibt, die gegen die Verfassungstreue der Frau sprechen; „gegen eine Beschäftigung der Frau in einem sicherheitsempfindlichen Bereich müßten allerdings Bedenken erhoben werden". So ähnlich schrieb dann das Innenministerium der Landesbehörde zurück. Diese ließ die Frau weiterarbeiten. Das ändert freilich nichts daran, daß das Landesamt den Vorbehalt wegen seiner Tätigkeit im sicherheitsempfindlichen Bereich niemals hätte machen dürfen, da ja schlichtweg nichts gegen die Frau vorlag. Diesen Verstoß gegen § 10 LDSG (alt) beanstandete ich inzwischen nach § 26 LDSG. Das Innenministerium sollte alsbald bei der Landesbehörde vorstellig werden, damit diese Warnmeldung keinen Schaden anrichten kann.

2.7 Anlaß 7

Daß das Landesamt für Verfassungsschutz auch noch die siebte Gelegenheit, die NADIS-Speicherung zu löschen, ungenutzt verstreichen ließ, ist kaum zu glauben: Als die Frau gerade ein paar Wochen mit ihrer Kulturarbeit beschäftigt war, nahm das Landesamt wieder einmal ihre Akte in die Hand und beschäftigte sich mit der Frau. Das Ergebnis vom Januar 1987 liest sich in der Verfassungsschutzakte der Frau so:

> ... gegen einen nachrichtendienstlichen Verdacht spricht sowohl das aus der Aktenlage ersichtliche persönliche Verhalten der Frau: sie hat sich einerseits bei der Wahrnehmung ihrer eigenen (berechtigten) Interessen gegenüber zentralen Landesbehörden auffällig exponiert und andererseits durch ihr Engagement für andere Übersiedler auf sich aufmerksam gemacht. . . Es widerspricht allen Erfahrungen und Regeln der Konspiration, daß z. B. ein eingeschleuster IM das Interesse der Sicherheitsbehörde auf sich zieht, wie dies bei (der Frau) zwangsläufig der Fall war . . ."

Daß das Landesamt für Verfassungsschutz bei jedem dieser Anlässe, die immer wieder auf's neue bestätigten, daß es keinerlei Anhaltspunkte für einen Spionageverdacht gibt, versäumte, die NADIS-Speicherung zu löschen, verstieß gegen § 9 LDSG (alt). Diese Verstöße habe ich jeweils inzwischen nach § 26 LDSG beanstandet.

3. Die nachträglichen Erklärungsversuche des Landesamts für Verfassungsschutz

Von Anbeginn der Kontrolle meines Amtes stellte sich das Landesamt für Verfassungsschutz stur. In seiner ersten Stellungnahme vom 4. Sept. 1991 wollte es uns mit dem lapidaren Satz abspeisen, daß die Frau „in den Jahren 1977/78 über einen langen Zeitraum Kontakt mit dem Staatssicherheitsdienst hatte"; gleichzeitig schrieb es immerhin auch, daß „bislang eine nachrichtendienstliche Tätigkeit nicht festgestellt werden konnte". Als es dann bei den Kontrollen merkte, daß wir Fragen über Fragen hatten, versuchte es schließlich, in einem Aktenvermerk sein Vorgehen über all die Jahre hinweg zu rechtfertigen, und stellte mir die Sache in einem weiteren Brief vom 19. Nov. 1992 in einer befremdenden Weise dar: vor allem verschwieg es, auf welche neuen Aspekte es inzwischen gestoßen war, die gegen einen Spionageverdacht sprechen. Dahinter kamen wir erst bei einer weiteren Kontrolle im Herbst 1993; da lasen wir dann in dem Aktenvermerk, daß

> „ keine Tarnungsversuche im Übersiedlungsablauf erkennbar sind,
> das Studium der Frau in der BRD und somit ihre größeren Zugangsmöglichkeiten aus finanziellen Gründen scheiterte, was seitens der Stasi sicher hätte abgewendet werden können,
> die Bemühungen der Frau, die sie unnötigerweise in den Blickpunkt westdeutscher Behörden brachten."

Doch die gebotene Konsequenz Löschung zog es auch diesmal nicht. Im Gegenteil, das Landesamt für Verfassungsschutz hatte inzwischen die Sache durch eine Gedankenlosigkeit par excellence noch schlimmer gemacht: weil es 1992 die Akten der Frau aus organisatorischen Gründen in zwei Teile teilte, änderte es den NADIS-Datensatz der Frau so, daß jeder der sich ihn am Bildschirm anzeigen läßt, meinen muß, daß es zu der alten Geschichte aus dem Notaufnahmelager in Gießen einen brandaktuellen Spionageverdacht in Stuttgart gibt.

Selbst als Anfang Mai 1993 der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Ministeriums für Staatssicherheit der ehemaligen DDR dem Landesamt für Verfassungsschutz auf dessen Anfrage schrieb, daß es „keine Erkenntnisse gibt, die den Verdacht begründen, daß es sich bei der Frau um einen Mitarbeiter des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit der ehemaligen DDR handelt", beließ es das Landesamt bei der Speicherung des Spionageverdachts. Zwar wollte der Spionageabwehrleiter des Landesamts damals – wie schwarz auf weiß in der Verfassungsschutzakte der Frau zu lesen ist – deren Daten in NADIS löschen. Doch der Präsident des Landesamtes legte sein Veto ein: er ordnete an, noch einen Speicherpuffer von 1 Jahr einzuschieben.

4. Wie lange soll es noch weitergehen?

Um der NADIS-Speicherung wegen Spionageverdacht ein Ende zu machen, gingen mein Mitarbeiter und ich Anfang November 1993 eigens ins Landesamt für Verfassungsschutz. Doch dessen Präsident beharrte selbst noch auf seiner Position, nachdem wir ihm eingehend auseinandergesetzt hatten, was jetzt hier im Bericht steht. Davon rückte er selbst

nicht ab, als ich ihm noch sagte, der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Ministeriums für Staatssicherheit der ehemaligen DDR habe mir dieser Tage gemäß § 20 des Stasi-Unterlagen-Gesetzes mitgeteilt, daß die Frau nie für die Stasi gearbeitet hat, sondern nach ihrer Ausreise wegen ihrer Aktivitäten in der alten Bundesrepublik ins Visier der Stasi geriet. Die Stasi habe die Frau in der Zeit von 1979 bis 1983 in dreierlei Karteien wegen ihres Engagements in der „Gesellschaft für Menschenrechte" und wegen eines Auftritts in der ZDF-Sendung „Hilferufe von drüben" registriert. Bei der Stasi lief sie als „Mitglied eines Zentrums der politisch-ideologischen Diversion". Statt jetzt wenigstens zu löschen, wollte er die Unterlagen von mir haben – ganz so, als ob im Stasi-Unterlagen-Gesetz nicht klipp und klar steht, daß ich sie nicht aus der Hand geben darf.

Um nichts unversucht zu lassen, wandte ich mich kurz darauf auch noch an das Innenministerium. Doch auch das half bis jetzt nichts, im Gegenteil: seitdem sinnt es zusammen mit dem Landesamt für Verfassungsschutz nach Mitteln und Wegen, wie man sich aus der Malaise herauslavieren kann. Ein Telefonanruf des Innenministeriums ereilte vor kurzem die Frau: sie solle vorbeikommen und die Stasi-Unterlagen, die sie aus Berlin auf ihr Auskunftsersuchen erhielt, vorlegen; diese Unterlagen könnten unter Umständen geeignet sein, „den noch bestehenden Verdacht ggf. auszuräumen". Es ist kaum zu fassen, daß das Innenministerium im Bunde mit dem Landesamt für Verfassungsschutz selbst noch 1993 von einem Spionageverdacht spricht und ausgerechnet von der Frau, die der Verfassungsschutz seit über 15 Jahren zu Unrecht verdächtigt, verlangt, sie solle ihre weiße Weste beweisen. Daß sie eine solche hat, steht seit jeher in der Verfassungsschutzakte. Denken Landesamt für Verfassungsschutz und Innenministerium eigentlich überhaupt nicht an das Schicksal der Frau?

3. Teil: Polizei und Staatsanwaltschaft

1. Der Einsatz Verdeckter Ermittler im Raum Tübingen

Am 29. Juli 1992 stand in der Zeitung:

„Liebe beendete Polizeiaktion
Verdeckte Ermittler spionierten linke Gruppen aus

Zwei Verdeckte Ermittler des Landeskriminalamts haben über ein Jahr lang zahlreiche politische Gruppierungen in Tübingen und Reutlingen ausspioniert. Dies bestätigte gestern das Landeskriminalamt. Die Aktion wurde beendet, weil sich einer der beiden verliebt hatte. . . ."

Damit begann ein Kontrollmarathon für mein Amt. Der Schlüssel zu allem waren 64 sog. Treffberichte, in denen das Landeskriminalamt fein säuberlich aufgeschrieben hatte, was ihm die beiden Verdeckten Ermittler im Laufe der Zeit berichteten. Darin waren 78 Personen mit Vor- und Nachnamen genannt, dazu noch eine Reihe allein mit Vornamen. Bei keinem war ersichtlich, warum gerade er ins Visier der beiden Verdeckten Ermittler geraten war; auch der bei einigen angebrachte Klammerzusatz „PB 07" half da nicht weiter. Deshalb wußten wir von Anfang an, welch mühsamer Weg da vor uns lag, zumal aus den Einsatzakten des Landeskriminalamts auch nicht zu ersehen war, wer genau die zu beobachtenden Personen sein sollten. Diese Frage stellte sich um so dringlicher, weil sich bald nach Bekanntwerden der Tübinger Aktion über 100 Frauen und Männer aus dem Raum Tübingen an mein Amt wandten, die mutmaßten oder sich bereits sicher waren, daß die beiden Verdeckten Ermittler sie ins Visier genommen hatten.

1.1 Noch einmal: zur Einsatzanordnung

Der Dreh- und Angelpunkt der Tübinger Aktion war die Frage, ob das Landeskriminalamt den Einsatz der beiden Verdeckten Ermitt-

ler so anordnen durfte wie geschehen. Dem war nicht so. Die Einsatzanordnung war rechtswidrig, weil sie die Personen, die die beiden Verdeckten Ermittler ins Visier nehmen sollten, nicht einzeln aufführte, sondern sich mit Floskeln zufrieden gab, wie schon im letzten Tätigkeitsbericht nachzulesen ist (vgl. LT-Drs. 11/1060, S. 25). Denn in der Einsatzanordnung hieß es bloß:

„. . . Ziel des Einsatzes ist es, durch die Erhebung von Informationen bei zur PB-07 ausgeschriebenen Personen, deren Umfeld sowie Personen, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, daß sie künftig Staatsschutzdelikte begehen, vorbeugend Straftaten mit erheblicher Bedeutung zu bekämpfen . . ."

Statt zu diesem offensichtlichen Fehler zu stehen und meine Beanstandung nach § 26 LDSG zu akzeptieren, ging es beim Innenministerium und Landeskriminalamt mehr denn je nach dem Motto: kritisiert wird der Überbringer der schlechten Botschaft. Fortlaufend erweckte das Innenministerium den Eindruck, ich würde mit der Beanstandung völlig danebenliegen; selbst unsere Kontrollen machte es madig: die falschen Leute hätten wir im Landeskriminalamt befragt. In Wirklichkeit sprachen wir gerade mit denen, die dem Geschehen in Tübingen am nächsten waren: dem Führungsbeamten der beiden Verdeckten Ermittler und seinem Vorgesetzten, dem Verfasser der Einsatzanordnung. Der Herr Innenminister ließ kaum eine Gelegenheit zum öffentlichen Schulterschluß mit dem Landeskriminalamt aus. Alles „rechtmäßig und verhältnismäßig", war seine Devise:

So verkündete er diese These bereits Ende Juli 1992 via Fernsehen,

verlautbarte sie erneut in seiner Pressemitteilung vom 23. Dez. 1992 und bezeichnete meine Darstellung als „abwegig",

bekräftigte dies alles noch einmal am 12. Mai 1993 in der Plenardebatte des Landtags über den letzten Tätigkeitsbericht genauso, wie er es zuvor am 1. April 1993 auch bei den Beratungen im Ständigen Ausschuß gehalten hatte.

Jetzt hört man zu der Geschichte nichts mehr. Kein Wunder, das Verwaltungsgericht Stuttgart entschied vor kurzem, daß die Einsatzanordnung so, wie ich von Anfang an sagte, rechtswidrig ist. Deutlicher hätte das Urteil gar nicht ausfallen können. Schwarz auf weiß heißt es dort:

„Verwaltungsgericht Stuttgart
Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache
1. . . .
2. . . .

-Kläger

gegen

Land Baden-Württemberg - Landeskriminalamt

-Beklagter

wegen

Feststellung der Rechtswidrigkeit polizeilicher Maßnahmen

hat die 1. Kammer des Verwaltungsgerichts Stuttgart aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 30. September 1993 durch . . . für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, daß der Einsatz der unter den Decknamen ‚Joachim Armbruster' und ‚Ralf Hausmann' vom Landeskriminalamt Baden-Württemberg in den Jahren 1991 und 1992 in Tübingen eingesetzten Verdeckten Ermittler rechtswidrig war.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Beklagte.

Entscheidungsgründe

. . . Der Personenkreis, gegen den sich der Einsatz der Verdeckten Ermittler gerichtet hat, war nicht hinreichend bestimmt. Der Personenkreis war in der Einsatzanordnung weder konkret genannt, noch war er im Gegensatz zu der Auffassung des Beklagten im Zeitpunkt der Anordnung detailliert feststellbar. . . . Die Einsatzanordnung überließ es vielmehr den eingesetzten Verdeckten Ermittlern, den Kreis der Zielpersonen zu bestimmen."

1.2 Die sog. „unvermeidbar betroffenen Dritten"

Daß es beim Einsatz Verdeckter Ermittler der Natur der Sache nach keine unvermeidbar betroffenen Dritten i. S. von § 22 Abs. 4 PolG geben kann, schrieb ich bereits im letzten Tätigkeitsbericht. Denn der Verdeckte Ermittler muß genau wissen, wen er ins Visier zu nehmen und wen er links liegenzulassen hat. Trotzdem forschten die Verdeckten Ermittler eine ganze Reihe von Personen aus, mit denen sie sich nie und nimmer hätten beschäftigen dürfen. Auch das war rechtswidrig. Selbst hier versuchte das Innenministerium, dem Landeskriminalamt aus der Patsche zu helfen. „Im Anfangsstadium würden selbstverständlich eine ganze Reihe von Personen notiert, die sich im nachhinein als völlig unverdächtig herausstellten", sagte der Herr Innenminister bei der Beratung des letzten Tätigkeitsberichts im Ständigen Ausschuß des Landtags (vgl. LT-Drs. 11/1696, S. 22). Auch hier mußte er sich vom Verwaltungsgericht Stuttgart eines besseren belehren lassen: Es erteilte der These, beim Einsatz Verdeckter Ermittler gebe es sog. unvermeidbar betroffene Dritte, eine glatte Abfuhr; ein „unvermeidbares Betroffensein" vom Einsatz Verdeckter Ermittler sei „nicht denkbar". Wohin es führte, daß das Landeskriminalamt dies alles nicht bedacht hat, sieht man in den Treffberichten; selbst völlig unbescholtene Personen hatten die Verdeckten Ermittler ausspioniert und darüber dem Landeskriminalamt z. B. berichtet:

Neun von ihnen nahmen am 18. Nov. 1991 am „wöchentlichen Treffen des AK Nicaragua" im Tübinger Schlatterhaus teil; dieser Abend verlief laut Treffbericht so:

„Zunächst wurde ein Grundsatzgespräch geführt. Anlaß war das Verhalten einiger Gruppenmitglieder während des Dia-Vortrags von ... (Name). Bei diesem Dia-Vortrag waren einige Gruppenmitglieder früher gegangen, ohne nachvollziehbaren Grund. Dieses Grundsatzgespräch zog sich den ganzen Abend hin. Im Anschluß an den Gruppentreff ging der Verdeckte Ermittler mit ... (Name) noch in die Cafete. Dort unterhielt er sich mit ... (Name) über die in letzter Zeit geleistete Gruppenarbeit. Bei diesem Gespräch ließ der Verdeckte Ermittler seine Unzufriedenheit über die Arbeit des Nica AK einfließen. Er bereitet damit die Trennung vom Nica AK vor. Bei diesem Gespräch ließ ... (Name) durchblicken, daß sie derselben Meinung ist wie der Verdeckte Ermittler. Der Verdeckte Ermittler versucht zusammen mit ihr zum ZAK-Komitee überzuwechseln. Danach trennte man sich. ..."

Fünf von ihnen nahmen am 2. Dez. 1991 am „wöchentlichen Treffen des AK-Nicaragua" im Tübinger Schlatterhaus teil; dieser Abend verlief laut Treffbericht so:

„Zu Beginn des Treffens gab der Verdeckte Ermittler bekannt, daß ... (Name) bei ihm angerufen hätte. Bei diesem Gespräch hätte er mitgeteilt, daß am 7. 12. 91 in Frankfurt ein bundesweites Treffen der El-Salvador-Gruppen stattfinden würde. Der Anrufer hätte gefragt, ob ein Vertreter des Nicaragua-AK mit nach Frankfurt fahren würde. Aus verschiedenen Gründen erklärte sich jedoch kein Vertreter des Nicaragua-AK bereit, nach Frankfurt zu fahren. Der Verdeckte Ermittler ließ seine Teilnahme offen. Letzter Punkt des Treffens war eine Gestaltung des Club-Raumes im Schlatterhaus (Fertigung eines Wandbildes)."

1.3 Die sog. Kontakt-/Begleitpersonen

Offenbar hat das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart dem Innenministerium auch noch in anderer Hinsicht die Sprache verschlagen. Seit Wochen steht seine Antwort auf meine Beanstandung des großzügigen Umgangs des Landeskriminalamts mit der Vergabe des Etiketts „Kontakt-/Begleitperson" aus. Um zu verstehen, worum es hierbei geht, muß man wissen: nach dem Polizeigesetz dürfen Verdeckte Ermittler nicht nur sog. Zielpersonen, sondern auch deren Kontakt-/Begleitpersonen ins Visier nehmen. Was eine Kontakt-/Be-

gleitperson genau ist, sagt das Polizeigesetz nicht. Nur in der Gesetzesbegründung ist zu lesen, daß z. B. „flüchtige Alltagskontakte, aus denen sich keine Hinweise auf eine engere Beziehung mit dem Straftatverdächtigen ergeben, nicht genügen" und deshalb Kontakt-/Begleitpersonen nur solche „Personen sind, von denen anzunehmen ist, daß sie zu möglichen Straftatverdächtigen in Verbindung stehen und tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, daß die Datenerhebung über sie für die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten erforderlich ist" (vgl. LT-Drs. 10/5230, S. 38). Die Verbindung zwischen Zielperson und Kontakt-/Begleitperson muß also gerade in bezug auf den Sachverhalt bestehen, der Anlaß zu der Annahme gibt, die Zielperson werde womöglich eine Straftat von erheblicher Bedeutung begehen. Es muß also zwischen Kontakt-/Begleitperson und Zielperson ein ähnliches Verhältnis bestehen wie zwischen Anstifter/Gehilfe und Straftäter.

An diese Voraussetzungen hielt sich das Landeskriminalamt nicht: es stufte – und zudem erst, als die Tübinger Aktion bereits abgeblasen war – eine ganze Reihe der in den Treffberichten erwähnten Personen als „Kontakt-/Begleitpersonen" ein, ohne in seinen Akten – wie Stichproben zeigten – auch nur ein Wort zu verlieren, aus welchen konkreten Umständen es auf die spezielle Verbindung zwischen der angeblichen Kontakt-/Begleitperson zu einer Zielperson schließt. Wegen dieser Fehler braucht man sich nicht wundern, wie vielen Personen das Landeskriminalamt nachträglich das Etikett „Kontakt-/Begleitperson" verpaßte:

Keine Zielperson weit und breit

Das Etikett „Kontakt-/Begleitperson" bekam sogar ein junger Mann ab, der laut Treffberichten überhaupt keine Kontakte zu einer sog. Zielperson hatte. Über ihn war darin nun wirklich nichts zu lesen, was verdeckte Ermittlungen gegen ihn hätten rechtfertigen können:

- Im Treffbericht über das Treffen des Palästina-Libanon Komitees vom 19. April 1991 heißt es:

„Teilnehmer:
5 Personen

Erkannte Teilnehmer:
. . . **der junge Mann**
. . .
. . . } 3 weitere Personen
. . .

Diskussion über die geplante Veranstaltung des Palästina-Libanon Komitees Tübingen am 22. 6. 1991
Der Verdeckte Ermittler erschien aufgrund seiner Scheinarbeitstätigkeit erst verspätet zum Gruppentreffpunkt. Zu diesem Zeitpunkt war die Diskussion über die geplante Veranstaltung bereits voll im Gang. Wie dem Verdeckten Ermittler mitgeteilt wurde, hatte man hauptsächlich über die Frage des Termins gesprochen. Anschließend wurde der 22. 6. 1991 als Veranstaltungstermin festgelegt. Die Veranstaltung soll ganztägig durchgeführt werden, um möglichst breit und umfassend über die Situation nach dem Krieg im Nahen Osten zu informieren. Bei der Veranstaltungsörtlichkeit wird seitens der Gruppe an das Erasmushaus in Tübingen gedacht. Einzelthemen der Veranstaltung wurden zu diesem Zeitpunkt noch nicht festgelegt. Diese will man laut dem Verdeckten Ermittler in der nächsten Zeit erarbeiten. Nach diesem Punkt kam es zwischen . . . und . . . (Namen zweier Teilnehmer) zu einem längeren Gespräch über die Begriffe Antisemitismus/Antizionismus, da zwischen beiden Personen Ungereimtheiten über diese Begriffe bestanden. Gegen 20.00 Uhr wurde der Gruppentreff beendet, da einige Gruppenmitglieder an der Veranstaltung der Antiimperialistischen Gruppe Tübingen zum Thema Palästina teilnehmen wollten."

- Im Treffbericht über das Treffen des Palästina-Libanon Komitees vom 17. Mai 1992 heißt es:

„Teilnehmer:
... **der junge Mann**
... } zwei weitere Personen
...

Zu Beginn des Gruppentreffs wurden die Einladungen zum Grundkurs Nahost I gefaltet und versandfertig gemacht. Der Kurs findet am Samstag, dem 22. 6. 91 in Tübingen, Erasmushaus (Bethlestraße 40), ab 10.00 Uhr statt. Die Einladungen werden laut dem Verdeckten Ermittler an verschiedene linke Gruppen der Tübinger Szene, sowie an die SPD, ÖTV, GRÜNE, AL, Golf AK u. a. versandt werden. Der Verdeckte Ermittler erklärte sich bereit, die Einladungen im Info-Cafe ‚Grenzenlos' und im Epple-Haus in Tübingen und im Cafe ‚Nepomuck' sowie in der ‚Zelle' in Reutlingen zu verteilen."

- Im Treffbericht vom 10. März 1992 steht folgendes Dossier über das Palästina-Libanon Komitee:

„Aktivitäten in der Vergangenheit

Das Palästina-Libanon Komitee gründete sich vor ca. 10 Jahren nach einer Invasion des Libanon durch Israel. Zu den Gründungsmitgliedern gehörte damals u. a. ... (Name), die auch heute noch aktiv ist. Eine Zeit lang war auch ... (Name) in diesem Komitee tätig. Zu den Hauptaktivitäten des Komitees gehörten in der Vergangenheit:

- Die Schaffung einer Gegenöffentlichkeit durch Info-Stände und Veranstaltungen
- Unterstützung von Projekten in Palästina und im Libanon

In der jüngsten Vergangenheit gab es Veranstaltungen zu den Auswirkungen des Golfkrieges und den weiteren Perspektiven der Länder im arabischen Raum. Eine dieser Veranstaltungen hatte als Gastredner ... (Name) Professor an der Universität ... (Name einer Stadt).

Momentane Situation

Zur Zeit findet keine inhaltliche Diskussion statt, da das Komitee nach einer Neuorientierung sucht. Einigen Mitgliedern fehlt zur Zeit die Kraft, sich mehr zu engagieren, daher herrscht eine gewisse Lethargie.

Zukünftige Absichten

Die weiteren Aktivitäten werden sich wahrscheinlich darauf beschränken, fortzuführen, was bereits in der Vergangenheit getan wurde, z. B. Info-Veranstaltungen und Unterstützung von Projekten. Beim Palästina-Libanon Komitee handelte es sich um einen Zusammenschluß von eher reformistischen Personen, die in der linksradikalen Szene kaum bekannt sind.

Teilnehmer:
... **der junge Mann**
... }
... }
... } 6 weitere Personen
... }
... }
...“

Kontakte zu sog. Zielpersonen nicht belegt

Andere ins Visier Genommene versah das Landeskriminalamt mit dem Etikett „Kontakt-/Begleitpersonen" bloß deshalb, weil sie nur an Demonstrationen oder anderen Veranstaltungen teilnahmen, bei denen auch die eine oder andere sog. Zielperson dabei war. So schnell darf man jemand nicht zur Kontakt-/Begleitperson abstempeln. Die bloße gleichzeitige Anwesenheit bei einer Demonstration oder Veranstaltung gibt noch lange nichts dafür her, daß zwischen den Personen ein spezieller Kontakt im Hinblick auf eine Straftat besteht, die die sog. Zielperson womöglich im Schilde führt. Unsere Fragen, wo denn der Beleg für einen solchen Kontakt sei, brachten das Landeskriminalamt in ziemliche Bedrängnis. Aber auch hier versuchte es zu retten, was zu retten

ist. Obwohl das Landeskriminalamt und die beiden Verdeckten Ermittler früher ausdrücklich gesagt hatten, in den Treffberichten sei alles Relevante aufgeschrieben, hieß es jetzt plötzlich: die Verdeckten Ermittler hätten Kontakte beobachtet. Wer die Debatte um die Einsatzanordnung und über die sog. unvermeidbar betroffenen Dritten kennt, weiß, was davon zu halten ist.

1.4 Die Auskunftspraxis

Dem Landeskriminalamt war ein arger Dorn im Auge, daß viele Bürger von ihm wissen wollten, ob die Verdeckten Ermittler auch sie „ausspioniert" haben und was denn über sie in den Akten steht. Das Landeskriminalamt verhielt sich monatelang wortkarg, obwohl jeder Bürger einen Auskunftsanspruch hat, und es nur, wenn ein Ausnahmefall nach § 17 Abs. 5 LDSG vorliegt, etwas für sich behalten darf. Wir mußten einen langen und steinigen Weg gehen, bis das Landeskriminalamt diese Rechtslage akzeptierte. Auch hier erhielt es Schützenhilfe vom Herrn Innenminister: Die Datenschutzkontrolle als Überbringer der schlechten Nachricht wurde kritisiert; das Landeskriminalamt ob seiner vielen Arbeit „Insgesamt mehr als ein Mannjahr oder ein Fraujahr" bemitleidet – ganz so, als ob dies nicht die Kehrseite des rechtswidrigen Einsatzes der beiden Verdeckten Ermittler war.

1.4.1 Einfach abgespeist

Statt so, wie es sich gehört hätte, vollständig Auskunft zu geben, schickte das Landeskriminalamt einer ganzen Reihe von Personen, die die Verdeckten Ermittler nie und nimmer ins Visier hätten nehmen dürfen, Ende 1992 bzw. Anfang 1993 stereotyp völlig nichtssagende Bescheide ins Haus. Sie sahen z. B. so aus:

„Zu Ihrem Auskunftsbegehren wird folgendes mitgeteilt:

Im Zusammenhang mit dem Einsatz Verdeckter Ermittler des Landeskriminalamts in Tübingen wurden folgende Daten über Sie als unvermeidbar betroffener Dritter erhoben:

Name
Vorname

Sie sind in einem Vermerk vom 8. 5. 91, 23. 10. 91, 18. 11. 91, 2. 12. 91 und 10. 3. 92 genannt."

Bescheide dieser Art hatten mehrere Fehler:

- Das gravierendste Manko: das Landeskriminalamt verschwieg den Inhalt der Treffberichte; gerade aber auch das hätte es den Leuten sagen müssen.
- In einer Reihe von Bescheiden hatte das Landeskriminalamt nicht einmal die Daten der Vermerke richtig zitiert.
- Die Behauptung, sie seien sog. unvermeidbar betroffene Dritte, war schlichtweg falsch.

Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG hin mußte das Landeskriminalamt im zweiten Anlauf den Leuten allerlei sagen, was es viel lieber für sich behalten hätte. Das versteht man schon, wenn man in den Treffberichten z. B. liest, wie die beiden Verdeckten Ermittler über Monate hinweg die Mitglieder des AK-Nicaragua der Evangelischen Studentengemeinde und des Tübinger Palästina-Libanon Komitees heimlich ausgeforscht hatten:

Im Treffbericht vom 8. Mai 1991 heißt es über die Aktion „Rote Karte" des AK-Nicaragua:

„Der Verdeckte Ermittler erhielt Kenntnis von dieser Aktion bei einer Eröffnungsveranstaltung zur El-Salvador-Woche im Schlatterhaus Tübingen. Weiterhin wurde auch in der Südwest-Presse zur Teilnahme aufgerufen. Zum angegebenen Zeitpunkt begab sich der Verdeckte Ermittler zum Holzmarkt. Dort wurden aus einem orangefarbenen DB-Transporter Transparente von einigen Personen ausgeladen. Der Verdeckte Ermittler bot seine Hilfe an. Nachdem man die Transparente ausgeladen hatte, wurden Handzettel verteilt, auf denen ein Kaffeeboykottlied

stand. Die Handzettel wurden lediglich an die Mitglieder des Nicaragua-Komitees verteilt sowie an den Verdeckten Ermittler. Wie der Verdeckte Ermittler feststellte, waren sämtliche Personen des Nicaragua-Komitees in Rot gekleidet. Nachdem die Handzettel verteilt waren, marschierte die Gruppe zu drei Kaffeegeschäften und zu einem Cafe in der Tübinger Innenstadt. Dort stellte sich die Gruppe mit den Transparenten vor die jeweiligen Geschäfte und sang das Kaffeeboykottlied. Im Anschluß daran gingen einige Personen aus der Gruppe in die Geschäfte. Im Geschäft wurde dann an das jeweilig anwesende Personal die ‚Rote Karte' (siehe Anlage) überreicht, mit dem Hinweis, daß man diese Karte bereits auf dem Postweg an die jeweilige Zentrale gesandt habe. Die ‚Rote Karte' sollte durch das Personal dem Geschäftsführer übergeben werden. Nachdem man die Geschäfte besucht hatte, begab sich die Gruppe zurück zum Holzmarkt. Dort wurden mitgebrachte Flugblätter (siehe Anlage) sowie der Rest der ‚Roten Karten' an Passanten verteilt."

Im Treffbericht vom 28. Okt. 1991 heißt es über eine gut besuchte Veranstaltung zum Thema „EG '92/Europa der Banken":

„Eine Europaparlamentsabgeordente der GRÜNEN hielt einen Vortrag mit nachfolgenden Inhalten:
Bei Erreichen des europäischen Binnenmarktes würden die Reichen immer reicher werden und die Armen immer ärmer.
Die westlichen Staaten wollen die neuen osteuropäischen Länder ausgrenzen, da der Aufbau dieser Staaten die westlichen Staaten zuviel Geld kosten würde.
Durch die Aufstellung der westeuropäischen Armee solle der neugeschaffene Wirtschaftsraum verteidigt werden.
Im letzten Teil ihres Redebeitrags ging sie auf die EG-Organe und deren Befugnisse ein."

Im Treffbericht vom 10. März 1992 steht folgendes Dossier über den AK-Nicaragua:

„1.1 Aktivitäten in der Vergangenheit

Der Nica AK ist eine typische, von kirchlichem Hintergrund geprägte Soli-Gruppe. Der AK verwendet den Gewinn der Cafeteria Morgenrot im Schlatterhaus um Entwicklungshilfeprojekte in Nicaragua zu unterstützen. Neben dieser Soli-Arbeit unternahm der Nica AK letztes Jahr mehrere Versuche, die Tübinger Öffentlichkeit auf die sozialen Mißstände in El Salvador aufmerksam zu machen und gleichzeitig zu einem Boykott El Salvadorianischen Kaffees aufzurufen. Ausfluß dieser Bemühungen war die Zusammenarbeit mit der . . ., um deren Kaffee an die Menschen in der Tübinger Uni auszuschenken.

1.2 Momentane Situation

Im Moment einigt sich der AK mit den Mitarbeitern der Cafeteria auf ein neues Soli-Projekt in Nicaragua (Alphabetisierungscampagne). Entstandene persönliche Schwierigkeiten innerhalb der Gruppe versucht man zu beseitigen, eine Beteiligung am . . . (gemeint ist eine Art Dachverband Zusammenschluß verschiedener Tübinger Gruppen) wäre ohne Mitarbeit des Verdeckten Ermittlers unwahrscheinlich.

1.3 Zukünftige Absichten

Der AK beabsichtigt in Zukunft verstärkt thematische Arbeit zu machen, also z. B. Zeitungsartikel zu diskutieren und zu analysieren. Genaue Pläne für eine zukünftige Arbeit gibt es aber nicht. Außerdem stehen die Semesterferien ins Haus. Da mit Ausnahme von . . . (Name) der AK nur aus Studenten besteht, wird die Aktivität des AK spürbar zurückgehen. Die allgemeine Lage des AK ist desolat.

1.4 . . . Mitglieder:

. . .
. . .
. . .
. . . } 8 Namen
. . .
. . .
. . ."

1.4.2 Der Rückzug hinter die VS-Einstufung

Natürlich wollte das Landeskriminalamt auch erreichen, daß mein Amt den Bürgern, deren Auskunftsanträge es abgespeist hatte, nichts weiter sagt. Deshalb hob das Landeskriminalamt die VS-Vertraulich-Einstufung der Treffberichte monatelang nicht auf, obwohl es keine Geheimhaltungsgründe mehr gab. Mir blieb nichts anderes übrig, als diese Blockade der Arbeit meines Amtes nach § 26 i. V. mit § 23 LDSG zu beanstanden. Wer jetzt denkt, wenigstens hier hätte das Innenministerium gleich geholfen, täuscht sich; es dauerte noch Wochen, bis ich den Bürgern schreiben konnte, was los ist.

1.4.3 Alles hinterm Berg gehalten

Alles oder nichts, nach diesem Motto verfuhr das Landeskriminalamt bei anderen Auskunftsanträgen. Es ging z. B. so: Einem jungen Mann, der

in mehreren Treffberichten erwähnt ist,
in APIS wegen zweier womöglich oder tatsächlich begangener Vergehen gespeichert ist,
in INPOL zur polizeilichen Beobachtung ausgeschrieben ist und
in der PAD wegen mehrerer Tatvorwürfe registriert ist,

verweigerte das Landeskriminalamt die Auskunft in toto, weil es meinte, der junge Mann dürfe nichts von der Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung erfahren. So verfuhr es auch in anderen Fällen.

Diese Methode des Landeskriminalamts war so einfach wie falsch. Denn alles, was nicht unter den Ausnahmetatbestand des § 17 Abs. 5 LDSG fällt, muß die Polizei dem Bürger offenlegen. Das Landeskriminalamt hätte dem jungen Mann also auf jeden Fall sagen müssen, was in der PAD und in APIS über ihn steht. Daß das Landeskriminalamt Auskunftsersuchen in Bausch und Bogen ablehnte, wenn PAD, APIS, PB 07 und Treffberichte zusammenkamen, statt zu differenzieren und so weit wie möglich Auskunft zu geben, mußte ich deshalb nach § 26 LDSG beanstanden. Das Innenministerium wies das Landeskriminalamt an, dementsprechend zu verfahren.

Trotzdem erfuhren nicht alle Bürger alles, was über sie in den Treffberichten steht. Als sie gegen die ablehnenden Bescheide Widerspruch einlegten, brummte das Landeskriminalamt jedem von ihnen für die Ablehnung des Widerspruchs eine Gebühr von 200 DM auf, obwohl sein Schreibcomputer diese Ablehnungsbescheide nach Schema F ausgedruckt hatte. Hier wäre wahrlich anderes am Platze gewesen: das Landeskriminalamt hat rechtswidrig Verdeckte Ermittler eingesetzt, es hat rechtswidrig Daten über die Bürger erhoben, es hat rechtswidrig Daten über die Bürger gespeichert und jetzt sollen sie noch einmal büßen; diesmal mit klingender Münze.

1.5 Noch immer keine Dienstanweisung

Seit langem weiß ich, daß das Landeskriminalamt am Entwurf einer Dienstanweisung für den Einsatz Verdeckter Ermittler arbeitet. Meine Versuche vom Dezember 1992, Februar und März 1993, ihn zu Gesicht zu bekommen, ehe alles festgezurrt ist, wurden abgeblockt. Nachdem ich dies im Ständigen Ausschuß des Landtags bei der Beratung des letzten Tätigkeitsberichts moniert hatte, erhielt ich den Entwurf. Er sah so aus, als sei die laufende Diskussion um den Tübinger Einsatz sang- und klanglos an seinen Verfassern vorbeigerauscht. Kurzum, er war eine einzige Enttäuschung:

- Nicht schrieb er vor, daß die Personen, gegen die sich der Einsatz Verdeckter Ermittler richtet, in der Einsatzanordnung stehen müssen.

Kein Wort auch davon, daß sich die Polizei während des laufenden Einsatzes anhand der jeweiligen Erkenntnislage schlüssig werden muß, ob sie den Kreis der ins Visier genommenen Personen ändern, insbesondere reduzieren muß.

- Dafür wollte der Entwurf aber das Erheben von Daten über sog. unvermeidbar betroffene Dritte durch Verdeckte Ermittler zementieren und
- dem Landeskriminalamt, damit es es auch noch möglichst einfach hat, für die Einsatzanordnung ein Formblatt an die Hand geben, in dem es bloß ein paar Kreuzchen machen muß und die Einsatzanordnung wäre fertig.

Will die Polizei kein zweites Tübingen erleben, muß die Dienstanweisung ein ganz anderes Gesicht bekommen. Seit Anfang Mai 1993 liegen meine detaillierten Vorschläge auf dem Tisch des Innenministeriums. Wie es dazu steht, weiß ich bis heute nicht.

2. Wer darf was von der Polizei erfahren?

2.1 Zu vieles ging an die Führerscheinbehörde

Ende 1992 beantragte eine junge Frau beim Landratsamt Neckar-Odenwald-Kreis die Wiedererteilung ihrer Fahrerlaubnis, die ihr am Fastnachtssamstag 1992 wegen Alkohol am Steuer entzogen worden war. Das Landratsamt ordnete wegen der Frage, ob sie wohl noch einmal unter Alkoholeinfluß Auto fährt, eine medizinisch-psychologische Untersuchung an. Der Psychologe befragte die junge Frau wegen eines in der Führerscheinakte liegenden Polizeiprotokolls eingehend – insbesondere auch danach, ob sie Haschisch rauche. Dies mißfiel ihr sehr, da es sich um eine alte Geschichte handelte, an der zudem nichts dran gewesen sei. Offensichtlich lag sie damit nicht falsch. Denn die Polizeidirektion Mosbach löschte nach meiner Aufforderung, zu dem Vorgang Stellung zu nehmen, sofort die Daten der jungen Frau in der PAD. Mir gegenüber hielt sie sich bedeckt. Erst unsere Einsicht in die Ermittlungsakten der Polizei und Staatsanwaltschaft brachte Klarheit: Der Polizeibeamte, der der jungen Frau einst am Fastnachtssamstag 1992 den Führerschein abgenommen hatte, hatte damals die PAD abgefragt und in seinem Bericht an die Führerscheinstelle u. a. vermerkt, daß die junge Frau „in der PAD mit insgesamt 6 Fällen (5 hiervon wegen Verstoßes gegen das BTM-Gesetz)" gespeichert ist. Tatsächlich war die junge Frau jedoch nicht fünfmal, sondern dreimal wegen Btm PAD-erfaßt. Dazu war es so gekommen:

- Mitte Juli 1985 ließ die Polizei einem Autofahrer, der einen schweren Verkehrsunfall verursacht hatte, und allen seinen Mitfahrern – darunter auch der jungen Frau – eine Blutprobe abnehmen. In der Blutprobe fanden sich THC-Metaboliten. Die Polizeidirektion Mosbach erfaßte die junge Frau wegen Verstoßes gegen das Betäubungsmittelgesetz und beließ es dabei, obwohl die Staatsanwaltschaft Mosbach das Ermittlungsverfahren bald darauf nach § 170 Abs. 2 StPO eingestellt hatte, weil lediglich von einem straflosen Haschischkonsum auszugehen sei.
- Anfang 1985 hatte die Polizei aufgrund einer richterlich angeordneten Telefonüberwachung des auf die junge Frau angemeldeten Telefons, das das einzige im ganzen Haus war und alle Hausbewohner gegen Kostenbeteiligung mitbenutzten, Telefonate eines im Haus wohnenden Mannes mit einem Italiener mitgehört. Die Polizei nahm an, die beiden hätten dabei verabredet, daß der Mann mit seinem Boot Haschisch von Italien nach Spanien transportieren sollte. Ende September 1992 fuhr der Mann nach Spanien und lud die junge Frau ein mitzufahren. Als die beiden zehn Tage später zurückkamen, verhaftete die Polizei sie und nahm sie

in Untersuchungshaft. Die junge Frau bestritt bei ihrer Vernehmung energisch, irgend etwas von einem geplanten Haschischtransport – zu dem es auch tatsächlich nicht gekommen war – gewußt zu haben. Das Landgericht Mosbach hob den Haftbefehl gegen die junge Frau auf und setzte sie auf freien Fuß; das Amtsgericht Mosbach entschied, daß die junge Frau für die zu Unrecht erlittene Untersuchungshaft zu entschädigen ist; die Staatsanwaltschaft Mosbach stellte das Ermittlungsverfahren gegen sie am 16. Oktober 1986 mangels hinreichendem Tatverdacht nach § 170 Abs. 2 StPO ein. Dennoch beließ es die Polizeidirektion Mosbach bei der PAD-Speicherung der jungen Frau wegen „BTM-Handel als Mitglied einer Bande".

Mehr noch: Weil die junge Frau bei ihrer polizeilichen Vernehmung auch gesagt hatte, sie habe schon einmal Haschisch probiert, speicherte die Polizeidirektion Mosbach gleich auch noch einen Verstoß gegen das Betäubungsmittelgesetz im PAD-Datensatz der jungen Frau zu und beließ es trotz der Einstellung des Ermittlungsverfahrens vom 16. Okt. 1986 weiter dabei.

Außerdem hatte die Polizeidirektion Mosbach die junge Frau wegen dreier in den Jahren 1985/86 mutmaßlich oder tatsächlich begangener anderer Delikte in der PAD erfaßt.

Zum Vorschein kam dies alles wieder beim Führerscheinentzug am Fastnachtssamstag 1992.

Hier ist bei der Polizei einiges schiefgelaufen:

Der Hinweis, die junge Frau sei wegen fünf Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz in der PAD erfaßt, war objektiv falsch und verstieß deshalb gegen § 42 PolG. Dies war kein Pappenstiel, weil die Fehlinformation geeignet war, von der jungen Frau ein falsches Gesamtbild zu zeichnen.

Genauso unzulässig war der Hinweis, daß die junge Frau wegen sechs mutmaßlich oder tatsächlich begangener Straftaten in der PAD gespeichert war. Damit erfuhr das Landratsamt Neckar-Odenwald-Kreis, daß die junge Frau angeblich nicht nur mit dem Betäubungsmittelgesetz in Konflikt geraten war, sondern auch sonst noch was auf dem Kerbholz hatte. Dies ging die Führerscheinstelle mit dem besten Willen nichts an.

Die PAD-Speicherung der jungen Frau wegen der drei angeblichen Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz war jedenfalls ab der Einstellung der drei Ermittlungsverfahren durch die Staatsanwaltschaft Mosbach unzulässig. Denn ab da war klar, daß es an einem hinreichenden Tatverdacht für eine Straftat gegen das Betäubungsmittelgesetz fehlte.

Erst recht unzulässig war, daß die Polizei auch noch das Landratsamt Neckar-Odenwald-Kreis über diese längst unzulässigen Datenspeicherungen wegen angeblichen Verstoßes gegen das Betäubungsmittelgesetz informierte. Hätte die Polizei – wie es sich gehört – die Akten zu Rate gezogen, dann wäre ihr dies wohl nicht passiert.

Der Hinweis auf die angeblichen Btm-Verstöße war auch noch aus einem anderen Grund unzulässig: weil die Vorwürfe schon mehr als 6½ Jahre alt waren, ließ sich aus ihnen nun wirklich nichts mehr dafür herleiten, die junge Frau könnte womöglich ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen sein.

Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG räumte das Innenministerium ein, daß die Mitteilung der Polizei an die Führerscheinbehörde in toto rechtswidrig war. Doch an deren Speicherpraxis findet es nichts auszusetzen: wenn es meint, die Polizei hätte die drei angeblichen Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz „wegen Restverdachts" bis Anfang 1993 weiter speichern dürfen, übersieht es, daß die staatsanwaltschaftlichen Verfahrenseinstellungen nach § 170

Abs. 2 StPO gar nicht erkennen ließen, ob der Tatverdacht ausgeräumt oder ob ein Restverdacht geblieben war und das nach § 170 Abs. 2 StPO eingestellte Verfahren keine ausreichende Tatsachengrundlage für die Prognose einer Wiederholungsgefahr darstellen können, wie der Fall der jungen Frau geradezu exemplarisch zeigt.

2.2 Das Telefax – ein Gerät mit Tücken

Ziemlich entrüstet schickte mir eine Stuttgarter Firma zwei Fernkopien, weil ihr per Telefax gleich zweimal derselbe Vorkommnisbericht zugegangen war, den das Stuttgarter Polizeirevier Ostendstraße an das Amt für öffentliche Ordnung der Stadt Stuttgart schicken wollte. Obwohl die Firma das Polizeirevier Ostendstraße sofort nach der ersten falsch gelaufenen Fernkopie telefonisch auf die Fehlleitung aufmerksam gemacht habe, sei – kaum habe sie den Hörer aufgelegt – schon die nächste gekommen. Die Firma hatte auf diese Weise erfahren, daß die Nachbarin einer mit Namen, Anschrift und Geburtsdatum genannten 76jährigen Frau, um die sie sich laufend kümmerte und zu deren Wohnung sie einen Schlüssel hatte, die Polizei gerufen hatte, weil sie mit ihrem Schlüssel die Wohnungstür nicht aufschließen konnte und die alte Frau auf ihr Rufen nicht reagierte. Der herbeigerufene Polizeibeamte ließ die Wohnungstür öffnen und habe dann – wie es in dem Vorkommnisbericht heißt – die Frau „hilflos" und „geistig verwirrt" in ihrer „verwahrlosten Wohnung" angetroffen; in der Küche seien mehrere geöffnete Konserven, gebrauchte Teller, Tassen, Töpfe und dergleichen herumgestanden; im Wohnzimmer seien Kleider, Papier und anderes verstreut gewesen; die Frau habe angegeben, in ihrer eigenen Wohnung nicht wohnhaft, sondern vor ca. 4 Tagen dorthin entführt worden zu sein; nach Eintreffen eines Sanitätswagens sei sie, wenn auch widerwillig, mit ins Krankenhaus gegangen.

Zu den beiden Fehlleitungen dieses Vorkommnisberichtes kam es so: Das Telefaxgerät des Polizeireviers Ostendstraße ist an die Nebenstellenanlage der Landespolizeidirektion Stuttgart II angeschlossen. An der Wand über dem Fax-Gerät hängt eine mehr verwirrende als hilfreiche Bedienungsanleitung, die zu der wichtigen Funktion der Pausentaste nichts sagt. Nur aber wer ihre Funktion aus dem Effeff kennt, ist in der Lage, eine Fernkopie richtig abzusetzen. Mit der Pausentaste hat es folgende Bewandtnis: Will ein Mitarbeiter des Polizeireviers Ostendstraße eine Fernkopie im Ortsnetz verschicken, muß er zunächst am Fax-Gerät die „0" und dann die Fax-Nummer des Empfängers eingeben. Nach der „0" muß er am Fax-Gerät stets die Pausentaste drücken, um der Nebenstellenanlage der Landespolizeidirektion Stuttgart II einen Vorsprung für den Aufbau einer Verbindung zum Fernsprechnetz der Deutschen Bundespost Telekom zu verschaffen. Tut er dies nicht, kann es dazu kommen, daß das Telefaxgerät die eingegebene Nummer Ziffer für Ziffer bereits anwählt, ehe die Verbindung steht. Das hat dann zur Folge, daß die bis dahin gewählten Ziffern verlorengehen. Weil der Polizeibeamte des Polizeireviers Ostendstraße offenbar bei seinen beiden Versuchen jeweils nicht die Pausentaste gedrückt hatte, passierte dann genau dies. Die Fernkopien landeten nicht beim Amt für öffentliche Ordnung der Stadt Stuttgart, sondern bei der Stuttgarter Firma, deren Telefaxnummer ab der zweiten Ziffer mit derjenigen des Amts für öffentliche Ordnung der Stadt Stuttgart übereinstimmt.

Weil dieses Telefax-Desaster wegen der schlampigen Bedienungsanleitung des Polizeireviers Ostendstraße praktisch vorprogrammiert war, mußte ich eine Beanstandung nach § 26 LDSG aussprechen. Jetzt muß das Polizeirevier Ostendstraße seine Bedienungsanleitung auf Vordermann bringen. Wichtig ist zunächst einmal, daß es seine Bediensteten über die möglichen Bedienungsfehler und deren Folgen informiert. Weiter muß es ihnen klare Vorgaben an die Hand ge-

ben, was sie bei der Bedienung des Fax-Geräts zu beachten haben. Von zentraler Bedeutung ist dabei, klipp und klar zu erläutern, wie die Pausentaste funktioniert, wann sie zu bedienen ist, daß die Bediensteten nach dem Anwählen kontrollieren müssen, ob die richtige Verbindung zustande kam, und daß sie im Falle einer Fehlleitung den Empfänger unverzüglich zu verständigen und zu bitten haben, die Fernkopie zu vernichten. Wichtig ist natürlich auch, daß jeder Bedienstete zunächst in die Bedienung des Fax-Geräts eingewiesen wird und vorab eine Bedienungsanleitung erhält. Das werde das Polizeirevier Ostendstraße umgehend tun, versprach mir das Innenministerium.

Mancher wird sich noch gefragt haben, ob das Polizeirevier Ostendstraße den Vorkommnisbericht überhaupt – was ihm im dritten Anlauf gelang – dem Amt für öffentliche Ordnung schicken durfte. Die Frage stellen, heißt sie zu verneinen. Denn das Amt für öffentliche Ordnung der Stadt Stuttgart wußte gar nicht, was es mit den Informationen über die 76jährige Frau anfangen soll: Eine Unterbringung schied aus, weil die Frau ja nach dem Vorkommnisbericht bereits im Krankenhaus war und dort gut versorgt wurde; die unaufgeräumte Wohnung war mit dem besten Willen kein Umstand, der das Amt für öffentliche Ordnung auf den Plan rufen konnte. Dies hat das Polizeirevier Ostendstraße über seinen Kampf mit den Tücken des Telefax-Gerätes offenbar aus den Augen verloren. Das Innenministerium sieht das anders: seine langen rechtstheoretischen Ausführungen zum Gefahrenbegriff ändern nichts daran, daß die Gefahr für die Frau mit ihrer Aufnahme ins Krankenhaus gebannt war und man für die Behauptung, nach der Krankenhausbehandlung sei alles wie zuvor, über geradezu prophetischen Weitblick verfügen müßte.

2.3 „Splitternackt vor dem Münsterportal"

Nicht wenige Polizeidirektionen/-präsidien geben fast täglich Pressemitteilungen heraus, in denen sie über Geschehnisse aus dem Polizeialltag informieren. Wie schnell die Polizei dabei – auch wenn sie den Namen wegläßt – mit dem Datenschutz in Konflikt geraten kann, zeigte sich vor kurzem am Beispiel einer im Februar 1992 herausgegebenen Pressemeldung einer Polizeidirektion, die so aussah:

„Splitternackt vor dem Münsterportal"

Nach einem Streit mit ihrem Ehemann streifte am frühen Donnerstag morgen eine . . jährige Frau ihre gesamte Bekleidung ab und ließ sich vor dem Hauptportal der . . . Kirche nieder. Beim Eintreffen einer Polizeistreife machte sie einen völlig verstörten Eindruck. Anschließend war sie sehr starken Gefühlsschwankungen ausgesetzt. Die Frau wurde in das . . . Krankenhaus und von dort in das Bezirkskrankenhaus eingeliefert. Über den Verbleib ihres Ehemannes wurde bisher nichts bekannt."

Der Ehemann, der dies tags darauf wortwörtlich in der Zeitung lesen konnte und dem dies mißfiel, führte zunächst bei der Polizeidirektion Beschwerde. Die Folge davon, daß sie den Vorfall, der ja eigentlich niemanden etwas angehe, einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht hat, sei, daß eine Reihe von Leuten, die seine Frau nicht einmal sehr gut kennen und die sie in der Zeit vor dem nächtlichen Vorfall erlebt haben, bei der Lektüre der Zeitungsartikel auf sie schließen konnten. Seine Frau sei nämlich infolge einer seelischen Erkrankung damals schon seit Tagen sehr aufgewühlt und verhaltensauffällig gewesen. Einige Leute, die sie so erlebt hätten, hätten ihn sogar auf die Zeitungsartikel angesprochen. Im übrigen sei er – entgegen der Pressemitteilung – in der fraglichen Nacht bei seiner Frau gewesen. Die Polizeidirektion entschuldigte sich für diese Falschmeldung, im übrigen aber hielt sie alles, was sie geschrieben hatte, für in Ordnung, da sie ja den Wohnort nicht genannt habe. Dagegen wandte sich der Ehemann an den Petitionsausschuß des Landtags von Baden-Württemberg, der eine Stellungnahme des Innenministeriums einholte. Das Innenministerium sprang der Polizei-

direktion zur Seite. Damit waren die Weichen gestellt: die Petition des Ehemannes hatte keinen Erfolg (vgl. LT-Drs. 11/1247). Jetzt – so schrieb mir der Ehemann – sei der Datenschutz am Zug.

Die Pressemitteilung war unzulässig. Denn die Polizeidirektion veröffentlichte unter Verstoß gegen § 44 PolG personenbezogene Daten über die Ehefrau. Daß sie deren Namen – das wäre ja noch schöner gewesen – nicht nannte, spielt keine Rolle. Denn personenbezogene Daten liegen bereits dann vor, wenn die Person mit Hilfe anderer Informationen objektiv festgestellt werden kann. Dies ist um so leichter möglich, je weiter solche Informationen über jemand gestreut werden: gehen sie nur einem ganz bestimmten Adressaten zu, läßt sich noch halbwegs abschätzen, ob dieser über das erforderliche Zusatzwissen verfügt; erhält sie ein größerer Kreis, läßt sich dies weit weniger sagen. Gehen solche Informationen gar zur Veröffentlichung an die Presse und werden sie dann einem unüberschaubaren großen Leserkreis zugänglich, hat es praktisch niemand mehr in der Hand, welche Leser mit Hilfe ihres Zusatzwissens den Schluß auf die gemeinte Person ziehen können. Gerade so war es hier: Die Ehefrau war schon Tage vor dem nächtlichen Vorfall infolge ihrer seelischen Krankheit aufgewühlt und verhaltensauffällig, was niemandem, der mit ihr in diesen Tagen zu tun hatte, verborgen blieb. Diesen Eindruck gewannen im übrigen auch die beiden vom Ehemann damals herbeigerufenen Polizeibeamten sofort, wie ihr Vorkommnisbericht belegt. Wer die Ehefrau so erlebt hatte und die Zeitungsartikel las, konnte sich anhand der Altersangabe und des Hinweises, daß die Frau in ein Krankenhaus eingewiesen wurde und demnach jetzt nicht mehr zuhause war, an fünf Fingern abzählen, daß es sich bei dem nächtlichen Vorfall nur um die Ehefrau des Mannes handeln konnte. Kurzum: da die Voraussetzungen des § 44 PolG mit dem besten Willen nicht vorlagen, ging die Polizeidirektion mit ihrer Pressemitteilung zu weit.

Nicht anders sieht das Ergebnis aus, wenn man – wie Polizeidirektion und Innenministerium es taten – die Pressemitteilung an § 4 des Landespressegesetzes mißt: Weil die Polizeidirektion die innere Gefühlswelt und den Gesundheitszustand der Ehefrau – also Angaben, die dem besonderen Schutz der Intimsphäre unterfallen – in der Öffentlichkeit so ausbreitete, daß der Schluß auf die Ehefrau durchaus möglich war, verletzte sie deren schutzwürdige private Interessen i. S. von § 4 Abs. 2 LPressG. Wie das Innenministerium zu meiner Beanstandung nach § 26 LDSG steht, über die ich auch den Petitionsausschuß des Landtags von Baden-Württemberg informiert habe, weiß ich noch nicht.

2.4 Polizeifotos in der Tageszeitung

Eines späten Abends bat eine Mieterin die Polizei, nach dem Rechten zu sehen, weil das ständige Hundegebell in der Nachbarwohnung nicht mehr auszuhalten sei. Die beiden herbeigerufenen Polizeibeamten hörten sich das unablässige Gebell einige Zeit an und ließen die Wohnungstür öffnen, da der Hundehalter nicht zu Hause war. Was sie da sahen, ist wohl mit einem Satz aus ihrem Bericht trefflich beschrieben: „Die Wohnung vermittelte den Anschein, als sei sie lediglich als Hundezwinger benutzt". Die Polizeibeamten fotografierten alles und rückten – da sie den Hund nicht einfangen konnten – wieder ab. Einen Monat später erschien in der örtlichen Tageszeitung unter der Überschrift „Das Martyrium eines Hundes beendet" eine halbseitige Reportage über die nächtliche Ruhestörung mit allen Details. Ort des „Martyriums", so konnte man lesen, war eine 75 qm große städtische Wohnung beim Freibad in der ... Straße in ..., in der der Hundehalter, ein Spanier, zusammen mit seinem 14jährigen Sohn wohnt. Den Zeitungsbericht illustrierten drei Polizeifotos aus der Wohnung. Was darauf zu sehen war, sagten die Bildüberschrif-

ten: „Überall Hundekot auf dem Boden", „Ein Blick in die Küche der Wohnung" und „So sah's in der Toilette aus". Keine Frage: die Polizei hätte die Fotos nicht an die Zeitung geben dürfen. Denn damit offenbarte sie nicht nur dem Journalisten, wie es in der Wohnung des Hundehalters aussah. Mehr noch: alle, die im gleichen Haus oder in der Nachbarschaft wohnten und den nächtlichen Polizeieinsatz mitbekommen hatten, konnten jetzt via Zeitung einen Blick in die Wohnung des Spaniers werfen und an den drei Fotos sehen, welch schlimme Zustände – über die man denken mag, wie man will – damals dort geherrscht haben. Kurzum: weil die Polizei damit die Wohnverhältnisse des Spaniers, die zu dessen Intimsphäre gehören, publik machte, mußte ich vor kurzem eine Beanstandung nach § 26 LDSG aussprechen.

3. Aus dem Alltag der Staatsanwaltschaft

3.1 Die Folgen einer Sammeleinstellung

Anfang 1992 schrieb mir ein junger Mann, jetzt wisse er schwarz auf weiß, wer die 25 Personen außer ihm sind, gegen die Polizei und Staatsanwaltschaft Stuttgart wegen des Verdachts der Verwendung von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen und Störung der Totenruhe u. a. ermittelt haben, wer davon nach Meinung der Staatsanwaltschaft die Täter sind und gegen wen außer ihm sich der Verdacht nicht bestätigt hat. Wie kam das?

Um aufzuklären, wer auf den jüdischen Friedhöfen in Kusterdingen, Tübingen, Hechingen und Stuttgart Grabsteine umwarf und mit Nazi-Parolen beschmierte, leitete die Staatsanwaltschaft Stuttgart im Herbst 1990 gegen 26 Personen ein umfangreiches Ermittlungsverfahren ein. Im Zuge dessen kristallisierte sich heraus, daß die Vorfälle auf das Konto von 4 der 26 Personen gingen und die übrigen 22 nichts damit zu tun hatten. Deshalb stellte die Staatsanwaltschaft Stuttgart das Ermittlungsverfahren gegen sie durch Sammeleinstellungsverfügung vom 7. Nov. 1991 mangels hinreichenden Tatverdachts ein (§ 170 Abs. 2 StPO). In dieser Verfügung führte sie alle 22 Personen der Reihe nach mit Vor- und Familiennamen auf und begründete die Einstellung damit, der Tatverdacht gegen sie habe sich nicht bestätigt, da die 4 ebenfalls namentlich erwähnten Personen die Täter sind. Den 22 Personen schickte die Staatsanwaltschaft Stuttgart je eine Abschrift der Sammeleinstellungsverfügung zu. Auf diese Weise erfuhr jede von ihnen gleichsam als Trost, wer die übrigen 21 Schicksalsgenossen waren, aber auch, wen die Staatsanwaltschaft Stuttgart für die Täter hielt.

Keine Frage: mit so leichter Hand hätte die Staatsanwaltschaft Stuttgart ihre Sammeleinstellungsverfügung nicht streuen dürfen. Zwar mußte sie die 22 Beschuldigten über die Einstellung des Ermittlungsverfahrens unterrichten; das gebietet § 170 Abs. 2 StPO. Doch hätte sie jedem der 22 Beschuldigten immer nur mitteilen dürfen, daß das Ermittlungsverfahren gegen ihn eingestellt wurde, und die Namen der anderen Beschuldigten ebenso wie die der 4 Täter aus dem Spiel lassen müssen. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG räumte das Justizministerium die Fehler unumwunden ein; die Stuttgarter Staatsanwaltschaft zog daraus ihre Lehre und traf schriftliche Vorkehrungen für die Zukunft.

3.2 Immer wieder Fehler bei der Einstellung gegen Geldauflage

Schon 1981 und 1982 war die Verfahrenseinstellung gegen Geldauflage Gegenstand meiner Tätigkeitsberichte (LT-Drs. 8/2220, S. 91 und LT-Drs. 8/3450, S. 68). Eigentlich dachte ich, daß damit die datenschutzrechtlichen Mindeststandards klar sind, zumal das Justizministerium mir damals zustimmte und sicherstellen wollte, daß alle Staatsanwaltschaften im Lande so verfahren. Daß ministerielle Sicht

und Praxis vor Ort mitunter zwei Paar Stiefel sein können, zeigte sich 1992/93, als ich auf die Eingabe eines Bürgers die Vorgehensweise der Staatsanwaltschaft Freiburg unter die Lupe nahm. Worum ging es?

Nach § 153 a StPO kann die Staatsanwaltschaft mit Zustimmung des Beschuldigten und des Gerichts vorläufig von der Anklageerhebung absehen und zugleich dem Beschuldigten auferlegen, einen bestimmten Geldbetrag zu zahlen. Diese Geldauflage muß geeignet sein, bei geringer Schuld das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung zu beseitigen. Erfüllt der Beschuldigte die Auflage, kann die Tat nicht mehr als Vergehen verfolgt werden. In der Praxis verfuhr die Staatsanwaltschaft Freiburg so: sie sandte dem Beschuldigten einen Vordruck, in dem es heißt:

„In dem gegen Sie anhängigen Ermittlungsverfahren wegen ... beabsichtige ich gemäß § 153 a Abs. 1 StPO von der Erhebung der öffentlichen Klage abzusehen, falls Sie der folgenden Auflage zustimmen und dieser nachkommen: Zahlung eines Geldbetrags von DM ... an ... Kontonummer ... Zur Erfüllung dieser Auflage wird Ihnen eine Frist bis zum ... gesetzt. ..."

Gleichzeitig unterrichtete sie die bedachte gemeinnützige Einrichtung über die zu erwartende Zahlung und gab in ihrem Schreiben Namen und Adresse des Beschuldigten, das Aktenzeichen des Ermittlungsverfahrens und die Höhe der Geldauflage an.

Dieses Vorgehen der Freiburger Staatsanwaltschaft war nicht in Ordnung. Denn dadurch erfuhr der potentielle Zahlungsempfänger den Namen des Beschuldigten bereits zu einem Zeitpunkt, in dem noch gar nicht feststand, ob er überhaupt der beabsichtigten Verfahrenseinstellung zustimmen und die Geldauflage entrichten will. War dem nicht so, hatte die Staatsanwaltschaft Freiburg seine Daten dem potentiellen Zahlungsempfänger unnötigerweise mitgeteilt. Dies ist keine Kleinigkeit, erfährt doch damit die gemeinnützige Vereinigung, daß gegen den Beschuldigten ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren anhängig und die Staatsanwaltschaft Freiburg von seiner Schuld überzeugt ist, obwohl Einlassungen des Beschuldigten und weitere Ermittlungen durchaus noch den Tatverdacht ausräumen oder gar ergeben könnten, daß er unschuldig ist. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG ließ mich das Justizministerium wissen, daß jetzt auch die Staatsanwaltschaft Freiburg so, wie zwischen uns bereits 1981/82 verabredet, verfährt – also zunächst die Einwilligung des Beschuldigten einholt.

Viel lieber wäre mir freilich, wenn sich das Justizministerium über diesen Minimalkonsens hinaus durchringen könnte, die Zahlungen über die Gerichtskassen oder Landesoberkassen laufen zu lassen. Denn das wäre für die Beschuldigten ein wirklich datenschutzfreundliches Verfahren. Auch würde es § 153 a StPO ohne weiteres zulassen, verlangt er doch keine Zahlung „an", sondern nur „zugunsten" einer gemeinnützigen Einrichtung. Gegen meinen Vorschlag fährt das Justizministerium zweigleisig:

Zum einen meint es, das derzeitige Verfahren sei von § 153 a StPO gedeckt. Dem kann ich nicht beipflichten. Denn diese Vorschrift bestimmt lediglich, daß die Staatsanwaltschaft einem Beschuldigten auferlegen kann, innerhalb einer bestimmten Frist einen Geldbetrag zugunsten einer gemeinnützigen Einrichtung zu zahlen, sagt aber nichts dazu, an wen die Staatsanwaltschaft Daten der Beschuldigten fließen lassen darf, damit überwacht werden kann, ob er die Geldauflage erfüllt. Auf diesen Einwand reagierte das Justizministerium nach einem schon sattsam bekannten Strickmuster: anstatt die Praxis dieser Rechtslage anzupassen, stimmte es in den schon andernorts erhobenen Ruf nach dem Gesetzgeber ein: er solle doch bitteschön die staatsanwaltschaftliche Mitteilungspraxis an die gemeinnützigen Einrichtungen bei Ver-

fahrenseinstellungen gegen Zahlung eines Geldbetrags in der Strafprozeßordnung legalisieren.

- Den zweiten Hemmschuh, meinen Vorschlag zu realisieren, sieht das Justizministerium in einem „erheblichen Verwaltungsmehraufwand". Dieses Argument sticht nun wirklich nicht. Blickt man nämlich einmal anhand der Strafverfolgungsstatistik hinter die Kulissen, zeigt sich rasch, daß dann beispielsweise 1992 bei der Staatsanwaltschaft Tübingen nur durchschnittlich 3, bei der Staatsanwaltschaft Ulm nur etwa 4 und bei der Staatsanwaltschaft Freiburg nur etwa 5 Überweisungen pro Tag dafür angefallen wären.

Auf Vorhalt dieser schlagenden Beispiele bat das Justizministerium dann immerhin vor kurzem das Finanzministerium, es möge zu meinem Vorschlag, den Zahlungsverkehr über die Landesoberkassen abzuwickeln, Stellung nehmen – ein Silberstreif am Horizont?

3.3 SIJUS ohne Löschprogramm – jetzt zeigen sich schon die Folgen

Das EDV-Verfahren SIJUS-Strafsachen läuft seit Anfang 1991 bei der Staatsanwaltschaft Ulm als Pilotanwenderin. Daß das Justizministerium SIJUS ohne Löschkomponente zum Start freigab und die Staatsanwaltschaft Ulm es von Anfang an so einsetzt, mußte ich bereits in meinem letzten Tätigkeitsbericht beanstanden (vgl. LT-Drs. 11/1060, S. 48). Brisant war dieses Manko vor allem auch, weil die Staatsanwaltschaft Ulm von Anfang an fleißig Altfälle aus ihrer Zentralen Namenskartei in SIJUS übernahm. Man mußte kein Prophet sein, um vorherzusagen, daß sie bald mit ihren Löschungspflichten nach dem Landesdatenschutzgesetz in Konflikt geraten wird. Jetzt ist es passiert:

Die Staatsanwaltschaft Ulm leitete im Herbst 1991 gegen einen Bürger ein Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts eines Vergehens der falschen Verdächtigung u. a. ein. Um ihre Ermittlungsakte wiederfinden zu können, legte sie einen SIJUS-Datensatz an und speicherte Name und Adresse des Bürgers, das Aktenzeichen und den Straftatvorwurf ein. Zugleich schaute sie in ihrer Zentralen Namenskartei, in der sie bis zum Einsatz von SIJUS ihre Ermittlungsakten per Hand registriert hatte, nach, ob der Bürger darin wegen früherer Ermittlungsverfahren registriert ist. Dies war auch so. Auf seiner Karteikarte stand, daß die Staatsanwaltschaft Ulm im Jahr 1986 gegen ihn schon einmal unter dem Aktenzeichen 9 Js .../86 wegen fahrlässiger Körperverletzung und unter dem Aktenzeichen 18 Js .../86 wegen falscher Verdächtigung ermittelt hatte und daß das eine Ermittlungsverfahren mit einem Strafbefehl und das andere mit einer Verfahrenseinstellung gegen Zahlung eines Geldbetrags zugunsten einer gemeinnützigen Einrichtung endete. Diese Einträge aus der Karteikarte speicherte die Staatsanwaltschaft Ulm im SIJUS-Datensatz des Bürgers zu. Das hätte sie wegen der fehlenden SIJUS-Löschkomponente besser nicht tun sollen. Denn seit Anfang 1993 steht die Zuspeicherung der beiden Ermittlungsverfahren aus dem Jahr 1986 mit § 12, 19 LDSG nicht mehr im Einklang. Die SIJUS-Speicherung dient nämlich ebenso wie die frühere Registrierung in der Zentralen Namenskartei allein dem Auffinden der registrierten Ermittlungsakte. Die beiden Ermittlungsakten aus dem Jahr 1986 durfte aber die Staatsanwaltschaft Ulm selbst nach den viel zu großzügigen Aufbewahrungsbestimmungen für die Gerichte und Staatsanwaltschaften von 1971/1985 allenfalls bis Anfang 1993 aufbewahren und demzufolge auch nur so lange in SIJUS speichern. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG ließ das Justizministerium wissen, die Staatsanwaltschaft Ulm werde künftig keine Daten mehr aus ihrer Zentralen Namenskartei in SIJUS übertragen. Nicht sagte es dagegen, wie es trotz des immer noch fehlenden Löschprogramms der in SIJUS übernommenen und jetzt zur Löschung anstehenden Altfälle Herr werden will.

3.4 PC-Einsatz bei der Staatsanwaltschaft Mannheim

Anfang 1987 hatte das Justizministerium in Zusammenarbeit mit der Gemeinsamen DV-Stelle der Justiz beim Oberlandesgericht Stuttgart begonnen, die mit Ermittlungsverfahren in Wirtschaftsstrafsachen befaßten Abteilungen der Staatsanwaltschaften im Lande mit Personal Computern auszustatten; Mitte 1993 hatte es ca. 80 Personal Computer an sie verteilt. Seit einiger Zeit rüstet das Justizministerium auch die Abteilungen und Dezernate für Organisierte Kriminalität bei den Staatsanwaltschaften mit Personal Computern aus. Um zu sehen, wie die Staatsanwaltschaften damit umgehen, führte mein Amt Anfang April 1993 einen Kontrollbesuch bei der Staatsanwaltschaft Mannheim durch. Dort waren damals in den Abteilungen für Wirtschaftsdelikte und Organisierte Kriminalität insgesamt 28 Personal Computer im unvernetzten (stand alone) Betrieb im Einsatz – teils im Schreibzimmer zur Textverarbeitung, teils bei den Staatsanwälten zur Unterstützung ihrer Ermittlungen. Dabei zeigten sich vor allem folgende Mängel:

3.4.1 Auch Staatsanwälte müssen löschen

Keine Frage: die Staatsanwälte dürfen auf ihren Personal Computern Daten speichern, soweit und solange sie diese zur Durchführung ihrer Ermittlungsverfahren kennen müssen. Doch daran hält sich die Staatsanwaltschaft Mannheim nicht immer: Ein Staatsanwalt hatte seinen Personal Computer in dritter Hand. Da seine beiden Vorbesitzerinnen nicht auf die Idee gekommen waren, die von ihnen jeweils eingespeicherten Daten vor Übergabe zu löschen, sondern sie mit dem Personal Computer einfach von Hand zu Hand weitergegeben hatten, waren im April 1993 noch Daten gespeichert, die einst die Vorvorbesitzerin eingespeichert hatte, z. B. ein Schriftwechsel vom Dezember 1991 zu einem Ermittlungsverfahren gegen eine namentlich genannte Frau wegen des Verdachts der Konkursverschleppung. Diese unbekümmerte Vorgehensweise mußte ich wegen Verstoßes gegen §§ 12, 19 LDSG nach § 26 LDSG beanstanden.

3.4.2 Die Namensdatei

Die für Wirtschaftsstrafsachen zuständige Abteilung der Staatsanwaltschaft Mannheim registriert seit Anfang 1987 beim Eingang einer Strafanzeige vor allem den Familiennamen, mitunter auch den Vornamen des Beschuldigten, das Aktenzeichen des Ermittlungsverfahrens und den Tatvorwurf auf einem Personal Computer in ihrer Geschäftsstelle, um ihre Ermittlungsakten wieder finden zu können. Außerdem hat sie eine ganze Reihe von Ermittlungsverfahren bis zurück ins Jahr 1979 nacherfaßt. Weil die Staatsanwaltschaft Mannheim dabei nach dem Motto „Speichern, speichern, speichern" verfuhr und die Datenlöschung nicht in ihrem Repertoire hatte, summierten sich im Laufe der Zeit Daten über ca. 2 200 Beschuldigte, die selbst dann noch gespeichert blieben, wenn die Ermittlungsakten längst den Weg durch den Reißwolf genommen hatten.

Diese Vorgehensweise ist mit § 19 LDSG nicht vereinbar. Weil eine Datenspeicherung in dem Personal Computer nur den Zweck hat, die registrierte Ermittlungsakte auffinden zu können, macht die weitere Speicherung keinen Sinn mehr, sobald die Akte weg ist. Daß in Mannheim anders verfahren wurde, ist auch deshalb keine Lappalie, weil die Datenspeicherungen im Personal Computer auf den Bürger ein schlechtes Licht werfen. Außerdem kann, da der Ausgang des Ermittlungsverfahrens nicht im Personal Computer registriert ist, auch alles anders gewesen sein als es scheint. Bekanntlich enden Ermittlungsverfahren häufig mit der Einstellung mangels Tatver-

dachts; auch gibt es immer wieder Freisprüche. Deshalb war die gebotene Konsequenz eine Beanstandung nach § 26 LDSG.

3.4.3 Die Firmendatei

Ordnet ein Gericht im Bezirk der Staatsanwaltschaft Mannheim gegen eine Aktiengesellschaft, eine Kommanditgesellschaft auf Aktien, eine GmbH, eine OHG, eine KG oder eine Genossenschaft einen Termin zur Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung an oder eröffnet es ein Konkurs- oder Anschlußkonkursverfahren oder lehnt es dessen Eröffnung mangels Masse ab, so unterrichtet es immer auch die Staatsanwaltschaft Mannheim davon. So will es die Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen. Die Staatsanwaltschaft Mannheim registriert die Mitteilungen seit Mitte 1987 in ihrer sog. Firmendatei: sie gibt jeweils in den Personal Computer vor allem den Namen des Geschäftsführers der Firma und das Aktenzeichen ein, unter dem sie prüft, ob sich der Geschäftsführer etwa wegen Gläubiger-/Schuldnerbegünstigung oder sonst strafbar gemacht hat. Auch hier zeigte sich, daß die Datenlöschung nicht zu den starken Seiten der Staatsanwaltschaft Mannheim gehört. Sie hat für ihre Firmendatei kein Löschkonzept, in dem klipp und klar steht, wer wann welche Daten zu löschen hat. Dies ist keinesfalls nur eine Formalie. Denn eine solche schriftliche Festlegung ist unverzichtbar, um eine korrekte Datenverarbeitung zu gewährleisten. Deshalb forderte ich die Staatsanwaltschaft Mannheim auf, umgehend schriftliche Löschungsregeln zu treffen. Dies eilt. Denn spätestens mit Ablauf des Jahres 1993 muß sie erstmals in ihrer Firmendatei Daten löschen.

Zudem gab es eine ganze Reihe von technischen Mängeln, von denen an anderer Stelle noch zu lesen ist.

4. Wohin BZR-Auskünfte nicht gelangen dürfen

Verurteilungen wegen einer Straftat zu Geld- oder Freiheitsstrafe, Strafbefehle, Maßnahmen der Besserung und Sicherung, Freisprüche oder Verfahrenseinstellungen wegen Schuldunfähigkeit, Steckbriefe, Suchvermerke, Ausweisungen oder Abschiebungen von Ausländern, Paßentzug oder -versagung, Ablehnung oder Entzug einer Waffenbesitzkarte, eines Munitionserwerbscheins, Waffenscheins oder Jagdscheins – dies alles und noch mehr wird im Bundeszentralregister (BZR) registriert. Im Erziehungsregister, einer extra Rubrik des BZR, steht beispielsweise, wer als Jugendlicher mit Erziehungsmaßregeln, Verwarnungen, Auflagen oder Jugendarrest belegt wurde. Keine Frage: eine außerordentlich belastende Datensammlung, die das Recht des einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner Daten bestimmen zu können, ganz erheblich strapaziert. Deshalb ist im Bundeszentralregistergesetz (BZRG) auf Punkt und Komma detailliert geregelt, welche Behörden sich mit einem sog. Führungszeugnis – in dem manches nicht erscheint, was im BZR steht – begnügen müssen und welche Behörden wofür über alles, was das BZR enthält, eine sog. unbeschränkte Auskunft erhalten dürfen und wie sie damit umgehen müssen. Daß es damit hapert, zeigte sich 1993 immer wieder:

4.1 Der kurze Weg

Mitte 1992 beantragte ein italienischer Mitbürger beim Bürgermeisteramt Konstanz die Verlängerung seiner Reisegewerbekarte; er wollte wie bisher auch weiterhin Leder- und Textilwaren sowie Pizza und Getränke verkaufen. Das Bürgermeisteramt gab ihm auf, vom Bundeszentralregister ein Führungszeugnis beizubringen, was der

Italiener auch tat. Obwohl darin vermerkt war „kein Eintrag", lehnte das Bürgermeisteramt Konstanz seinen Antrag ab. Wie kam das?

Das Rätsel war schnell gelöst. Seit langem war Usus beim Gewerbeamt der Stadt Konstanz, das mit deren Ausländeramt unter einem Dach sitzt, die komplette Ausländerakte beizuziehen, wenn es um die Gewerbeerlaubnis eines ausländischen Mitbürgers geht. Eingedenk dieser eingefahrenen Praxis bat das Gewerbeamt vor seiner Entscheidung über die Verlängerung der Reisegewerbekarte das Ausländeramt, die Ausländerakte über den Italiener mal kurz rüberzugeben. Gesagt, getan. Mit der kompletten Ausländerakte erhielt das Gewerbeamt u. a. eine unbeschränkte Auskunft aus dem Bundeszentralregister, die das Ausländeramt Ende Juli 1992 eingeholt hatte, als es um die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis des Italieners bis 1997 ging, und auf der als Verwendungszweck ausdrücklich stand: „Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis." In der unbeschränkten Bundeszentralregisterauskunft konnte das Gewerbeamt nachlesen, daß der Italiener zwischen 1969 und 1984 wegen Hausfriedensbruchs, Schwarzfahrens, Betrugs, Fahrens ohne Fahrerlaubnis und ohne Versicherung und wegen Unterhaltspflichtverletzung verurteilt worden war. Diese alten Geschichten drückte das Gewerbeamt dem Italiener jetzt ins Wachs.

Diese Praxis des Bürgermeisteramts Konstanz war nicht in Ordnung: Zum einen stand sie nicht im Einklang mit § 41 BZRG. Danach durfte das Ausländeramt der Stadt Konstanz bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis des Italieners zwar eine unbeschränkte Auskunft aus dem Bundeszentralregister über ihn einholen. Die eingeholte Auskunft hätte es aber nur hierzu verwenden und keinesfalls an das Gewerbeamt weitergeben dürfen. Denn damit erfuhr das Gewerbeamt mehr, als es nach den Vorschriften des Bundeszentralregistergesetzes über den Italiener hätte erfahren dürfen. Zum anderen hätte die Ausländerbehörde nicht einfach ihre kompletten Ausländerakten an das Gewerbeamt weitergeben dürfen. Um darauf zu kommen, muß man gewiß kein intimer Kenner der Datenschutzmaterie sein. Denn seit langem ist klar: braucht das Gewerbeamt Informationen, die es in der Ausländerakte vermutet, hätte es zunächst einmal den Italiener selbst befragen müssen. Erst wenn dies nicht zum Ziel geführt hätte und die weiteren gesetzlichen Voraussetzungen vorgelegen hätten, hätte das Gewerbeamt beim Ausländeramt nachfragen dürfen. Das Ausländeramt wiederum hätte sich dann auf die konkreten Angaben beschränken müssen, auf die es im Einzelfall für das gewerberechtliche Verfahren ankommt. Keinesfalls hätte es dem Gewerbeamt die komplette Ausländerakte aushändigen dürfen, da diese mit Sicherheit viel mehr Angaben enthält als das Gewerbeamt überhaupt benötigt. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG stellte das Bürgermeisteramt Konstanz den Transfer unbeschränkter Bundeszentralregisterauskünfte und Ausländerakten zwischen seinem Ausländeramt und seinem Gewerbeamt sofort ein.

4.2 Das mitteilsame Landeskriminalamt

Das Landeskriminalamt ermittelte 1992 gegen einen Mann und dessen Kumpan, weil beide in einem Gebiet, wo das verboten ist, mit einem Metalldetektor nach Münzen aus der Keltenzeit gesucht, aufgespürte Münzen ausgebuddelt und mitgenommen hatten. Im Zuge seiner Ermittlungen durchsuchte das Landeskriminalamt die Wohnung des Mannes. Dabei sah es zufällig dessen Waffenbesitzkarte und diejenige seiner Frau, die ihnen das Bürgermeisteramt Heidenheim 1989/1990 ausgestellt hatte. Mitte Dezember 1992 holte das Landeskriminalamt für seine strafrechtlichen Ermittlungen eine unbeschränkte Auskunft aus dem Bundeszentralregister über den Mann ein, auf der als Verwendungszweck ausdrücklich stand: „Verfolgung einer Straftat." Schließlich faßte das Landeskriminalamt das

Ergebnis seiner Ermittlungen gegen die beiden Münzensucher in einem dreieinhalb Seiten langen Ermittlungsbericht zusammen; eine Kopie davon schickte es samt einer Kopie der eingeholten unbeschränkten BZR-Auskunft Anfang 1993 kurzerhand dem Bürgermeisteramt Heidenheim; es solle doch bitte einmal prüfen, ob die Waffenbesitzkarten des Mannes und seiner Ehefrau eingezogen werden müßten.

Da schoß das Landeskriminalamt gleich dreimal übers Ziel hinaus:

Unter keinen Umständen hätte es die zulässigerweise über den Mann eingeholte unbeschränkte BZR-Auskunft dem Bürgermeisteramt Heidenheim schicken dürfen. Denn § 41 BZRG sagt klipp und klar, daß das Landeskriminalamt diese nur zu dem angegebenen Zweck „Verfolgung einer Straftat" verwerten durfte also für seine strafrechtlichen Ermittlungen - und verbietet zugleich, die unbeschränkte BZR-Auskunft an eine andere Behörde für ein ganz anderes Verfahren weiterzugeben z. B. zur Prüfung, ob Gründe für den Einzug einer Waffenbesitzkarte vorliegen. Gerade aber dies tat das Landeskriminalamt.

Zum anderen hätte das Landeskriminalamt nicht den kompletten Ermittlungsbericht an das Bürgermeisteramt Heidenheim schicken dürfen. Denn damit erfuhr dieses auch von den strafrechtlichen Ermittlungen gegen den Kumpan des Münzensuchers. Mit ihm aber hatte das Bürgermeisteramt Heidenheim überhaupt nichts zu tun, weil es ihm nie eine Waffenbesitzkarte ausgestellt hatte.

Daß dem Landeskriminalamt auch noch die Waffenbesitzkarte der Ehefrau des Münzensuchers ein Dorn im Auge war und es das Bürgermeisteramt Heidenheim animieren wollte, aktiv zu werden, geht nun wirklich zu weit. Gegen die Ehefrau lag überhaupt nichts vor, was gegen ihre waffenrechtliche Zuverlässigkeit hätte sprechen können. Nicht einmal das Landeskriminalamt nahm an, daß sie etwas mit den „archäologischen" Aktivitäten ihres Ehemannes zu tun hatte, und bezog deshalb folgerichtig die Ehefrau auch nicht in seine strafrechtlichen Ermittlungen wegen der Münzensucherei ein.

Was das Innenministerium zu meiner Beanstandung nach § 26 LDSG sagt, weiß ich noch nicht.

4.3 Der durchleuchtete Abfalltransporteur

Ende 1992 schlugen am Bodensee die Wellen hoch: Muß sich tatsächlich jeder Handwerksmeister oder Inhaber eines kleinen Gewerbebetriebs, der hin und wieder eine kleine Menge „hausmüllähnlichen" Mülls aus seiner Werkstatt oder seinem Betrieb auf die Zentraldeponie Weiherberg bringen will, zuvor genauso auf Herz und Nieren prüfen lassen und dazu ein Führungszeugnis vom Bundeszentralregister vorlegen wie jeder professionelle Müllentsorger? Dies war die zentrale Frage eines großen Artikels in der Schwäbischen Zeitung vom 17. Dez. 1992. Für das Landratsamt Bodenseekreis war dem Zeitungsbericht zufolge die Sache klar; so stünde es in einer Verwaltungsvorschrift vom 17. Febr. 1992.

Da hatte sich das Landratsamt Bodenseekreis im Vorschriftendschungel zwischen Abfallgesetz, Abfall- und Reststoffüberwachungs-Verordnung und Verwaltungsvorschrift des Umweltministeriums und des Wirtschaftsministeriums zur Durchführung der §§ 11 und 12 des Abfallgesetzes und der Abfall- und Reststoffüberwachungs-Verordnung vom 17. Febr. 1992 ordentlich verheddert. Danach braucht grundsätzlich zwar jeder, der gewerbsmäßig oder im Rahmen eines wirtschaftlichen Unternehmens Müll einsammeln und transportieren will, eine Genehmigung. In der Regel verlangen die Behörden dafür auch ein Führungszeugnis. Wer aber lediglich ge-

ringfügige Mengen hausmüllähnlichen Mülls hin und wieder zur Deponie bringen will, kann sich von der Genehmigungspflicht befreien lassen. Daß das Landratsamt Bodenseekreis von Handwerksmeistern und Inhabern kleiner Gewerbebetriebe auch für die Bearbeitung solcher Freistellungsanträge durchweg ein Führungszeugnis verlangte, war unverhältnismäßig. Das Umweltministerium, an das ich die Sache herantrug, sah die Dinge ebenso. Das Landratsamt Bodenseekreis zeigte Einsicht; es versprach, künftig nicht mehr von vornherein von jedem, der eine kleine Menge „hausmüllähnlichen" Gewerbemülls zur Deponie bringen will, ein Führungszeugnis zu verlangen und bisher eingeholte Führungszeugnisse zu vernichten.

4.4 Das nachlässige Amtsgericht

Mitte 1993 schrieb mir ein Mann aus Freiburg seine lange Geschichte, wie er seinen Führerschein und seine Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung mit seinem Taxi los wurde und bis hin zum Bundesverwaltungsgericht alle Prozesse verlor. Auch hier war einst eine unbeschränkte BZR-Auskunft im Spiel. Das ging so:

Im August 1988 beantragte der Mann beim Bürgermeisteramt Freiburg die Verlängerung seiner Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung mit seinem Taxi. Das Bürgermeisteramt holte über ihn – was es durfte – ein Führungszeugnis beim Bundeszentralregister ein. Darin stand, daß er vom Amtsgericht Freiburg am 23. Juni 1986 wegen Diebstahls zu einer Geldstrafe von 200 DM und am 6. Nov. 1987 wegen Besitzes von Betäubungsmitteln zu einer Geldstrafe in Höhe von 250 DM verurteilt worden war. Weil das Bürgermeisteramt darob Zweifel hegte, ob es den Mann überhaupt noch ohne eine Gefährdung für die anderen Verkehrsteilnehmer Auto fahren lassen kann und ob er die notwendige Zuverlässigkeit zum Taxifahren besitzt, forderte es beim Amtsgericht Freiburg die beiden Strafakten an. Diese bekam es auch. In den amtsgerichtlichen Strafakten lag je eine unbeschränkte BZR-Auskunft, die einst die Staatsanwaltschaft Freiburg eingeholt hatte und auf denen als Verwendungszweck ausdrücklich stand: „Strafverfahren gegen den Betroffenen." So kam es, daß das Bürgermeisteramt Freiburg auch erfuhr, daß der Mann 1970 als 17jähriger und dann noch einmal 1975 mit dem Betäubungsmittelgesetz in Konflikt geraten und 1980 wegen fortgesetzten Diebstahls verurteilt worden war.

Die unbeschränkten Bundeszentralregisterauskünfte hätte das Bürgermeisteramt Freiburg nicht in die Hände bekommen dürfen; das Amtsgericht Freiburg hätte beide vor Versand aus seinen Strafakten nehmen müssen. Dies verlangt § 41 BZRG. Danach durfte das Amtsgericht Freiburg die beiden unbeschränkten Bundeszentralregisterauskünfte nur für die beiden Strafverfahren gegen den Mann verwerten, nicht aber an das Bürgermeisteramt Freiburg für das dort anhängige Fahrgastbeförderungserlaubnisverfahren weitergeben. So steht es im übrigen auch klipp und klar in den Richtlinien über das Straf- und Bußgeldverfahren, was das Amtsgericht Freiburg offenbar ebenfalls übersehen hatte. Beanstanden konnte ich die Fehler bloß deshalb nicht, weil mir das alte Landesdatenschutzgesetz ein Beanstandungsrecht lediglich für die unzulässige Weitergabe von in Dateien gespeicherten Daten einräumte, nicht aber auch von nur in Akten gespeicherten Daten, worum es hier ging. Das Amtsgericht Freiburg sah aber auch so seinen Fehler ein und wies seine Mitarbeiter sofort auf die Rechtslage hin.

4.5 Eine folgenschwere Fehlentscheidung

Allen, von deren Verstößen gegen das Bundeszentralregistergesetz bisher die Rede war, sei gesagt: sie befinden sich in bester Gesellschaft. Denn selbst das Justizministerium wirkte an solchem maßgeblich mit.

Im Mai 1992 sprachen zwei Psychologiestudentinnen von der Universität Heidelberg bei der Justizvollzugsanstalt Mannheim vor und baten für ihre Diplomarbeit, Personalakten der Strafgefangenen einsehen zu dürfen. Ihr Professor, der ihre Diplomarbeit betreute, erläuterte kurz, was geplant ist. Das Justizministerium gab dann Mitte Juni 1992 den Start frei. Die beiden Studentinnen konnten zur Tat schreiten und die kompletten Personalakten von 220 Strafgefangenen, in denen sich zum „Zwecke des Strafvollzugs" eingeholte unbeschränkte Bundeszentralregisterauskünfte, Urteilsausfertigungen, Beschlüsse über Widerrufe von Bewährungen, Haftbefehle und vielerlei andere persönliche Daten befanden, einsehen. Dies hätte nur laufen dürfen, wenn es eine Rechtsvorschrift erlaubt oder jeder Strafgefangene zugestimmt hätte. Beides war nicht der Fall: Die Zustimmung der Strafgefangenen hatte niemand eingeholt, die Akteneinsicht geschah hinter ihrem Rücken. Sie war auch nicht von einer Rechtsvorschrift gedeckt. Denn zum einen durften die in den Personalakten liegenden unbeschränkten Bundeszentralregisterauskünfte nach §§ 41, 44 BZRG nur für Zwecke des Strafvollzugs verwendet und deshalb nicht den beiden Psychologiestudentinnen vorgelegt werden. Zum anderen haben die beiden Studentinnen Zugang zu einer Fülle von Daten der Strafgefangenen erhalten. Schon allein die punktuellen Lebensdaten wie Alter, Beruf, Konfession, Familienstand, Kinderzahl, Verurteilungen, Haftzeit etc. stellen ein sensibles Datenmaterial dar. Die Informationen über die begangenen Straftaten, die Art und Höhe der Verurteilung und alles Weitere, was die Studentinnen aus der Lektüre der Strafurteile erfuhren – z. B. das zur Verurteilung führende Geschehen, die persönlichen Umstände der Tat, das Vorleben des Täters, seine persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse, die Beweggründe und Ziele der Tat, die Prognosen zur weiteren Entwicklung, die Tatbeteiligten etc. – ergeben in höchst verdichteter Form einen tiefen Einblick in die Persönlichkeit der Gefangenen. Wegen der Sensibilität und Fülle dieser Daten rangiert das Interesse der Gefangenen, daß sie nur für den Strafvollzug verwendet werden, vor den durchaus anerkennenswerten wissenschaftlichen Interessen der beiden Studentinnen an der Erstellung ihrer Diplomarbeiten. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG sah das Justizministerium ein, daß es die Akteneinsicht nicht ohne Einwilligung der Gefangenen hätte zulassen dürfen. Zu dieser Erkenntnis hätte es besser früher kommen sollen.

5. Der plötzliche Kindstod

Während in Baden-Württemberg die Säuglingssterblichkeit abnimmt – im Jahr 1979 waren es der amtlichen Statistik zufolge 964 und im Jahr 1991 noch 709 –, stieg die Zahl der am plötzlichen Kindstod verstorbenen Säuglinge im gleichen Zeitraum von 46 auf 158; mit dieser Problematik hat sich Mitte 1993 auch der Landtag befaßt (vgl. LT-Drs. 11/1915). Weshalb die Säuglinge plötzlich tot in ihren Bettchen liegen, weiß kein Mensch. Die Mediziner sind sich lediglich darüber einig, daß diesen Todesfällen ein multifunktionales Geschehen zugrunde liegt, wobei für den Tod der Säuglinge insbesondere Beeinträchtigungen der Atmung mitverantwortlich zu sein scheinen. Sie sagen, daß es sich beim plötzlichen Kindstod nicht um die Diagnose einer Krankheit, sondern um die Beschreibung eines Ereignisses handelt, das bei einem nach der Vorgeschichte völlig gesunden Säugling jenseits der Neugeborenenperiode zwischen dem 2. und 12. Monat „plötzlich und unerwartet" auftreten kann und die häufigste „Todesursache" in dieser Lebensphase darstellt. Daß in einer solchen Situation niemand die Kriminalpolizei im Hause haben will, ist nur zu verständlich. Gerade aber solches geschieht. In einem Fall, den Eltern aus dem Südbadischen an mich herantrugen und der auch Gegenstand einer Petition war (vgl. LT-Drs. 11/426), kam das so:

Als die Eltern mitten in der Nacht merkten, daß ihre 11 Wochen alte Tochter leblos in ihrer Wiege liegt, die im elterlichen Schlafzimmer stand, alarmierten sie den Notarzt. Dieser konnte nach erfolgloser Reanimation nur noch den Tod des Mädchens feststellen. Auf dem Leichenschauschein vermerkte er handschriftlich „plötzlicher Kindstod". Die durch Ankreuzen von „ja" oder „nein" ebenfalls zu beantwortende Frage, ob es Anhaltspunkte für einen nicht natürlichen Tod gibt, ließ der Notarzt offen, weil er sich nicht sicher war, unter welche Rubrik der plötzliche Kindstod fällt. Noch in der Nacht rief er deswegen bei der Freiburger Kinderklinik an; dort sagte man ihm, es handle sich um einen natürlichen Todesfall. Am nächsten Morgen vergewisserte sich der Notarzt dann noch fernmündlich beim örtlichen Polizeirevier, das ihm ebenfalls bestätigte: natürlicher Todesfall. Dennoch stand bald darauf die Freiburger Kripo bei den Eltern im Haus; sie vernahm die Mutter als Zeugin, fertigte einen genauen Bericht über den Leichenfundort und die Leiche des kleinen Mädchens, fotografierte alles, beschlagnahmte die Leiche des kleinen Mädchens und ließ sie zur Obduktion in die Freiburger Uniklinik bringen. Das Obduktionsergebnis bestätigte die vom Notarzt angenommene Todesursache „plötzlicher Kindstod". Dies ist kein Einzelfall, wie die in der Petition der Eltern erwähnte Untersuchung der Karlsruher Gesellschaft zur Erforschung des plötzlichen Säuglingstods Baden-Württemberg e. V. zeigt. Danach kam es in 42 von 60 untersuchten Fällen von plötzlichem Kindstod zu kriminalpolizeilichen Ermittlungen. Meistens hatte der Arzt die Polizei herbeigerufen, mitunter kam sie mit dem über den polizeilichen Notruf 110 herbeigerufenen Notarzt gleich mit.

Um zu verstehen, wie das passieren kann, muß man folgendes wissen: Nach § 22 des Bestattungsgesetzes muß der leichenschauende Arzt im Leichenschauschein ankreuzen, ob es Anhaltspunkte für einen nicht natürlichen Tod gibt oder nicht. Ist ersteres der Fall, muß er zugleich die Polizei verständigen. Diese muß nach den §§ 159, 160 StPO der Frage nachgehen, ob eine Straftat vorliegt. Das A und O ist also der Begriff des nicht natürlichen Todes. Hierunter fällt jeder durch äußere Einwirkung eingetretene Tod. Der Verdacht eines nicht natürlichen Todes kann sich insbesondere aus Spuren einer Gewaltanwendung, aber auch aus den Örtlichkeiten ergeben, an denen eine Leiche gefunden wird. So liegen die Dinge aber in Fällen des plötzlichen Kindstods nicht. Seiner Art nach handelt es sich um einen natürlichen Tod. Daß die Ursache des plötzlichen Kindstods in der Medizin nicht geklärt ist, ist eine andere Sache, die nicht geeignet ist, aus einem Fall eines plötzlichen Kindstods einen nicht natürlichen Todesfall zu machen. Klar ist deshalb: Hat der leichenschauende Arzt einen plötzlichen Kindstod diagnostiziert, braucht er die Kriminalpolizei nicht zu verständigen.

Justiz- und Sozialministerium, die ich kürzlich auf die Problematik ansprach, reagierten unterschiedlich: Das Justizministerium pflichtete mir bei, daß der plötzliche Kindstod ein Fall des „natürlichen Todes" ist eine Feststellung, die offenbar, wie der geschilderte Fall exemplarisch zeigt, in der Praxis bei leichenschauenden Ärzten und der Polizei nicht geläufig ist. Woran das liegt, weiß ich nicht. Womöglich legen leichenschauende Ärzte und mitunter die Polizei dem Begriff des nicht natürlichen Todesfalles eine andere Bedeutung bei und nehmen einen solchen bereits dann an, wenn – wie beim plötzlichen Kindstod – bloß die Todesursache nicht klar ist. In diese Richtung deutet auch die Äußerung des Sozialministeriums, der leichenschauende Arzt sei beim plötzlichen Kindstod ohne Kenntnis klinischer Befunde regelmäßig nicht in der Lage, die Feststellung „natürlicher Tod" mit hinreichender Sicherheit zu treffen. Ob es da die Ärzte nicht unterschätzt? Immerhin können sie – wie der vorliegende Fall zeigt – die Diagnose „plötzlicher Kindstod" stellen und scheitern bisweilen nur noch an der Frage: natürlicher oder nicht natürlicher Tod. Aufklärung tut deshalb not. Wie dies am besten geschieht, müssen weitere Kontakte mit Justiz- und Sozialministerium

zeigen. Eltern, die ihr Kind auf so tragische Weise wie beim plötzlichen Kindstod verlieren, sollte wenigstens erspart bleiben, daß sie es gleich auch noch mit der Polizei zu tun kriegen.

4. Teil: Das Rathaus

1. Rund um das Melderegister

1.1 Was geschah mit der Meldekartei Weikersheim?

Wohin mit der Melderegisterkartei? Das war in Weikersheim die Frage, als die alte Melderegisterkartei nach Umstellung auf die EDV ausgedient hatte. Für das Stadtarchiv war die Kartei mit ihren zigtausend Karten zu sperrig, und ein Vernichten in eigener Regie überforderte das Bürgermeisteramt. Deshalb beauftragte es eine Firma, die Karteikarten mikrozuverfilmen und dann zu vernichten. Die Firma holte die Kartei auch ab, lieferte einige Zeit später die Mikrofilme für das Archiv, übersandte eine Rechnung, in der sie getrennte Rechnungsposten für Vernichtung und deren Kontrolle auswies, und dazu eine Bestätigung, daß sie bei alledem die Datenschutzgesetze eingehalten habe. Somit schien alles in bester Ordnung – bis eines Tages ein Bündel unzerkleinerter Melderegisterkarten aus Weikersheim meinem Amt zuging. Ein Mitarbeiter des Innenministeriums hatte sie bei einer Betriebsüberprüfung einer anderen Altpapierhandelsfirma in Stuttgart mitgenommen und schließlich uns eingeschaltet, weil das Innenministerium ohne Unterstützung meines Amtes nicht aufklären konnte, was da passiert war. Nachdem ich ihm geschildert hatte, wie sich die Dinge bei der Stadt Weikersheim zugetragen hatten, konnte es die Spur aufnehmen und fand heraus: Die von der Stadt Weikersheim beauftragte Firma hatte die Melderegisterkartei nicht selbst vernichtet, sondern damit, wie sie sagte, eine zweite Firma beauftragt. Die zweite Firma freilich wollte vom Vernichtungsauftrag nichts erfahren haben: sie veräußerte die Karteikarten so, wie sie waren – also unzerkleinert – an eine dritte Firma – an jene Altpapierhandelsfirma, bei der das Innenministerium fündig geworden war. Dort verlor sich die Spur: wahrscheinlich landeten die Melderegisterkarten aus Weikersheim genauso wie das übrige Altpapier aus dieser Altpapierhandelsfirma bei einer Papierfabrik, der vierten und hoffentlich letzten Station. Wie dem letztlich auch war: ganz sicher ist, daß aus der Einwohnermeldekartei mit den vielen Daten der jetzigen und früheren Einwohner unversehens ein Handelsgut wurde, das auf seinen verschlungenen Wegen von Station zu Station immer wieder aufgeladen, transportiert, abgeladen und gelagert wurde und dabei durch viele Hände ging.

So hatte sich die Stadt Weikersheim die Erledigung ihres Vernichtungsauftrages nicht vorgestellt. Daß es so kam, hat sie freilich mitzuverantworten: sie verließ sich nämlich allzu gutgläubig auf die Versprechungen der beauftragten Firma, prompte und sorgfältige Arbeit zu leisten, und auf deren Bekundung, sie habe ähnliche Aufträge von 70 anderen Einwohnermeldeämtern. Zumindest hätte sich die Stadt Weikersheim vor Vergabe des Auftrags von der Firma näher darlegen lassen müssen, welche technischen und organisatorischen Vorkehrungen sie zur Gewährleistung des Datenschutzes im einzelnen getroffen hat. Nur dann hätte die Stadt beurteilen können, ob die Firma für den Auftrag überhaupt geeignet ist. Ferner hätte sie ihren Auftrag schriftlich vergeben und dabei etwa notwendige zusätzliche technische und organisatorische Maßnahmen

vereinbaren und außerdem festlegen müssen, ob die Firma bei der Mikroverfilmung und Vernichtung der Melderegisterkarten eine andere Firma heranziehen darf oder nicht. Zu guter Letzt hätte die Stadt Weikersheim der Firma auch genau sagen müssen, wie sie bei der Vernichtung der Melderegisterkarten im einzelnen vorzugehen hat. Das alles schreibt § 7 Abs. 2 LDSG vor. Daß die Stadt Weikersheim es an all dem fehlen ließ, war nach § 26 Abs. 1 LDSG zu beanstanden.

1.2 Zu auskunftsfreudig

Immer wieder beschweren sich bei mir Bürger, daß das Einwohnermeldeamt ihre Daten aus dem Melderegister an andere Bürger, Rechtsanwälte oder Firmen weitergab. Sie überrascht, dann von mir zu hören, daß ein Einwohnermeldeamt grundsätzlich schon jedermann bestimmte Auskünfte geben darf. Freilich passiert dabei immer wieder, daß Einwohnermeldeämter die ihnen durch das Meldegesetz gesetzten Grenzen nicht beachten und der Ärger der Bürger deshalb durchaus berechtigt ist:

Das Einwohnermeldeamt Forchheim teilte einem Rechtsanwalt, der bloß die Anschrift eines Einwohners wissen wollte, frei Haus gleich auch noch Geburtstag, Geburtsort, Staatsangehörigkeit und Familienstand des fraglichen Einwohners mit sowie, wann er sich angemeldet hat und daß es sich um seine Hauptwohnung handelt. Diese Daten hätte das Einwohnermeldeamt dem Rechtsanwalt keineswegs ohne weiteres herausgeben dürfen. Seine Erklärung, ein neuer Mitarbeiter hätte sich vertan, mochte ich nicht mehr recht glauben, als ich erfuhr, daß es fast eineinhalb Jahre später einer Bank über genau denselben Einwohner erneut mehr Meldedaten mitteilte als erlaubt. So auskunftsfreudig sich das Forchheimer Einwohnermeldeamt gegenüber Rechtsanwalt und Bank erwies, so wortkarg verhält es sich gegenüber mir: auf meine Beanstandung nach § 26 Abs. 1 LDSG vom Februar 1993 steht seine Antwort immer noch aus.

Das Einwohnermeldeamt Hemsbach überließ einer Firma, die in einigen Ortsteilen eine Breitbandkabelanlage baute, die Namen und Anschriften von 4 000 „Haushaltsvorständen" aus diesen Ortsteilen, damit sie die Betroffenen gezielt über ihr Angebot informieren und so für einen Anschluß an das Breitbandkabelnetz werben kann. Eine solche Gruppenauskunft darf ein Einwohnermeldeamt nur erteilen, wenn sie im öffentlichen Interesse liegt. Das Einwohnermeldeamt Hemsbach meinte, dies sei gegeben, da eine möglichst flächendeckende Teilnahme am Kabelfernsehen der Verunzierung des Stadtbildes durch „Satellitenschüsseln" entgegenwirke. So einfach, meine ich, durfte es sich die Gemeinde Hemsbach nicht machen: zum einen stand das wirtschaftliche Interesse der Firma an gezielter Werbung im Vordergrund; zum anderen hätte die Gemeinde die Einwohner auf andere Weise wissen lassen können, daß sie daran interessiert ist, daß sich möglichst viele am Kabelfernsehen beteiligen. Zudem hätte das Einwohnermeldeamt die Einwohnerdaten, die es der Firma überließ, gar nicht nach Haushaltsvorständen – wer immer das sein mag – sortieren und auswählen dürfen. Wegen dieser Fehler mußte ich das Vorgehen des Einwohnermeldeamts nach § 26 Abs. 1 LDSG beanstanden.

1.3 Auskunft über den Falschen – Schlamperei oder unvermeidlich?

An Kafka gemahnte mich, was mir unabhängig voneinander gleich zwei Bürgerinnen schilderten: ein Gericht lud sie – ohne daß sie nur im geringsten gewußt hätten, worum es geht – als Schuldnerin vor; auf ihre Beteuerungen, von nichts etwas zu wissen, verwies das Gericht auf die Akten, aus denen sich ihre Schuldnerschaft

schwarz auf weiß ergebe. Nur mit Mühe gelang es den beiden Frauen, das argwöhnische Gericht schließlich davon zu überzeugen, daß eine Personenverwechslung vorliegen muß. Beidemal führte die Spur zum Einwohnermeldeamt Stuttgart: es hatte jeweils den Gläubiger, der nach der aktuellen Anschrift seiner Schuldnerin fragte, mit seiner Melderegisterauskunft auf eine falsche Fährte gesetzt. In dem einen Fall hatten die Daten, die in dem Auskunftsersuchen über die Schuldnerin angegeben waren, bis auf ein Detail mit denen der „verwechselten" Einwohnerin übereingestimmt: die Hausnummer lag zwei Häuser daneben. Aber knapp daneben ist eben auch daneben; und da auch die gesuchte Schuldnerin mit den richtigen Daten im Melderegister des Einwohnermeldeamtes verzeichnet war, wäre die Panne vermeidbar gewesen. Dies gilt auch für den zweiten Fall, in dem die Dinge allerdings etwas komplizierter lagen: der Gläubiger hatte in seinem Auskunftsersuchen die Schuldnerin mit Vor- und Zuname, Geburtsnamen und Geburtsdatum korrekt bezeichnet, als letzte bekannte Anschrift in Stuttgart jedoch eine Adresse angegeben, unter der die Schuldnerin nie gewohnt hatte, unter der jedoch eine gleichnamige andere Person wohnte – nämlich die vom Gericht vorgeladene Bürgerin. Das Einwohnermeldeamt Stuttgart hätte bemerken müssen, daß die Angaben in dem Auskunftsersuchen auf zwei verschiedene Personen hinweisen und somit gar nicht klar war, über wen genau Auskunft begehrt wird. Trotz dieser Unstimmigkeit gab es Auskunft über die neue Anschrift derjenigen Einwohnerin, auf die das im Auskunftsersuchen angegebene Geburtsdatum zutraf, ohne zugleich den Gläubiger darauf hinzuweisen, daß aber diese Frau nicht in der von ihm in seinem Auskunftsersuchen angegebenen Straße und Hausnummer wohnt. Damit brachte das Einwohnermeldeamt zum Ausdruck, die Person, auf die sich die Auskunft bezieht, wohne tatsächlich unter der im Auskunftsersuchen angegebenen Anschrift. Und so verstand es auch der Gläubiger. Er richtete daher seine weiteren gerichtlichen Schritte gegen diese Frau, die jedoch nicht die Schuldnerin war. Auch wenn der Gläubiger mit seiner ungenauen Anfrage zur Verwirrung beigetragen hatte, mußte ich dennoch die Vorgehensweise des Einwohnermeldeamtes Stuttgart nach § 26 Abs. 1 LDSG beanstanden, weil sie Ausfluß einer generell fragwürdigen Praxis war. Das Einwohnermeldeamt Stuttgart erteilte nämlich bislang eine einfache Melderegisterauskunft immer schon dann, wenn drei Suchkriterien – also z. B. Name, Geburtsdatum und Straße – übereinstimmten. Dies mochte zwar im Regelfall ausreichen. Zu Schwierigkeiten führte es jedoch unausweichlich immer dann, wenn andere auch im Auskunftsersuchen aufgeführte Daten der gesuchten Person nicht mit dem Eintrag im Melderegister übereinstimmen und dies auch am Bildschirm mit einem Blick zu erkennen ist. Dann muß das Einwohnermeldeamt Stuttgart in seiner Auskunft auf Abweichungen zwischen den Anfragen und den Eintragungen im Melderegister hinweisen. Das will die Stadt Stuttgart, wie sie mich auf meine Beanstandung wissen ließ, künftig nolens volens tun.

1.4 Immer wieder Mißgeschicke bei der Veröffentlichung von Einwohnerdaten

Einwohnermeldeämter dürfen nicht nur Auskünfte geben, sondern bestimmte Einwohnerdaten sogar auch in Einwohnerbüchern und ähnlichen Nachschlagewerken veröffentlichen: dabei geht es um Vor- und Familiennamen, akademische Grade, Beruf und Anschriften aller volljährigen Einwohner. Die gleichen Daten dürfen Einwohnerämter von Jubilaren, die ihren 70. Geburtstag oder die goldene Hochzeit oder ein späteres Jubiläum begehen, im Amtsblatt oder über Presse und Rundfunk bekanntgeben. Wer nicht will, daß sein Einwohnermeldeamt mit seinen Daten so verfährt,

muß ihm gegenüber der Veröffentlichung seiner Daten ausdrücklich widersprechen. Daß diese Widerspruchslösung in der Praxis ihre Tücken hat, zeigen mir immer wieder Eingaben von Bürgern:

Damit die Einwohner überhaupt erfahren, daß sie sich gegen die Veröffentlichung ihrer Daten im Einwohnerbuch zur Wehr setzen können, müssen die Einwohnermeldeämter auf das Widerspruchsrecht durch öffentliche Bekanntmachung jeweils zwei bis vier Monate vor der Herausgabe des Adreßbuchs, im Fall der Jubiläumsdaten mindestens jährlich einmal hinweisen. Schon mit dieser Bekanntmachungspflicht hapert es manchmal:

- Das Einwohnermeldeamt Bühl beispielsweise übersah lange Zeit offenbar völlig die Hinweispflicht; es hatte bis 1993 noch nie die seit 1980 vorgeschriebene öffentliche Bekanntmachung des Widerspruchsrechts in die Zeitung oder ins Amtsblatt gesetzt, gleichwohl aber regelmäßig Jubiläumsdaten der Einwohner veröffentlicht. Wegen der unterbliebenen Hinweise waren alle bisherigen Veröffentlichungen rechtswidrig. Als dies durch eine Bürgerbeschwerde aufkam, versprach die Stadt Bühl auf meine Beanstandung nach § 26 Abs. 1 LDSG hin, es wenigstens künftig richtig zu machen.
- Manche Einwohnermeldeämter haben keine glückliche Hand, wenn sie den Text der öffentlichen Bekanntmachung über das Widerspruchsrecht formulieren: immer wieder erwähnen sie darin auch die sogenannte Auskunftssperre. Bei der Auskunftssperre geht es freilich um anderes. Sie kann beantragen, wer ein berechtigtes Interesse glaubhaft machen kann, daß das Einwohnermeldeamt Melderegisterauskünfte über seine Person verweigern soll. Eine solche Auskunftssperre ist zeitlich befristet und für ihren Eintrag kann das Einwohnermeldeamt eine Gebühr verlangen. Sie hat also nichts mit dem Widerspruchsrecht gegen die Veröffentlichung von Jubiläumsdaten zu tun. Ihre Erwähnung in Zusammenhang mit beabsichtigten Veröffentlichungen von Meldedaten trägt daher nur zur Verwirrung bei, wie mir 1993 erneut Eingaben von Bürgern aus Eberbach und aus Rosengarten zeigten:
- Die Stadt Eberbach formulierte ihre Bekanntmachung so, daß der unbefangene Leser daraus schließen mußte, man müsse stets, um die Veröffentlichung seiner Jubiläumsdaten zu verhindern, eine zeitlich befristete Auskunftssperre beantragen. Auf meine Hinweise räumte sie ein, sie habe ihre Bekanntmachung mißverständlich formuliert; flugs brachte sie die Sache in Ordnung.
- In Rosengarten beantragte ein Bürger eine „Auskunftssperre" und nahm dabei Bezug auf die Bekanntmachung über das Widerspruchsrecht gegen die Veröffentlichung von Jubiläumsdaten. Aus seinen weiteren Ausführungen ließ sich unschwer entnehmen, daß er – mit den Spitzfindigkeiten der Gesetzes- und Juristensprache nicht vertraut – bloß der Veröffentlichung von Jubiläumsdaten widersprechen wollte. Trotzdem trug das Einwohnermeldeamt bei ihm im Melderegister eine Auskunftssperre ein, obwohl der Bürger kein einziges Wort über ein berechtigtes Interesse, das ein solcher Eintrag voraussetzt, verloren hatte. Als er dafür 40 DM berappen mußte und gleichzeitig hörte, daß seinem Anliegen nur befristet entsprochen war, bekam, wie er mir schrieb, „sein Verständnis für den Datenschutz einen deutlichen Knacks". Zum Glück sah die Gemeinde Rosengarten ihren Fehler ein, brachte die Vermerke im Melderegister in Ordnung und erstattete dem Bürger den entrichteten Obolus; eine Beanstandung nach § 26 Abs. 1 LDSG war deshalb nicht mehr nötig.

Pannen kann es aber auch dort geben, wo die Bekanntmachung über das Widerspruchsrecht in Ordnung ist.

- So mußte ein Ehepaar aus Winnenden mit Bestürzung feststellen, daß es im Stadtadreßbuch 1992 aufgeführt war, obwohl es bereits 1988 dagegen Widerspruch eingelegt und die Stadt schriftlich bestätigt hatte, sie würde künftig ihre Daten nicht mehr im Stadtadreßbuch veröffentlichen. Der Widerspruch der Eheleute war innerhalb der Stadtverwaltung einfach untergegangen, ohne daß sich im nachhinein noch aufklären ließ, wie. Das hätte nicht passieren dürfen und war deshalb nach § 26 Abs. 1 LDSG zu beanstanden.
- Noch schockierter war ein diplomierter Akademiker, als er beim Blättern im Einwohnerbuch seiner Stadt feststellen mußte, daß er darin als „Lagerist" aufgeführt war. Das Einwohnermeldeamt hatte diese Berufsbezeichnung aus dem Melderegister übernommen. Wie es zu diesem Eintrag im Melderegister genau gekommen war, ließ sich im nachhinein nicht mehr aufklären. Wahrscheinlich erfolgte er im Zusammenhang mit der Ausstellung einer Lohnsteuerkarte, die der Mann einst als Student einmal für einen Ferienjob im Lager einer Firma benötigt hatte. Der Vorfall wirft ein Schlaglicht auf die ganze Fragwürdigkeit der Regelung des Meldegesetzes, die Berufsangabe im Melderegister allein wegen der Adreßbücher zu speichern. Weil kein Einwohner verpflichtet ist, dem Einwohnermeldeamt mitzuteilen, welchen Beruf er ergreift oder wenn sich sein Beruf ändert, und zudem Einwohnermeldeämter weder verpflichtet sind noch die Möglichkeit haben, Berufsangaben zu überprüfen, kann man sich ausmalen, daß es in den Melderegistern von irreführenden Berufsangaben nur so wimmelt. An solchen Berufsangaben kann aber weder die Werbewirtschaft interessiert sein, die sich seinerzeit für die jetzige Regelung stark gemacht hatte, noch taugen sie zur Identifizierung namensgleicher Personen.

2. Die Städte und ihr Wohnungsmarkt

Preiswerte Wohnungen sind Mangelware. Davon kann jeder ein Lied singen, der sich eine Wohnung suchen muß. Spätestens dann wird ihm auch klar, welch wichtige Rolle unsere Städte auf dem Wohnungsmarkt spielen. Sie sind oft die letzte Hoffnung vieler Wohnungssuchender; Bewohner preisgünstiger Sozialwohnungen stöhnen dagegen, weil sie die Stadt zur Kasse bittet. Da es bei alledem um menschliche Schicksale geht, müssen die Städte viele Informationen über Eigentümer, Mieter und Wohnungssuchende sammeln und erfassen. Um zu sehen, wie sie dabei vorgehen, besuchte mein Amt die Städte Freiburg i. Br., Heidelberg und Ludwigsburg.

2.1 Die Belegungsbindung

Öffentlich geförderte Wohnungen sollen nur einkommensschwachen Mietern zugute kommen. Der Eigentümer darf deshalb eine solche Wohnung nur einem Mieter überlassen, der zum begünstigten Personenkreis zählt.

2.1.1 Die Wohnberechtigungsbescheinigung

Wer berechtigt ist, eine Sozialwohnung zu bewohnen, muß sich dies zuvor von seiner Gemeinde oder Stadt bescheinigen lassen. Das geht nicht ab ohne Formulare. Anstatt es sich einfach zu machen und das einst vom Innenministerium ausgearbeitete Musterantragsformular zu verwenden, handelten die Städte Heidelberg und Freiburg i. Br. nach dem Motto „selbst ist die Stadt" und entwarfen eigene Vordrucke. Und

prompt fragten sie zuviel: weder muß die Stadt für die Prüfung, ob ein Antragsteller zum berechtigten Personenkreis zählt, wissen, welche Staatsangehörigkeit er und seine Angehörigen besitzen, noch kommt es darauf an, ob ein Nichtverheirateter ledig, verwitwet oder geschieden ist. Auch der Heiratstermin ist nur bei Jungvermählten von Bedeutung. Die Stadt Heidelberg wollte zudem u. a. von Aussiedlern noch genau wissen, wann und aus welchem Land sie in die Bundesrepublik gezogen sind. Daß die beiden Städte zuviel fragten und die Antragsteller zudem nicht so über ihre Rechte bei der Ausfüllung des Antragsvordrucks belehrten, wie es das Landesdatenschutzgesetz vorschreibt, mußte ich gemäß § 26 LDSG beanstanden. Welche Konsequenzen sie daraus ziehen, ist noch nicht bekannt.

2.1.2 Die Wohnungskartei

Um stets einen Überblick darüber zu haben, welche Wohnungen der Belegungsbindung unterliegen, und darauf achten zu können, daß diese auch beachtet wird, müssen die Gemeinden eine Kartei über die öffentlich geförderten Wohnungen führen. Welche Angaben die Wohnungskartei enthalten darf, regelt eine Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums. Auch bei der Führung dieser Kartei zeigten sich Mängel:

In Heidelberg und Freiburg i. Br. sahen die Karteikarten mehr Eintragungen vor, als zur Überwachung der Belegungsbindung notwendig ist. Dazu muß eine Stadt z. B. nicht wissen, ob die Sozialwohnung mit Zentralheizung oder Öfen ausgestattet ist. Auch ist dafür die Kontonummer des Darlehenskontos ebensowenig von Bedeutung wie das Datum der Anmeldung des Mieters beim Meldeamt. Freie Felder für Vermerke oder Bemerkungen verleiten zudem erfahrungsgemäß nur zu weiteren Eintragungen, die gar nicht notwendig wären.

Obwohl für die Überwachung der Wohnungsbindung nur der jeweilige Mieter von Interesse ist, waren aus den Karteikarten durchweg auch die früheren Mieter bis zurück zum Erstbezug der Wohnung oder zur Einführung der Wohnungskartei zu ersehen. Das durfte nicht sein. Weil aber die Löschung der Daten der Altmieter nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand möglich wäre, muß wenigstens verlangt werden, daß sie die Stadt mit einem Sperrvermerk versieht, und im übrigen in Zukunft ihre Wohnungskartei so führt, daß sie die Daten der Altmieter jederzeit problemlos löschen kann.

Endet die Belegungsbindung, macht es keinen Sinn mehr, die Wohnung in der Wohnungskartei fortzuführen. Die Stadt Ludwigsburg nahm die Karteikarte einer solchen Wohnung jeweils aus der Wohnungskartei heraus; statt sie zu vernichten, ordnete sie die Karte in ihre Kartei über frühere Sozialwohnungen ein. Das war völlig überflüssig, denn für eine solche Kartei bestand keinerlei Notwendigkeit. Eine Beanstandung nach § 26 Abs. 1 LDSG war daher nicht zu vermeiden.

2.2 Die Fehlbelegungsabgabe

Ein Mieter, der einmal zu Recht in eine preisgünstige Sozialwohnung einzog, darf auch dann dort wohnen bleiben, wenn sich sein Einkommen so verbessert, daß er gar nicht mehr zu dem begünstigten Personenkreis gehört. Diesen Vorteil soll die Fehlbelegungsabgabe abschöpfen. Sie wird seit 1989 in der Stadt Stuttgart erhoben; seit 1990 sind weitere über 100 Städte und Gemeinden des Landes zur Erhebung verpflichtet. Keine Frage, damit kam auf

diese Kommunen eine Aufgabe zu, die einen ganz erheblichen Verwaltungsaufwand mit sich brachte; schließlich mußten sie alle Inhaber von Sozialwohnungen zur Abgabe einer Erklärung und zur Vorlage von Nachweisen auffordern, deren Angaben überprüfen und am Ende entscheiden, ob eine Fehlbelegungsabgabe zu entrichten ist oder nicht. Kein Wunder, daß diese Städte nach dem Kollegen Computer riefen. Doch als die Kommunen sich ans Werk machen und mit der Erhebung der Fehlbelegungsabgabe beginnen wollten, konnte die Datenzentrale, die sich selbst als kommunales Softwarehaus tituliert, nicht mit einem selbstentwickelten EDV-Verfahren aufwarten. Um die Städte und Gemeinden nicht im Regen stehenzulassen, stellte sie ihnen als Übergangslösung ein einstmals von der Stadt Stuttgart für ihre Zwecke entwickeltes EDV-Verfahren zu Verfügung; zuvor änderte sie einige Punkte daran. Die Mehrzahl der Kommunen griff dann auch zu. Richtig glücklich wurden sie damit freilich nicht: das Verfahren ist störanfällig und leistet weniger als erwartet. Von vornherein wies es zudem gerade in Sachen Datenschutz Mängel auf, die prompt zu Fehlern bei seinem Einsatz vor Ort führten:

Weil das Verfahren es erlaubt, speicherten die Städte Heidelberg und Freiburg i. Br. neben den einzelnen Sozialwohnungsmietern jeweils auch Angaben, die für die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe ohne Bedeutung sind, z. B. den Namen des Vermieters sowie die Zahl der Zimmer der Wohnung.

Weil das Verfahren es so vorsieht, speicherten die drei Städte das Einkommen der Mieter der Sozialwohnung selbst noch, nachdem der Bescheid über die Fehlbelegungsabgabe hinfällig war.

Zu alledem haperte es mit dem Paßwortschutz gewaltig.

Auch wenn die Tage dieses Verfahrens, wie man hört, gezählt sind und ein neues, hoffentlich besseres in Anmarsch ist, mußte ich doch gegenüber der Datenzentrale und den drei Städten Beanstandungen nach § 26 Abs. 1 LDSG aussprechen.

2.3 Die Wohnungsvergabe durch die Stadt

Schon immer gehörte zu den wichtigen Aufgaben unserer Städte und Gemeinden, dafür zu sorgen, daß ihre Bürger menschenwürdig wohnen können. Viele Städte vergeben deshalb stadteigene Wohnungen oder freiwerdende Mietwohnungen, auf deren Wiederbelegung sie Einfluß nehmen können, nach sozialen Gesichtspunkten. So auch die Städte Ludwigsburg und Freiburg i. Br.: sie verfügen jeweils über eine kleine Zahl stadteigener Wohnungen und haben ein Belegungsrecht für Wohnungen der jeweiligen städtischen Wohnungsgesellschaft und einiger anderer privater Eigentümer. Wie überall ist es auch dort leider so, daß die Nachfrage nach solchen Wohnungen weit höher ist als Wohnungen zu vergeben sind. Deshalb müssen die Städte eine Auswahl unter den Wohnungssuchenden treffen. Damit allein, daß ein Wohnungssuchender zu dem berechtigten Personenkreis zählt, ist es dabei nicht getan. Wie dringlich er eine Wohnung braucht, ist ein weiteres wichtiges Vergabekriterium. Welche menschliche Schicksale sich dahinter verbergen, läßt der in Freiburg i. Br. verwendete Katalog nur erahnen: Räumungsurteil, Zwangsversteigerung, Haftentlassung, Frauenhaus lauten einige der Stichworte. Wer sich unter diesen Voraussetzungen um eine Wohnung bewirbt, muß also der Stadt in ganz erheblichem Maße seine familiären und wirtschaftlichen Verhältnisse sowie seine Wohnsituation darlegen und damit seine gesamten Lebensumstände preisgeben. Damit hier nicht übers Ziel hinausgeschossen wird, ist auf folgendes besonders zu achten:

Wichtig ist vor allem: Aus Gründen der Gleichbehandlung aller Wohnungssuchenden müssen die Städte für die Vergabe der Wohnungen möglichst klare Entscheidungskriterien festlegen.

Diese sind zugleich der Maßstab dafür, was die Städte alles die Wohnungssuchenden über ihre persönlichen Verhältnisse fragen dürfen, ohne in Konflikt mit dem Landesdatenschutzgesetz zu geraten. Denn klar ist, auch hierbei gibt es Grenzen: eine Stadt darf nur die Angaben erheben, die sie kennen muß, um anhand der Vergabekriterien ihre Entscheidung zu treffen.

Wenn schon ein Wohnungssuchender gezwungen ist, in einem solchen Fall seine gesamten Lebensumstände bekanntzugeben, dann sollte wenigstens der Kreis derer, die davon Kenntnis erhalten, möglichst klein bleiben. Das ist aber nicht so selbstverständlich, wie sich in Ludwigsburg und Freiburg i. Br. zeigte: dort entscheidet über die Wohnungsvergabe nicht etwa das Amt, bei dem der Antrag einzureichen ist. In Ludwigsburg ist dies Sache einer Vergabekommission, der zwei Bürgermeister, drei Amtsleiter, ein Sachgebietsleiter und sein Stellvertreter sowie der Geschäftsführer der städtischen Wohnungsbaugesellschaft angehören; in Freiburg i. Br. gibt es dafür gar eine gemeinderätliche Kommission, die nicht nur der Vergabe der Wohnungen, sondern sogar auch noch der Aufnahme in die Wohnungssuchendendatei zustimmen muß. Wenn, wie in Ludwigsburg, Vertreter anderer Ämter der Stadt an der Wohnungsvergabe beteiligt sind, besteht das Risiko, daß – und sei es auch nur unbewußt – ihr Wissen aus ihrer Haupttätigkeit unzulässigerweise in die Entscheidung über die Wohnungsvergabe einfließt oder umgekehrt, Informationen aus der Vergabekommission in ihr jeweiliges Amt. Bei der Freiburger Lösung fragt sich, ob die Mitwirkung einer gemeinderätlichen Kommission überhaupt in Einklang mit der Gemeindeordnung steht: denn es handelt sich doch bei der Entscheidung über die Aufnahme in die Wohnungssucherliste und der Vergabe einer Wohnung um ein Geschäft der laufenden Verwaltung, das zu erledigen eigentlich Sache des Bürgermeisters ist. Zu alledem geben die beiden Städte dem großen Kreis der an der Entscheidung Beteiligten jeweils Listen mit umfangreichen Angaben über die Wohnungssuchenden an die Hand; Freiburg i. Br. stellt diese Listen gleich in 28facher Fertigung her. Zudem sammelten sie nicht einmal nach der Entscheidung diese Materialien wieder vollständig ein.

Beide Städte habe ich deshalb aufgefordert, ihre Verfahrensweise zu überprüfen. Eine Antwort steht noch aus.

2.4 Ludwigsburger Mietspiegel

Mietspiegel sind wichtig. Sie machen das Mietpreisgefüge transparent und sind damit für Mieter, Vermieter und Gerichte eine wichtige Orientierungshilfe, wenn es um die Frage geht, ob eine Mietpreiserhöhung gerechtfertigt ist. Nicht alle Städte nehmen den Aufwand für das Erstellen eines Mietspiegels auf sich – wohl aber die Stadt Ludwigsburg. Sie erhebt im Abstand von zwei Jahren bei Mietern nicht preisgebundener Wohnungen Angaben über Art, Größe, Ausstattung und Beschaffenheit, Lage und Höhe der Miete ihrer Wohnungen, wertet diese Angaben aus und stellt sie in der Übersicht über die „üblichen Entgelte" für jeweils vergleichbare Wohnungen – eben dem Mietspiegel – zusammen.

Die Qualität eines solchen Mietspiegels hängt zu einem guten Teil davon ab, daß die Mieter, welche die Stadt für die Befragung auswählt, auch bereit sind, an der Befragung mitzuwirken und zutreffende Angaben zu machen. Eine Auskunftspflicht besteht nämlich nicht. Deshalb überlegte die Stadt Ludwigsburg, wie sie die Mieter bewegen konnte mitzumachen. Sie gab ein Merkblatt heraus „Hinweise zum Datenschutz", in dem u. a. zu lesen war: „Die Daten werden ausschließlich vom Liegenschaftsamt zur Erhebung des Mietspiegels verwendet; andere Personen, Behörden und Dienststellen haben keinen Zugang zu den Daten". Damit versprach die

Stadt Ludwigsburg mehr, als sie später hielt. Denn das Liegenschaftsamt erstellte den Mietspiegel gar nicht selbst, sondern beauftragte damit eine Privatperson. Deren Tätigkeit beschränkte sich nicht etwa nur auf eine technische Hilfe bei der Datenverarbeitung; vielmehr war es auch deren Sache, die Daten zu analysieren und die Vergleichsmiettabelle zu erstellen. Dazu gab ihr die Stadt alle ausgefüllten Fragebogen an die Hand. Zwar erlaubt das Datenschutzrecht grundsätzlich durchaus, andere bei einer solchen Aktion einzuschalten. Bloß, das hätte man den befragten Mietern dann vorab auch sagen müssen; davon war jedoch bei der Mieterinformation keine Rede. Weil es weit mehr als ein Schönheitsfehler ist, wenn eine Stadt Bürger, die ihr freiwillig Informationen angeben, über deren weitere Verarbeitung unzutreffend informiert, beanstandete ich dieses Vorgehen nach § 26 Abs. 1 LDSG.

2.5 Augenmaß ist gefragt

Im Bestreben, alles möglichst korrekt zu machen, kann man auch übertreiben und damit Bürger ohne Not unter Druck setzen. So war es bei einer Wohngeldsache, die das Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald zu bearbeiten hatte. Ein Mieter, der bereits ein Jahr lang Wohngeld bezog, stellte einen Verlängerungsantrag. Da seine Wohnverhältnisse sich nicht verändert hatten, ging er dabei davon aus, daß alles glatt läuft. Doch da täuschte er sich ziemlich. Die Wohngeldstelle des Landratsamtes forderte ihn nämlich überraschend auf, eine von seinem Vermieter unterschriebene sogenannte Mietbescheinigung vorzulegen. In solchen Mietbescheinigungen sind u. a. Art, Größe und Ausstattung der gemieteten Wohnung, Höhe und Zusammensetzung der laufenden Miete einschließlich etwaiger darin enthaltener Nebenkosten und der Zeitpunkt, zu dem die Wohnung erstmals bezugsfertig war, im einzelnen aufzuführen. Beim ersten Wohngeldantrag hatte sich die Wohngeldstelle noch mit der Vorlage der Mietvertragsunterlagen begnügt. Der Mieter weigerte sich, die Mietbescheinigung vorzulegen, weil er zum einen glaubte, die erforderlichen Nachweise bereits erbracht zu haben, und zum anderen verhindern wollte, daß sein Vermieter erfährt, daß er Wohngeld bezieht und so Rückschlüsse auf seine finanziellen Verhältnisse ziehen kann. Wegen seiner Weigerung, lehnte dann die Wohngeldstelle seinen Wohngeldantrag mit der Begründung ab, der Mieter sei seiner Mitwirkungspflicht nicht nachgekommen. Meine Rückfrage beim Landratsamt ergab, daß es die Mietbescheinigung nur verlangt hatte, weil

- nach der Aktenlage unklar war, ob die Wohnung nun 1979 oder 1980 erstmals bezogen worden ist, und
- nach den Berechnungen der Wohngeldstelle die zu zahlende Miete eigentlich um 30 DM höher sein müßte, als sie der Mieter angegeben hat.

Zu alledem mußte mir die Wohngeldstelle auf meine Nachfrage hin noch einräumen, daß weder die Unklarheit über den Zeitpunkt des Erstbezugs der Wohnung noch die von der Wohngeldstelle errechnete Diskrepanz bei der Miethöhe irgendeinen Einfluß auf die Entscheidung über den anstehenden Wohngeldantrag hatte. Mit anderen Worten:

Das Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald verlangte die Mietbescheinigung und die damit verbundene Mitteilung des Mieters an seinen Vermieter, daß er Wohngeld bezieht, letztlich nur, um Dinge aufzuklären, die für die Entscheidung über den konkreten Wohngeldantrag ohne jede Bedeutung waren. Das ging entschieden zu weit: ein Mieter muß nämlich im Wohngeldverfahren nur die erforderlichen Nachweise für die Entscheidung über den Antrag vorlegen. Das sah am Ende auch das Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald so und verzichtete auf die Vorlage der Mietbescheinigung. Die Frage bleibt, warum nicht gleich so?

3. Das Gewerberegister

Wer ein Gewerbe ausüben will, muß in der Regel keine großen Hürden überwinden. Die Gewerbeordnung verlangt von ihm nur, der Gemeinde anzuzeigen, daß er ab jetzt das Gewerbe ausübt. Sinn solcher Anzeigen ist, der Gewerbebehörde Aufschluß zu geben über Zahl und Art der in ihrem Bezirk vorhandenen Gewerbebetriebe und zugleich die Möglichkeit, die Gewerbeausübung zu überwachen. Die Sammlung der Anzeigen bei der Gewerbebehörde ist eine wichtige Informationsquelle für viele Behörden und private Personen und Stellen. Allein die Stuttgarter Stadtverwaltung muß jedes Jahr ca. 10 000 bis 12 000 Gewerbeanzeigen und eine Vielzahl von Auskunftsersuchen bearbeiten. Kein Wunder, daß deshalb auch hier nach dem Kollegen Computer gerufen wurde. Seit Sommer 1992 setzt die Stadt Stuttgart ein von der Datenzentrale Baden-Württemberg entwickeltes und landesweit zum Einsatz angebotenes EDV-Verfahren ein. Damit kann die Gewerbebehörde die Gewerbeanzeigen elektronisch speichern, sich über die Daten eines gemeldeten Betriebs auf Knopfdruck am Bildschirm informieren und sich auch ganz oder teilweise ausdrucken lassen. Gespannt darauf, wie sich das neue Verfahren in der Praxis bewährt, besuchten wir die Stadtverwaltung Stuttgart und stellten dabei unter anderem fest:

3.1 Eine Informationsquelle für viele

Als Laie kann man nur staunen, wenn man erfährt, wie viele Behörden und Stellen sich für die Gewerbeanzeigen interessieren und jeweils erfahren wollen, wann eine neue Anzeige bei der Gewerbebehörde eingeht. Wer in Stuttgart einen Betrieb anmeldet, muß damit rechnen, daß bis zu 15 Stellen innerhalb und außerhalb der Stadtverwaltung einen Ausdruck seiner Gewerbeanzeige erhalten:

Obgleich die Gewerbeanzeigen ja eigentlich allein für die Stellen der Gewerbeüberwachung gemünzt sind, erfahren stets auch, wen wundert's, das Finanzamt, das städtische Steueramt, das Gewerbeaufsichtsamt und das Eichamt von der Gewerbeausübung. Selbst das Statistische Landesamt hatte bis vor kurzem ein Abonnement.

Auszüge aus der Gewerbeanzeige gehen an

- die Ausländerbehörde, wenn der Inhaber des Gewerbebetriebs nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt,
- das Amt für Umweltschutz, soweit es um emittierende oder Sonderabfälle erzeugende Betriebe geht,
- das Amt für Wohnungswesen, wenn die Betriebsstätte und die Wohnung des Betriebsinhabers identisch sind und sich daraus ein Hinweis auf einen Verstoß gegen das Wohnraumzweckentfremdungsverbot ergibt.
- Zudem erhielt die Straßenverkehrsbehörde bei Unternehmen des Güterkraftverkehrs solche Auszüge.

Mit diesem umfangreichen Mitteilungsdienst tat die Stadt dann doch etwas des Guten zuviel:

Über jede Kritik erhaben waren nur die Mitteilungen an die Ausländerbehörde, das Finanzamt und das städtische Steueramt; denn sie sind der Stadt ausdrücklich durch Gesetz auferlegt.

Die Mitteilungen an das Gewerbeaufsichtsamt, das Eichamt, das Amt für Umweltschutz und das Amt für Wohnungswesen der Stadt erfolgten, obwohl dies bislang nicht durch Rechtsvorschrift zugelassen und deshalb eigentlich rechtswidrig war. Von einer Beanstandung nach § 26 LDSG sah ich gleichwohl ab, weil in Bälde mit einer Änderung der Gewerbeordnung zu rechnen ist, die diese Mitteilungen zulassen wird und zudem diese Stellen in der Tat Kenntnis von der Gewerbeausübung haben sollten.

- Anders sah es bei den Mitteilungen an das Statistische Landesamt und an die Straßenverkehrsbehörde aus. Daß auch sie über Gewerbeanzeigen informiert werden, ist nun wirklich nicht notwendig; ich beanstandete deshalb diese Mitteilungen nach § 26 LDSG. Die Stadt Stuttgart schloß sich meiner Beurteilung an und stellte diese Praxis schon unmittelbar nach dem Kontrollbesuch ein.

3.2 Mängel des EDV-Verfahrens

Obwohl ich der Datenzentrale seit Jahr und Tag rate, sorgfältiger bei der Programmierung ihrer EDV-Verfahren zu Werke zu gehen, ließ auch wieder die Ausgestaltung des neuen Gewerbeverfahrens sehr zu wünschen übrig.

3.2.1 Einmal gespeichert, immer gespeichert!

Bei Gewerbebetrieben kommt es häufig vor, daß Betriebsinhaber ausscheiden, Betriebsstätten verlegt oder Betriebe ganz aufgelöst werden. Klar ist: die aus diesen Gründen nicht mehr benötigten Daten muß die Gewerbebehörde löschen. Doch das konnte die Stadtverwaltung Stuttgart beim besten Willen nicht tun: Als ob die Datenzentrale noch nie etwas von Datenlöschung gehört hätte, kennt das Verfahren weder eine sog. Regellöschfunktion, bei der die zu löschenden Daten zu bestimmten Stichtagen automatisch gelöscht werden, noch kann der Benutzer einzelne Datensätze löschen. Es ist wahrlich ein Kampf gegen Windmühlen, den ich in dieser Frage mit der Datenzentrale Baden-Württemberg bestreiten muß. Obwohl ich ihr in den vergangenen Jahren immer wieder darlegte, daß ein Massenverfahren – in Stuttgart sind immerhin ca. 32 000 Gewerbebetriebe gespeichert – eine Regellöschfunktion haben muß, gibt sie immer noch solche EDV-Verfahren zum Einsatz frei, die genau dies nicht kennen. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG versprach sie, das Verfahren im nächsten Jahr mit einer solchen Funktion auszustatten. Warum nicht gleich so?

3.2.2 Zugriffsrechte begrenzen!

Zu großzügig verfuhr die Stadt Stuttgart bei der Vergabe der Zugriffsrechte an ihre Mitarbeiter, die mit den Gewerbeanzeigen zu tun haben:

- Die Mitarbeiter in der Gewerbeüberwachung konnten sich nicht nur alle Daten am Bildschirm anzeigen lassen, sondern auch Daten in den Computer eingeben und speichern. Letzteres war nicht gerechtfertigt: da diese Mitarbeiter keine Gewerbeanzeigen bearbeiten, haben sie auch nichts mit der Speicherung der Daten zu tun; es genügt also ein lesender Zugriff.

  Die Sachbearbeiter der Lebensmittelüberwachung benötigen nur Informationen über die Betriebe, die der Lebensmittelüberwachung unterliegen. Gleichwohl erhielten sie einen uneingeschränkten lesenden und schreibenden Zugriff auf die Daten aller Gewerbebetriebe. Bei weitem zuviel!

- Weil Abteilungs- und Dienststellenleiter innerhalb ihres Aufgabenbereichs leitende und koordinierende Funktionen ausüben, brauchen sie nur in Ausnahmefällen selbst auf gespeicherte Daten zugreifen; sie können sich bei Bedarf von ihren Mitarbeitern informieren lassen. Geht es um die Frage, ob auch Abteilungs- und Dienststellenleiter Zugriffsrechte erhalten, muß die Stadt zunächst einmal prüfen, wie häufig sie überhaupt auf gespeicherte Daten zugreifen müssen, wie viele Daten sie dabei im Schnitt be-

nötigen und wie schnell der Zugriff erfolgen muß. Erst anhand dessen läßt sich entscheiden, ob sie überhaupt einen jederzeitigen Zugriff auf die gespeicherten Daten benötigen. Wenn dem so sein sollte, dann genügt auf jeden Fall ein lesender Zugriff.

Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG teilte mir die Stadt Stuttgart mit, das Verfahren lasse die von mir geforderte Begrenzung der Zugriffsrechte nicht zu. Die Erörterungen darüber sind noch nicht abgeschlossen.

3.2.3 Unzureichende Protokollierung

Weil EDV-Verfahren so vielerlei Möglichkeiten bieten und man in aller Regel Daten neu eingeben, bereits gespeicherte Daten verändern oder auch löschen kann, ist wichtig, daß sie zugleich die Aktivitäten der jeweiligen Benutzer automatisch protokollieren und damit Spuren bleiben, wer was gemacht hat. Nur dann ist die Datenverarbeitung transparent und nachvollziehbar. Doch auch mit der Protokollierung war es beim Gewerbeverfahren der Datenzentrale nicht zum besten bestellt: es speicherte zwar, wenn jemand Gewerbedaten eingab die Benutzerkennung, die Nummer des Terminals, an dem der Benutzer gerade arbeitet, sowie Datum und Uhrzeit. Diese Protokollinformation konnte das Verfahren freilich später weder anzeigen noch auswerten. Damit hatte die Stadt Stuttgart keine Möglichkeit nachzuprüfen, welcher ihrer Mitarbeiter wann welche Daten eingegeben oder geändert hat. Sie konnte nicht einmal stichprobenartig kontrollieren, ob ihre Mitarbeiter entsprechend ihren Zugriffsrechten verfahren oder sie mißbrauchen. Diese mangelhafte Protokollierung des Verfahrens mußte ich gemäß § 26 LDSG gegenüber der Datenzentrale beanstanden. Bislang hat sie mir noch keinen Zeitpunkt genannt, bis wann das Verfahren so geändert ist, daß es auch die Protokolldaten anzeigen und auswerten kann.

4. Verschwiegenheit am falschen Platz

Mit Inkrafttreten des neuen Landesdatenschutzgesetzes vor zwei Jahren verbesserte sich die Rechtsstellung des Bürgers besonders in einem Punkt: er kann seitdem von einer Behörde nicht nur Auskunft verlangen, welche Daten sie über ihn im Computer speichert, sondern auch darüber, welche Informationen sie über ihn in ihren Akten festhält. Diese Neuerung bricht so einschneidend mit überlieferten Behördentraditionen, daß sich noch längst nicht alle Behörden an sie gewöhnen konnten:

In einer Gemeinde mit ca. 10 000 Einwohnern kam einer Mutter eines Tages „um zehn Ecken" zu Ohren, daß man in nichtöffentlicher Sitzung des Gemeinderats über das Verhalten ihres 6jährigen Sohnes in der Kernzeitbetreuung gesprochen hatte. Nach und nach brachte sie heraus, daß die Betreuungskräfte der Kernzeitbetreuung auf dem Rathaus über ihren Buben Klage geführt hatten, man das dort in einem Vermerk fein säuberlich aufgeschrieben und diesen Vermerk in einen Situations- und Informationsbericht über die Kernzeitbetreuung aufgenommen hatte, den der Bürgermeister dem Gemeinderat auf dessen Verlangen zu erstatten hatte. War schon dieses Vorgehen hinter dem Rücken der Eltern gelinde gesagt ungewöhnlich, so war schlichtweg rechtswidrig, wie sich das Bürgermeisteramt dann weiter verhielt. Als die Mutter nämlich wissen wollte, was in dem besagten Vermerk über ihren Sohn und sie selbst steht, verweigerte ihr das Rathaus die Auskunft: die Gemeindeordnung verbiete dies, bekam sie zu hören. Dem ist jedoch nicht so. Zwar

schreibt die Gemeindeordnung vor, daß Verschwiegenheit zu wahren ist über das, was im Gemeinderat im Interesse einzelner Bürger nichtöffentlich verhandelt wird. Sinn dieser Vorschrift ist zu verhindern, daß Unbefugte Kenntnis von dem erhalten, was über einen anderen im Gemeinderat gesprochen wurde. Die Betroffenen selbst dürfen dies selbstverständlich erfahren; sie sind keine Unbefugten. Ihnen gegenüber gibt es nichts geheimzuhalten von dem, was in den Unterlagen des Bürgermeisteramtes über sie steht. Davon konnte ich die Gemeinde überzeugen: sie gab der Bürgerin eine Kopie des Vermerks, damit sie sich damit inhaltlich auseinandersetzen konnte.

Ein anderer Bürger bekam Wind davon, daß sein Einwohnermeldeamt bei einer anderen Stadt nachgefragt hatte, ob er auch dort wohne, und daß die andere Stadt daraufhin Nachforschungen angestellt und deren Ergebnisse in Aktenvermerken festgehalten hatte. Auf seine Nachfrage, was denn in den Vermerken stehe, teilte ihm die Stadt lediglich mit, es gehe darin um die Frage, wo er tatsächlich seinen Hauptwohnsitz habe; von einer Übersendung der Vermerke sehe sie ab, da er hierauf keinen Rechtsanspruch habe. Mag letzteres auch so sein, so machte es sich die Stadt doch mit dieser Auskunft zu einfach. Denn der Auskunftsanspruch eines Bürgers beschränkt sich nicht nur auf eine grobe Inhaltsübersicht; die Behörde muß dem Bürger auch den Inhalt dessen, was über ihn in der Akte steht, im Detail vollständig und richtig wiedergeben. Auf meine Hinweise war die Stadt bereit, ihre Auskunft an den Bürger nachzubessern.

5. Grundbesitzerdaten auf dem offenen Markt

Von Bürgern höre ich immer wieder, wie es manche Behörden an Fingerspitzengefühl im Umgang mit Daten von Haus- und Grundstücksbesitzern fehlen lassen:

In Freiberg a. N. sprach ein Beauftragter eines Lebensmittelgroßhandelsunternehmens, das einen Lebensmittelmarkt aufmachen wollte, mehrere Grundstückseigentümer wegen eines Verkaufs ihrer Grundstücke an; deren Namen und Anschriften hatte er von der Stadtverwaltung erfahren. Die Sache hatte eine Vorgeschichte: seit längerem bemühte sich Freiberg a. N. um die Ansiedlung eines Lebensmittelmarktes in einem, wie sie meinte, noch unterversorgten Ortsteil. Im Rahmen ihrer Bemühungen knüpfte sie Kontakte mit einem interessierten Unternehmen und suchte einen Standort aus. Um dem Unternehmen das Areal aus einer Hand anbieten zu können, wollte die Stadt zunächst selbst die Grundstücke erwerben. Als die Grunderwerbsverhandlungen jedoch scheiterten, beschloß der Gemeinderat nach einigem Hin und Her, es mit dem geplanten Standort nochmals zu versuchen, aber den Grunderwerb dem Unternehmen zu überlassen. In Vollzug dieses Beschlusses händigte dann das Bürgermeisteramt dem Unternehmen die Liste der Grundstückseigentümer aus. Durfte sie das, war die Frage eines Bürgers. Ich meine, es war aus folgendem Grund noch vertretbar: Aufgabe jeder Stadtverwaltung ist, das Wohl ihrer Einwohner zu fördern. Mit der Herausgabe der Liste unterstützte die Stadt die Bemühungen um die Ansiedlung eines benötigten Lebensmittelmarktes, den die Bevölkerung brauchte. Besser und bürgerfreundlicher wäre allemal gewesen, wenn die Stadt die Grundstückseigentümer entweder zunächst gebeten hätte, der Weitergabe ihrer Daten zuzustimmen oder sie zumindest über die Herausgabe der Liste verständigt hätte, damit die Grundstückseigentümer einordnen können, was es mit der Sache auf sich hat, wenn sie wegen eines Verkaufs ihres Grundstücks angesprochen werden.

Vor Jahren hatte ein Grundbesitzer ein Stück seines Ackers für die Verbreiterung einer Landesstraße abgetreten und mit dem Regierungspräsidium Freiburg darüber einen Vertrag abgeschlossen. Nachdem er fünf Jahre lang in der Sache nichts mehr gehört hatte, erhielt er plötzlich Post von einer ihm völlig unbekannten Grunderwerbsfirma mit der überraschenden Nachricht, man habe für den Ausbau der Straße ein größeres Teilstück seines Ackers in Anspruch nehmen müssen als zunächst vorgesehen. Gleichzeitig forderte ihn die Firma auf, eine beigelegte vorbereitete Auflassungsvollmacht zu unterschreiben; sie sei vom Regierungspräsidium mit der Abwicklung des Grunderwerbs für die Baumaßnahme beauftragt. Das war auch tatsächlich so, wie meine Nachforschungen bestätigten. Im einzelnen lief die Sache so: das Regierungspräsidium Freiburg hatte der Firma seine Amtsakten überlassen, damit sie den Vertrag mit den fraglichen Grundstückseigentümern abwickelt. Diese Akten enthielten den bisher angefallenen Schriftverkehr mit den Grundbesitzern über die Grunderwerbsverhandlungen. Die Straßenbauverwaltung unseres Landes praktiziert ein solches Verfahren gar nicht so selten; aus datenschutzrechtlicher Sicht ist ein solches Vorgehen grundsätzlich auch möglich. Da Bürger dies im allgemeinen aber nicht wissen, kann ich gut verstehen, daß der Grundbesitzer sich durch das Vorgehen des Regierungspräsidiums vor den Kopf gestoßen fühlte. Deshalb würde es den Regierungspräsidien in solchen Fällen gut anstehen, die fraglichen Grundeigentümer stets von sich aus und nicht bloß im Einzelfall auf Nachfrage über einen solchen Auftrag an eine Firma zu informieren.

Ein Hausbesitzer aus Herbrechtingen erhielt eine Rechnung einer Baufirma über die anteiligen Kosten für das Errichten eines Kontrollschachtes auf einem Nachbargrundstück, über den auch sein Haus an die öffentliche Kanalisation angeschlossen war. Da er der Firma keinen Auftrag erteilt hatte, wunderte er sich sehr, woher die Firma wußte, daß ihm das Haus gehört. Die Stadt hatte ihr seine Daten gegeben. Ob das geschehen durfte, hängt davon ab, ob der Auftrag zum Anschluß an die Kanalisation, den die Stadt der Baufirma erteilt hat, die Errichtung des Kontrollschachtes mit umfaßte. Wenn ja, hätte die Stadt aufgrund ihrer Abwassersatzung zunächst einmal die Kosten selbst tragen und dann von den Grundstückseigentümern Kostenerstattung fordern müssen – also die Adressen der Grundstückseigentümer nicht der Firma geben dürfen. Hatte die Stadt dagegen mit dem Auftrag für den Kontrollschacht nichts zu tun, dann hatte die Baufirma ein berechtigtes Interesse zu erfahren, wer die Grundstückseigentümer sind, die nach Lage der Dinge als Zahlungspflichtige in Frage kommen und deshalb von ihr zur Kasse zu bitten sind. In diesem Fall hätte die Gemeinde die Daten des Grundstückseigentümers herausgeben dürfen. Wie es manchmal so geht – leider ließ sich im nachhinein nicht mehr klären, wer nun eigentlich den Auftrag erteilt hatte. So mußte zum Leidwesen des Bürgers die Frage unentschieden bleiben, ob die Gemeinde gegen den Datenschutz verstoßen hatte oder nicht.

Ein Hausbesitzer aus einer Großen Kreisstadt hatte, was sein gutes Recht ist, Einwendungen gegen den öffentlich ausgelegten Entwurf eines Bebauungsplanes für ein benachbartes Gebiet erhoben. Ihm war klar, daß der Gemeinderat über seine Einwendungen in öffentlicher Sitzung beschließen muß. Deshalb hatte er nichts dagegen, daß die Gemeinderäte auch eine Kopie seines Schreibens, in dem er seine Einwendungen vorgetragen hatte, als Sitzungsunterlage erhielten. Ihn störte anderes: auch für die Zuhörer der öffentlichen Gemeinderatssitzung lagen im Sitzungssaal die Sitzungsunterlagen aus, darunter sein Einwendungsschreiben. Jeder Zuhörer konnte so nachlesen, daß und warum er gegen den Bebauungsplan ist, welche Nachteile er für sein Grundstück befürchtet und in welchem Stil er

sein Schreiben abgefaßt hat; ja, jeder, der wollte, konnte sogar sein Schreiben mitnehmen und es beliebig verwenden oder weitergeben. Das hätte der Stadt nicht passieren dürfen. Denn das Schreiben enthielt weit mehr Informationen, als in der Sitzung tatsächlich zur Sprache kamen: die Zuhörer erfuhren damit weitaus mehr als durch das bloße Zuhören in der Sitzung, das nach der Gemeindeordnung ihr gutes Recht ist. Zuhörern dürfen nur solche Unterlagen überlassen werden, die so anonymisiert sind, daß ein Rückschluß auf einzelne Personen nicht möglich ist. Weil ich aber weiß, daß es auch andere Städte und Gemeinden so halten, wandte ich mich an das Innenministerium. Es teilt meine Rechtsauffassung; seine Zusage vom Juni 1993, es werde die Regierungspräsidien in einer Besprechung auf das Problem hinweisen, hat es bislang noch nicht wahrgemacht. Mit aus diesem Grund bat ich vor kurzem die kommunalen Landesverbände, Städte und Gemeinden über die Rechtslage zu informieren, damit andere Bürger nicht ähnlich unerfreuliche Überraschungen erleben.

6. Wenn Bürger und Gemeinde öffentlich miteinander streiten

Auch die Kommunalpolitik lebt vom Engagement der Bürger. Mitunter kommt es dabei leider zum öffentlichen Streit und dann geht es meist nicht gerade zimperlich zu. Gerade in solchen Fällen besinnt sich manch einer – Einwohner, Bürgermeister oder Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung – auf den Datenschutz. Solche Affären sind auch für mein Amt meist keine reine Freude, weil es oft nahezu unmöglich ist, alle Facetten und Hintergründe der Auseinandersetzung und deren Resonanz in der Bevölkerung zuverlässig festzustellen und zu gewichten. Darum passiert es immer wieder, daß mein Amt bloß sagen kann, wenn es so und so war, dann wäre der Datenschutz auf der Strecke geblieben; spielte es sich dagegen so oder so ab, dann wäre aus datenschutzrechtlicher Sicht nichts oder kaum etwas zu kritisieren.

Nur ein Beispiel dafür, vor welchen Schwierigkeiten mein Amt hier stehen kann: eine Gruppe von Häuslesbauern hatte von der Gemeinde in einem Neubaugebiet Baugrundstücke gekauft. Bald warf sie der Gemeinde vor, sie habe sie über den schwierigen Untergrund im Unklaren gelassen; die dadurch entstehenden Mehrkosten seien für „Familien, die mit Kindern, aber nicht unbedingt mit Millionen gesegnet sind", schwer zu verkraften. Sie gingen zudem nicht nur vor Gericht, sondern auch an die Öffentlichkeit und sparten dabei nicht mit Vorwürfen an den Bürgermeister. So kam es, daß über ein Jahr lang Zeitungsartikel über die Auseinandersetzung erschienen. Schließlich war der Prozeß entschieden. Dazu war in der Presse zu lesen, der Bürgermeister habe im Zusammenhang mit dem Streit um ein Bodengutachten „zwar amtspflichtwidrig gehandelt", doch „ein Anspruch auf Schadensersatz, so schränkte der Richter ein, setze ein arglistiges Handeln voraus. Arglist wiederum wäre nur gegeben, wenn der Bürgermeister vorsätzlich gehandelt hätte, und nicht ‚aus Dummheit oder Ignoranz', meinte" der Richter – letzteres allerdings soll er später dementiert haben. Ganz gleich, ob das auch noch gesagt wurde oder nicht: daß der Bürgermeister alles nicht gerne in der Zeitung las, kann man sich denken. Er schritt zur Tat und holte im Amtsblatt der Gemeinde zum Rundumschlag aus. Insbesondere bekamen seine drei Hauptkontrahenten ihr Fett weg. Dabei gab er auch Persönliches über sie preis: von einem hieß es zum Beispiel, seine Frau habe vor Gericht ihre vier Kinder sehr geschickt ins Spiel gebracht; von der anderen Familie war zu lesen, „sie besitze bereits Hauseigentum bzw. Miteigentum" und wolle nach Erkenntnissen der Gemeinde gar nicht selbst in das neue Haus einziehen, sondern die Wohnung verkaufen oder vermieten; über die dritte Familie schrieb das Amtsblatt, „sie sei Eigentümer einer großen

Vier-Zimmer-Wohnung" in einem Nachbarort. Das alles wiederum brachte die Bauherrn besonders auf. Jetzt war der Datenschutz gefragt. Doch, wenn so gehobelt wird wie hier, kann die Datenschutzkontrolle die Späne nicht mehr alle aufklauben, sortieren und dann klipp und klar sagen, was die Gemeinde noch über ihre Kontrahenten publizieren durfte und was zu weit ging. Vieles spricht dafür, daß sie in vorliegendem Fall die Grenze zur Rechtswidrigkeit noch nicht überschritten hat.

Ab und an sind die Dinge jedoch auch eindeutig. In Hülben bewegte die Gemüter, ob ein Steinbruch – der Arbeitsplätze schafft, aber belastende Immissionen mit sich bringt – erweitert oder geschlossen werden soll. Die Steinbruchgegner forderten bei der Gemeinde mit einer langen Unterschriftsliste, der Gemeinderat möge die Angelegenheit behandeln. Ob dem Antrag zu entsprechen sei, beriet und entschied der Gemeinderat in öffentlicher Sitzung, wie die Gemeindeordnung verlangt. Für die Zuhörer dieser Gemeinderatssitzung lagen Mehrfertigungen der Sitzungsunterlagen aus. Darunter befanden sich auch Kopien der Unterschriftsliste der Steinbruchgegner. Dies hätte nicht passieren dürfen. Denn solche Unterschriftslisten sind nach § 56 Abs. 3 KomWO genauso zu behandeln wie zum Beispiel Unterschriftslisten für Wahlvorschläge und unterliegen deshalb besonderer Geheimhaltung. Die Gemeinde durfte sie deshalb nur denen zugänglich machen, die mit der Feststellung der Zulässigkeit des Antrags befaßt sind, also den Gemeinderäten. Weil sie sich über dieses Gebot so hinwegsetzte und nicht einmal auszuschließen ist, daß der eine oder andere Zuhörer auch noch eine Kopie dieser Unterschriftsliste mitnahm, war eine Beanstandung nach § 26 Abs. 1 LDSG fällig.

7. Wie man Kurpatienten hinters Licht führte

150 Kurpatienten, die in einer Kurklinik in Bad Mergentheim Heilung oder Linderung gesucht hatten, erhielten, als sie längst wieder zu Hause waren, einen freundlichen Brief des Oberbürgermeisters von Bad Mergentheim und einen Fragebogen dazu, den sie doch bitte ausfüllen möchten. Wie ihnen die Stadt gefalle, wie sie mit den Kureinrichtungen zufrieden waren, ob sie die Stadt als Kurort weiterempfehlen können, auf wessen Veranlassung sie zur Behandlung nach Bad Mergentheim gekommen seien und ob der Ruf des Heilbads oder der aufgesuchten Klinik ausschlaggebend für ihren Aufenthalt war, sollten die Kurpatienten in den Fragebogen angeben. Zur Erläuterung dieser Fragebogenaktion hieß es im Brief des Oberbürgermeisters weiter, die Stadt sei auf zufriedene Gäste angewiesen und deren Wohlbefinden sei für sie Ansporn, die Kureinrichtungen ständig weiter auszubauen und zu vervollkommnen. Welcher der angeschriebenen Kurpatienten hätte daran zweifeln wollen, daß die Stadt eine Meinungsumfrage zu ihrem Image und zur Akzeptanz ihrer Kureinrichtungen durchführen will! Doch wer so dachte, lag weit daneben. Erst bei den zwei letzten Fragen im zweiseitigen Fragebogen kam die Stadt auf den sie allein interessierenden Punkt zu sprechen: ob sich nämlich der Kurpatient ausschließlich in der Klinik aufgehalten oder ob, wie häufig und wie lange er Gelegenheit gehabt habe, „z. B. die Kureinrichtungen oder die Stadt zu besuchen." Aus der Beantwortung dieser Fragen, hieß es in dem Anschreiben, könnten sich Auswirkungen auf die öffentlichen Abgaben der Klinik ergeben. Aus diesem vagen Hinweis konnte freilich keiner der Befragten erkennen, um was es der Stadt genau ging. Sie wollte mit der Befragungsaktion herausfinden, ob die Kurpatienten während ihres Aufenthaltes kurtaxepflichtig oder davon befreit waren, weil sie wegen ihrer Krankheit die Klinik nicht verlassen konnten. Denn die Stadt Bad Mergentheim mochte – wie sich herausstellte, nicht ohne Grund – den Angaben der Klinik nicht glauben, keiner der aufgenommenen Pa-

tienten habe die Möglichkeit gehabt, Kureinrichtungen zu besuchen. Deshalb wollte sie es von den Patienten selbst genau wissen, um gegebenenfalls die Klinik wegen unterlassenen Kurtaxeeinzugs haftbar zu machen. Die Angaben der befragten Kurpatienten sollten also als Beweismittel in einem konkreten kommunalabgaberechtlichen Verfahren dienen.

Gewiß, die Stadt Bad Mergentheim konnte im Prinzip eine solche Befragung durchführen. Überhaupt nicht in Ordnung war jedoch, daß sie den angeschriebenen Kurpatienten weder über Sinn und Zweck ihrer Fragebogenaktion reinen Wein einschenkte, noch ihnen sagte, welche Rechtsfolgen es für sie hätte, wenn sie die Fragen nicht beantworten. Insbesondere konnten die Kurpatienten den zugegangenen Unterlagen nicht klar und eindeutig entnehmen, daß sie an sich kraft Gesetzes zur Auskunft verpflichtet wären, die Stadt aber nicht auf ihre Auskunftspflicht besteht, sondern es ihnen freistellt, ob sie antworten wollen oder nicht. Diesen Hinweis hätte die Stadt aufgrund von § 11 Abs. 2 LDSG machen müssen. Weil sie dem nicht so nachkam, wie es das Gesetz verlangt, sondern ihre Fragen zur Akzeptanz von Stadt und Kureinrichtungen in den Vordergrund rückte und damit den eigentlichen Zweck ihrer Fragebogenaktion geradezu verschleierte, war der Vorgang nach § 26 Abs. 1 LDSG zu beanstanden. Trotzdem will die Stadt Bad Mergentheim noch nicht daran, die ausgefüllten Fragebogen zu vernichten, sondern sie einstweilen für etwaige Prozesse noch vorhalten. Auch meint sie, sie habe die Kurpatienten ja gar nicht so umfassend aufklären brauchen, weil diese im Sinne des Landesdatenschutzgesetzes bloß Dritte seien. Selbst wenn dem so wäre – einen falschen Eindruck hätte die Stadt auch dann Dritten gegenüber nicht erwecken dürfen.

8. Kontrolle um jeden Preis

Es ist eine gute Sache, wenn Stadt oder Landkreis arbeitslosen Bürgern den Besuch von Volkshochschulkursen ermöglichen, indem sie einen Teil der Kursgebühren übernehmen. So geschieht es beispielsweise im Landkreis Heilbronn: weist ein Kursteilnehmer der Volkshochschule Unterland nach, daß er arbeitslos ist, muß er nur ¼ der regulären Kursgebühr zahlen; die restlichen ¾ zahlt der Landkreis. Die Art und Weise, wie Landkreis Heilbronn und Volkshochschule Unterland bei der Abrechnung zu Werke gehen, ist freilich alles andere als datenschutzfreundlich. Das Landratsamt verlangt von der Volkshochschule eine Liste aller arbeitslosen Kursteilnehmer, die Name und Anschrift der einzelnen Kursteilnehmer, Nummer und Ausstellungsdatum ihrer Arbeitslosenbescheinigung, Name des von ihnen besuchten Kurses und die Kursgebühr zu enthalten hat. Diese Liste nimmt das Landratsamt zu seinen Akten, die auch andere als die Bearbeiter zu Gesicht bekommen können, zum Beispiel die Rechnungsprüfung. Das ließe sich ohne weiteres vermeiden. Um den Zuschuß an die Volkshochschule auszuzahlen, muß das Landratsamt nicht wissen, wer die einzelnen Kursteilnehmer sind; zudem könnte es in etwaigen Zweifelsfällen die Unterlagen der Volkshochschule einsehen. Dennoch will das Landratsamt Heilbronn meinem Vorschlag, auf die Namenslisten zu verzichten, nicht folgen; es benötige sie zur Kontrolle. Im Klartext heißt das: nur weil das Landratsamt Heilbronn der Volkshochschule Unterland, einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, nicht über den Weg traut, werden die Daten arbeitsloser Kursteilnehmer von dort an das Landratsamt gegeben und in dessen Akten über Jahre hin vorgehalten. Der beschwichtigende Hinweis des Landratsamts, arbeitslos zu sein, sei ja weder ein Makel noch ehrenrührig, verrät wenig Einfühlungsvermögen in die Befindlichkeit von Bürgern, die ihren Arbeitsplatz verloren haben. Am nötigen Gespür dafür läßt es freilich auch die Volkshochschule Unterland fehlen. Sie verlangt von jedem arbeitslosen Kursteilnehmer

auch noch eine Unterschrift in der besagten Liste. So kann jeder weitere Kursteilnehmer, der in der Liste unterschreibt, die vorhergehenden Einträge sehen und erfahren, welche Kursteilnehmer ebenfalls arbeitslos sind. Noch nicht genug: die Volkshochschule Unterland bringt auch noch in der für den Kursteilnehmer bestimmten Durchschrift des Anmeldeformulars den Vermerk „arbeitslos" an. Auf meine Bitte, diese Praxis zu ändern, hat die Volkshochschule bislang noch nicht reagiert.

9. Wenn ein Bürgermeister mit rechtsradikalen Jugendlichen sprechen will

Rechtsradikale Tendenzen bei Jugendlichen beklagen viele, aber wenige finden sich bereit, etwas dagegen zu tun. Ganz anders der Bürgermeister von Wehr, der sich entschloß, rechtsradikal eingestellte Jugendliche gezielt zu einem Gespräch einzuladen. So gut seine Idee war so ungeschickt hat er die Sache angepackt, so daß es zum Konflikt mit dem Datenschutz führen mußte. Mit Nachdruck hatte nämlich die Stadt Wehr vier Schulen am Ort gebeten, ihr die Namen rechtsradikal eingestellter Schüler aus den oberen Klassen zu benennen, damit der Bürgermeister sie persönlich zu dem Gespräch einladen kann. Nur eine der vier Schulen lehnte dieses Ansinnen ab; die anderen drei ließen sich breitschlagen und benannten dem Bürgermeisteramt jeweils einige Schüler. Dabei bezeichnete die eine Schule die Schüler als solche, die am Thema Rechtsradikalismus interessiert und zu einer Diskussion mit dem Bürgermeister bereit sind; die andere Schule ließ wissen, die Benannten hätten ein gewisses Verständnis für rechte Parolen; die dritte Schule wurde direkt; sie wisse, daß sich die gemeldeten Schüler im Unterricht und in der Öffentlichkeit selbst als zur rechtsradikalen Szene zugehörig bekannt hätten. Solche Angaben über politische Anschauungen von Schülern hätten die Schulen nach dem Landesdatenschutzgesetz nur weitergeben dürfen, wenn damit die Schüler selbst oder, soweit sie unter 14 Jahre alt waren, deren Eltern einverstanden gewesen wären. Doch keine der drei Schulen hatte die erforderliche Einwilligung eingeholt; die Weitergabe der Schülerdaten war deshalb rechtswidrig.

Die Stadt Wehr hat inzwischen die Daten der gemeldeten Schüler vernichtet, obgleich es zu der ursprünglich geplanten Einladung überhaupt nicht erst gekommen war. Denn schon als der Bürgermeister erfuhr, daß ich aufgrund der Eingabe einer Bürgerin, die sich an mich gewandt hatte, den Vorgang untersuche, stellte er die Einladung zurück und ließ mich dann, als ich ihm das Ergebnis meiner Überprüfung mitteilte, auch noch wissen, er habe die Veranstaltung ersatzlos gestrichen. Zu bedauern ist diese Entscheidung nicht nur um der Sache willen, sondern auch deshalb, weil der Bürgermeister gegenüber anderen und in der Öffentlichkeit den bösen Schein erweckte, der Datenschutz stünde seinem Vorhaben prinzipiell entgegen. Davon kann keine Rede sein. Daß dem nicht so ist, sondern daß ein solches Vorhaben sich sehr wohl im Einklang mit dem Datenschutzrecht verwirklichen läßt, erläuterte ihm mein Amt mehrfach. Weil er uns nicht glauben wollte, machte ihm auf meine Bitte hin erfreulicherweise auch das Innenministerium die Sache klar. Nun muß sich zeigen, ob der Bürgermeister von Wehr zu seinem Vorhaben steht.

10. Die Religion des Ehegatten auf der Lohnsteuerkarte

Wenn die Städte und Gemeinden Lohnsteuerkarten ausstellen, müssen sie die Weisungen des Finanzministeriums befolgen. Dieses schreibt ihnen, weil es der Bund so will, seit vielen Jahren vor, daß in die Lohnsteuerkarte eines verheirateten Arbeitnehmers nicht nur einzutragen

ist, ob er selbst einer Kirche angehört, die die Kirchenlohnsteuer durch den Staat einziehen läßt, und gegebenenfalls welcher. Die gleichen Angaben müssen sie jeweils auch für den Ehegatten des Arbeitnehmers eintragen. Über die Religionszugehörigkeit des Ehegatten muß der Arbeitgeber, dem bekanntlich die Lohnsteuerkarte vorzulegen ist, jedoch nur dann Bescheid wissen, wenn der Arbeitnehmer und sein Ehegatte verschiedenen steuererhebenden Kirchen angehören. Denn dann muß der Arbeitgeber die Kirchenlohnsteuer, die er beim Arbeitnehmer einbehält, je zur Hälfte an die beiden Kirchen abführen. In allen anderen Fällen dagegen muß der Arbeitgeber die Religionszugehörigkeit des Ehegatten seines Arbeitnehmers nicht kennen. Insbesondere ist dem so, wenn der Ehegatte überhaupt keiner oder derselben steuererhebenden Religionsgesellschaft wie der Arbeitnehmer angehört. Genauso sieht es das Finanzministerium, an das ich mich schon vor zwei Jahren deshalb gewandt habe, und auch das Bundesministerium der Finanzen. Zu der einfachen Konsequenz, in die Lohnsteuerkarte nur noch bei konfessionsverschiedenen Ehen die Religionszugehörigkeit des Ehegatten des Arbeitnehmers eintragen zu lassen, vermochten sich die Finanzverwaltungen freilich immer noch nicht durchzuringen. Einziger Grund: die Kirchen haben Bedenken; wenn das geschehe, könnte man nicht mehr anhand der Lohnsteuerkarten die Angaben zur Religionszugehörigkeit in den Einkommensteuererklärungen überprüfen. Damit liegen die Kirchen schief: wenn sie schon meinen, die Angaben von Arbeitnehmern und ihren Ehegatten zur Religionszugehörigkeit in ihrer Einkommensteuererklärung müßten lückenlos kontrolliert werden, dann ließe sich dies ohne weiteres auch erreichen, ohne daß der Arbeitgeber erfährt, wie es der Ehegatte seines Mitarbeiters mit der Religion hält. Das sollte man nicht gering achten; denn immerhin ist es seit langem Verfassungsgrundsatz, daß niemand verpflichtet ist, seine religiöse Überzeugung zu offenbaren.

5. Teil: Gesundheit und Soziales

1. Abschnitt: Medizin

1. Das Gesundheitsamt

Den Staatlichen Gesundheitsämtern im Land steht einiges bevor. Zum einen sollen sie ihre Selbständigkeit verlieren und in die Landratsämter/Bürgermeisterämter der Stadtkreise eingegliedert werden. Zum anderen will man jetzt endlich ihre Aufgaben in einem Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst regeln und dafür den Umgang der Gesundheitsämter mit den teils sehr sensiblen Bürgerdaten so, wie es unsere Verfassung längst erfordert, klar und präzise festlegen, damit jedermann wissen kann, was sein darf und was nicht. Eine der wichtigsten Fragen dabei ist: wie läßt sich erreichen, daß trotz der Eingliederung die Mitarbeiter der Gesundheitsämter auch in Zukunft die ihnen obliegende Schweigepflicht gegenüber dem Landrat bzw. Gesundheitsbürgermeister/-dezernent – also gegenüber dem künftigen Amtschef – wahren können und auch die Post für das Gesundheitsamt nicht zunächst einmal auf irgendeinem anderen Schreibtisch im Landratsamt oder Bürgermeisteramt landet. Eines sollte selbstverständlich sein: die Eingliederung darf nicht zu einem verminderten Schutz der Bürgerdaten beim Gesundheitsamt führen. Wie sich das Sozialministerium, das ich schon vor geraumer Zeit darauf hinwies, die Lösung vorstellt, konnte oder wollte es mir bislang nicht sagen.

Auch der Alltag in den Gesundheitsämtern sorgt für Probleme:

1.1 Die Läuseschau in der Klasse

Zum Glück kommt in unserer hygienebewußten Zeit die Kopflaus mit der schönen lateinischen Bezeichnung pediculus humanus capitis nicht mehr allzuoft vor. Tritt sie dennoch einmal auf, dann ist die Beunruhigung groß und die Vermutungen über „woher, weshalb und bei wem" schießen mächtig ins Kraut. Klar ist: was zu tun ist, muß getan werden. Deshalb ist das Gesundheitsamt gefordert, sobald es davon erfährt, daß z. B. in einer Schule vermehrt Kopfläuse auftreten. Dabei muß es freilich die Persönlichkeitsrechte der Schüler beachten und darf die befallenen Kinder nicht unnötig bloßstellen. Damit nahm es das Staatliche Gesundheitsamt Göppingen nicht so genau, als es im Herbst 1992 vom vermehrten Auftreten von Kopfläusen in einer Grundschule erfuhr. Seine Mitarbeiter untersuchten die einzelnen Schüler so, wie es offenbar auch andere Gesundheitsämter praktizieren, jeweils im Klassenzimmer vor der versammelten Klasse. Bemerkten sie, daß ein Schüler Nissen hatte, gaben sie ihm einen Umschlag mit einem Brief für seine Eltern mit und ein Faltblatt „Kopfläuse . . . was tun?" und machten ihm deutlich, daß er erst wieder in die Schule kommen dürfe, wenn er nissenfrei sei. So durfte man es nicht machen – war doch auf diese Weise gleich allen Schülern klar, welcher ihrer Mitschüler Kopfläuse hatte. Das Gesundheitsamt verteidigte sein Vorgehen zum einen damit, nur wenn man die Schüler vor versammelter Klasse untersuche, könne man ihnen erklären, daß es keine Schande sei, Läuse zu bekommen, und zugleich verdeutlichen, daß Kopfläuse nicht nur bei einer bestimmten Bevölkerungsschicht vorkämen. Gewiß, solche Aufklärungsarbeit ist wichtig; doch sie findet ihre Grenze am Recht der einzelnen Schüler, so diskret wie möglich untersucht zu werden. Zum anderen meinte das Gesundheitsamt, die Schüler erführen ja ohnehin, welche ihrer Mitschüler Läuse hätten, da diese dann für einige Zeit nicht mehr die Schule besuchen dürften. Auch das ist zu kurz gedacht, weil Schüler aus ganz unterschiedlichen Gründen in der Schule fehlen können und sich deshalb aus einer Abwesenheit – ganz anders als bei vorausgegangener Läuseschau im Klassenzimmer – noch keineswegs mit Sicherheit schließen läßt, ein Läusebefall sei der Grund des Fernbleibens. Auf meine Beanstandung dieser Praxis der Gesundheitsämter gemäß § 26 LDSG ließ mich das Sozialministerium wissen, es sehe die Rechtslage genauso wie ich. Es wies die Gesundheitsämter an, ab sofort die Untersuchungen auf Läusebefall einzeln durchzuführen und dazu möglichst in einem separaten Untersuchungszimmer.

1.2 Wann putzt Du Deine Zähne?

Gesunde Zähne sind wichtig; Vorsorge gegen Karies tut not. Schon Kinder sollten alles dafür tun. Um festzustellen, wie es um die Kariesverhütung bei Zwölfjährigen steht, initiierte die Landesstelle Baden-Württemberg des Bundesverbands der Zahnärzte des öffentlichen Gesundheitsdienstes eine epidemiologische Studie; Sozialministerium und Kultusministerium unterstützten sie. Ziel der Studie war, die Erfolge der bisherigen Gruppenprophylaxemaßnahmen zu messen und zugleich herauszufinden, was man auf diesem Gebiet noch besser machen kann. So weit recht und gut. Zu kritisieren war jedoch die Art und Weise, wie die Gesundheitsämter die Studie in fast allen Land- und Stadtkreisen an ca. 100 repräsentativ ausgewählten Schulen durchführten. Noch in Ordnung war, wie sie die Eltern von insgesamt ca. 4 000 Zwölfjährigen unter Einschaltung der Schulen um ihr Einverständnis baten, daß ausgewählte Schulzahnärzte ihre Kinder untersuchen und über ihre Zahnputzgewohnheiten sowie Ansichten und Kenntnisse zur Kariesverhütung befragen dürfen. Entschieden zu

weit ging jedoch, daß die Gesundheitsämter die Schulen auch noch aufforderten, ihnen außer den Einwilligungserklärungen der Eltern auch eine Liste mit den Namen aller Schüler der jeweiligen Klassen auszuhändigen. Auf diese Weise konnten die Schulzahnärzte mühelos feststellen, welche Eltern nicht bereit waren, ihre Kinder an der Studie teilnehmen zu lassen. Das zu wissen, war für das Gelingen der Studie ganz und gar unnötig. Vollauf hätte genügt, die Gesamtzahl der Schüler einer Klasse mitzuteilen, um die prozentuale Beteiligung an der Studie – und allein darum ging es zu errechnen. Weil sich die Gesundheitsämter nicht darauf beschränkten, erhoben sie viel zu viele Schülerdaten. Aber nicht nur das! Obwohl für die Studie auch ohne jede Bedeutung war, wer genau die einzelnen untersuchten Zwölfjährigen waren, und man zudem ihren Eltern beim Einholen der Einwilligung ausdrücklich versichert hatte, die Untersuchungsergebnisse und Antworten ihrer Kinder würden „strikt anonym erfaßt und ausgewertet", gaben die Gesundheitsämter den Schulzahnärzten Erhebungsbogen an die Hand, wonach jeweils nicht bloß z. B. Geschlecht des Schülers und Angaben zur Schule einzutragen waren, sondern jeweils auch das genaue Geburtsdatum und die Anfangsbuchstaben des Vor- und Zunamens des untersuchten Schülers. Deshalb hätte das Staatliche Gesundheitsamt Waiblingen, an das die ausgefüllten Erhebungsbogen zur zentralen Auswertung der Untersuchungs- und Befragungsergebnisse gingen, ohne großen Aufwand in einer ganzen Reihe von Fällen, in denen diese Angaben gemacht worden waren, die Schüler identifizieren und zugleich feststellen können, welche Untersuchungsergebnisse und welche Antworten zu ihnen gehören. Anders gesagt: mit der Weiterleitung der ausgefüllten Erhebungsbogen gaben die Gesundheitsämter an das Staatliche Gesundheitsamt Waiblingen auch durch die ärztliche Schweigepflicht geschützte Informationen über Zwölfjährige weiter, obwohl davon gegenüber deren Eltern in keiner Weise die Rede war. Das hätte keinesfalls passieren dürfen.

Mein Amt hatte viel Mühe, die Art und Weise der Durchführung der Studie aufzuklären, weil die angeschriebenen Behörden sich mit den erbetenen Stellungnahmen über Gebühr Zeit ließen und trotz Erinnerung an ihre Unterstützungspflicht nach § 25 LDSG auch noch unpräzise antworteten. Auf meine Beanstandung der verschiedenen Datenschutzverstöße nach § 26 LDSG schloß sich das Sozialministerium meiner Beurteilung an. Erst im Zuge dessen hielt es es dann schließlich – ein Jahr nach meiner ersten Anfrage – für nötig, mir zu sagen, daß die Endkonzeption der Studie den Eintrag der Initialen der Schüler in die Erhebungsbogen nicht mehr vorgesehen habe. Warum bloß sorgte es dann nicht auch für eine Korrektur der Erhebungsbogen und verhinderte so die unzulässigen Datenweitergaben an das Gesundheitsamt Waiblingen? Warum verscherzte man so gedankenlos das Vertrauen mancher Eltern! Eine Mutter schilderte mir sehr genau, wie man sie dadurch hinters Licht geführt hatte.

1.3 Das Hebammentagebuch

Was man immer schon so gemacht hat, kann doch nicht falsch sein, dachte wohl das Sozialministerium, als es sich letztes Jahr entschloß, die alte Dienstordnung für Hebammen von 1961 der zwischenzeitlichen Entwicklung anzupassen, die uns beispielsweise den männlichen Entbindungspfleger gebracht hat. Anders jedenfalls kann ich mir nicht erklären, warum das Sozialministerium auch in der neuen Hebammen-Berufsordnung vom 25. Nov. 1992 (GBl. S. 774) die freiberuflich tätigen Hebammen und Entbindungspfleger verpflichtet, komplette Aufzeichnungen über Geburtsverlauf, Versorgung des Neugeborenen und Verlauf des Wochenbetts zu führen und dieses sogenannte Hebammentagebuch

jeweils zu Beginn des neuen Jahres dem Gesundheitsamt vorzulegen. Wie andere Regelungen in anderen Bundesländern zeigen, kann man schon unterschiedlicher Meinung sein, ob es die Sache wirklich erfordert, die Gesundheitsämter über jede Hausgeburt zu informieren, oder ob statt dessen nicht ausreichen würde, daß sich die Gesundheitsämter in Einzelfällen von den Hebammen und Entbindungspflegern Auskünfte geben lassen und deren Aufzeichnungen einsehen. Auf jeden Fall sollte klar sein: Entschieden zu weit ginge, wenn das Hebammentagebuch auch weiterhin so, wie es bisher Usus ist, mit Personalien der Eltern und des Neugeborenen vorgelegt werden müßte. Die Gesundheitsämter müssen keineswegs, um Unregelmäßigkeiten und Auffälligkeiten bei der Berufsausübung anhand der Aufzeichnungen festzustellen und nur dem dient die Vorlage des Hebammentagebuchs die Identität der Eltern und des Neugeborenen kennen. Gleichwohl verlangt dies auch die neue Hebammen-Berufsordnung. Als ich sie im Gesetzblatt las, forderte ich das Sozialministerium das mich an ihrer Erarbeitung nicht beteiligt hatte, obwohl es dies nach den Vorschriftenrichtlinien der Landesregierung von 1988 hätte tun müssen auf, wenigstens im Erlaßweg sicherzustellen, daß die Aufzeichnungen ohne die Personalien der Eltern und des Kindes den Gesundheitsämtern vorzulegen sind. Dem entsprach das Sozialministerium inzwischen. So sehr ich dies begrüße, kann es freilich damit nicht sein Bewenden haben. Denn was Hebammen und Entbindungspfleger bei der Ausübung ihres Berufs zu tun haben und welche Unterlagen sie den Gesundheitsämtern für Aufsichtszwecke vorlegen müssen und können, ist in der Berufsordnung zu regeln. Korrekturen im Erlaßweg sind nur Notbehelfe. Eine erneute Novellierung der Hebammen-Berufsordnung ist also vonnöten. Sie könnte dann auch der Anlaß sein, eine Reihe anderer Unklarheiten der Hebammen-Berufsordnung von 1992, die alles andere als ein Meisterwerk der Rechtssetzungstechnik ist, zu bereinigen.

1.4 Die Schwangerschaftskonfliktberatung

Selten hat eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts so die Gemüter erregt und Widerspruch und Zustimmung hervorgerufen wie das Urteil vom 28. Mai 1993 zur Neuregelung des Schwangerschaftsabbruchs. Neben allem grundsätzlichen Für und Wider drehte sich die Diskussion sehr rasch auch um die Frage, wie denn die Anordnung des Gerichts umzusetzen und in der Praxis mit dem Problem des Schwangerschaftsabbruchs umzugehen sei, bis der Gesetzgeber erneut tätig wurde. Dabei zeigte sich recht bald, welche Schwierigkeiten die Praxis hatte und wohl auch noch hat gerade auch bei Fragen des Datenschutzes, den das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung ausdrücklich fordert. Kein Wunder, denn auf der einen Seite muß die schwangere Frau z. B. nach der Anordnung des Bundesverfassungsgerichts die Möglichkeit haben, gegenüber der sie beratenden Stelle anonym zu bleiben; auf der anderen Seite benötigt sie aber, wenn sie sich nach der Beratung zum Abbruch entschließt, eine auf ihren Namen lautende, mit dem Datum des letzten Beratungsgesprächs versehene Bescheinigung. Deshalb begrüßte ich sehr, als mich Anfang August 1993 das Ministerium für Familie, Frauen, Weiterbildung und Kunst auf meine Nachfrage wissen ließ, es beabsichtige, zusammen mit dem Sozialministerium ein Rundschreiben mit detaillierten Informationen für die Beratungsstellen zu erarbeiten. Nicht ganz so begeistert war ich, daß es dann noch nahezu zweieinhalb Monate dauerte, bis ich den Entwurf des Rundschreibens zu Gesicht bekam mit der Bitte, möglichst schnell Stellung zu nehmen. Immerhin hatte man sich auch das soll gesagt sein in dem Entwurf sichtlich bemüht, den Aspekten des Daten-

schutzes gerecht zu werden. Trotzdem halte ich noch einige Verbesserungen für geboten, die ich dem Ministerium inzwischen darlegte:

Die Beratungsstelle soll die schwangere Frau möglichst nicht nur mündlich, sondern auch schriftlich über die Möglichkeit der anonymen Beratung unterrichten – z. B. durch Verteilen von Hinweisblättern oder einen Anschlag an geeigneter Stelle. Dies würde dazu beitragen, daß sich eine Schwangere in keinem Fall gedrängt fühlt, ihre Identität preiszugeben.

Die Beratungsstellen müssen die Protokolle anonym führen; so will es das Bundesverfassungsgericht. Andererseits soll – auch das will das Bundesverfassungsgericht – aus dem Protokoll z. B. die Staatsangehörigkeit der Schwangeren ersichtlich sein. Weil aber seltene Staatsangehörigkeiten leicht eine Identifizierung der Person ermöglichen, sollten sie zu Gruppen zusammengefaßt werden.

Da in das Protokoll nicht nur die Gründe, die die Frau für die Erwägung eines Abbruchs nannte, und die Informationen und Hilfeangebote, die ihr die Beratungsstelle an die Hand gab, aufzunehmen sind, sondern auch Angaben über Alter, Familienstand, Staatsangehörigkeit, Zahl der Schwangerschaften, der Kinder und frühere Schwangerschaftsabbrüche, ist das Risiko nie ganz auszuschließen, daß man entgegen der Forderung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Protokoll Rückschlüsse auf die Identität der Schwangeren ziehen kann. Deshalb ist notwendig, die Protokolle so früh wie möglich zu vernichten. Nicht angehen kann es, sich dabei – wie es aber der Entwurf des Rundschreibens vorsah – an der 10-Jahresfrist für ärztliche Aufzeichnungen zu orientieren, zumal die Protokolle nach der Beratung nur noch einen Zweck haben: sie sollen die zur Kontrolle der Beratungsstellen berufene Behörde – wer das sein wird, ist noch offen – in die Lage versetzen, die Beratungstätigkeit zu überprüfen. Ich meine deshalb: die Richtlinien sollten vorschreiben, daß die Protokolle zu einem möglichst frühen Zeitpunkt und jedenfalls nach jeder Prüfung durch die Kontrollbehörde zu vernichten sind, wenn sich dabei keine Anstände ergaben.

Auch bei der Entscheidung, ob die Sozialhilfe die Kosten für den Abbruch einer Schwangerschaft übernimmt, ist die besondere Situation der schwangeren Frau zu berücksichtigen; auch das will das Bundesverfassungsgericht. Deshalb sollte das Rundschreiben – so mein Vorschlag – die Sozialämter und die Beratungsstellen ausdrücklich darauf hinweisen, daß die Sozialämter Einkommen und Vermögen von unterhaltspflichtigen Angehörigen der Schwangeren nicht nur nicht berücksichtigen, sondern schon gar nicht erfragen dürfen. Wer dies gleichwohl täte, würde damit gegen § 79 SGB X in Verbindung mit § 13 Abs. 1 BDSG verstoßen.

Zudem sollte das Rundschreiben die Sozialämter dazu anhalten, immer dann, wenn es um die Kostenübernahme für einen Schwangerschaftsabbruch geht, eine eigene selbständige Akte anzulegen. Besonders wichtig ist dies für Frauen, die ohnehin Sozialhilfe beziehen und über die es deshalb beim Sozialamt schon eine Akte gibt. Würde in solchen Fällen keine neue getrennte Akte angelegt, bestünde die Gefahr, daß der Schwangerschaftsabbruch bei Vorlage der Sozialhilfeakten an andere Stellen, z. B. an Gerichte, bekannt würde, ohne daß dies notwendig und von der Sache her zu rechtfertigen wäre.

Ob die beiden Ministerien meine Vorschläge übernehmen werden, ist mir noch nicht bekannt.

2. Medizinische Forschung

2.1 Psychisch kranke Brandstifter

Die Psychiatrische Klinik der Universität Heidelberg will die Rückfallgefahr bei psychisch kranken Brandstiftern erforschen und zu diesem Zweck die Strafakten von ca. 100 Brandstiftern heranziehen, bei denen die Gerichte in der Zeit zwischen 1983 und 1987 auf Schuldunfähigkeit erkannten und vor allem die darin enthaltenen psychiatrischen Gutachten auswerten. Doch wo ist die Rechtsvorschrift, die solches erlaubt? Auf der Suche danach tut man sich schwer:

Immer noch ist nirgendwo in einem Gesetz festgeschrieben, wie Staatsanwaltschaft und Gerichte mit Strafakten umgehen dürfen, obwohl doch spätestens seit dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1983 klar ist, daß es ohne eine solche Norm nicht geht. Die Justiz hält sich immer noch an die Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) also an Verwaltungsvorschriften, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerade nicht die Weitergabe von Strafakten für ganz andere Zwecke legitimieren. Als Ausweg bleibt zur Zeit bloß noch, subsidiär das Landesdatenschutzgesetz heranzuziehen. Es erlaubt öffentlichen Stellen unter bestimmten Voraussetzungen, persönliche Daten und damit auch Akten zur Durchführung von Forschungsvorhaben ohne Einwilligung des Betroffenen weiterzugeben. Bei dem Projekt der Psychiatrischen Universitätsklinik Heidelberg ist aber auch damit die Sache nicht geritzt. Hier stellt sich zusätzlich noch ein spezielles Rechtsproblem, weil es hier um Informationen geht, die Psychiater im Rahmen ihrer ärztlichen Begutachtung von Brandstiftern festgestellt und in ihrem der Staatsanwaltschaft bzw. dem Gericht für das Strafverfahren erstatteten Gutachten geschildert haben. Solche persönlichen Daten dürfen nach § 29 LDSG grundsätzlich nur zu dem Zweck verwendet werden, zu dem sie das Gericht oder die Staatsanwaltschaft erhalten hat. Eine Auswertung der psychiatrischen Gutachten aus den Strafakten für das Forschungsvorhaben läßt § 29 Abs. 2 LDSG ausnahmsweise nur zu, wenn dies entweder ein besonderes Gesetz ausdrücklich vorsieht oder aber von einem überwiegenden Forschungsinteresse auszugehen ist und der Gutachter in die Verwendung seines Gutachtens einwilligt. Zumindest letzteres ist aber von vorneherein ausgeschlossen. Denn nach Sinn und Zweck des § 29 Abs. 2 LDSG könnte ein psychiatrischer Gutachter der Verwendung seines Gutachtens für ein Forschungsvorhaben nur zustimmen, wenn er selbst die darin gemachten Angaben über den Brandstifter unmittelbar der psychiatrischen Klinik zukommen lassen dürfte. Gerade das aber verbietet ihm die ärztliche Schweigepflicht. Diese Sichtweise legte ich dem Justizministerium dar; seine Antwort, wie es hierzu steht, liegt noch nicht vor.

2.2 Die Einladung

Wer wäre nicht verärgert, würde ihm passieren, was einem Bürger aus dem Freiburger Raum widerfuhr. Eines Tages erhielt er vom Institut für Rechtsmedizin der Universität Freiburg einen Brief im vertraulichen Duzstil. Darin erkundigte sich das Institut teilnahmsvoll, wie es ihm denn in den letzten Jahren nach Abschluß seiner Behandlung wegen Drogenabhängigkeit ergangen sei. Jetzt ginge es darum, den Erfolg der damals üblichen Behandlungsmethode zu eruieren. Wichtig zu wissen sei dafür, wie er jetzt lebe und wie es ihm ginge. Zugleich lud ihn das Institut zu sich zu einem Einzelgespräch und einer Untersuchung ein. Kein Wunder, daß der Bürger, der noch nie etwas mit Drogen zu tun hatte, sich fragte, wie es dazu kommen konnte.

Des Rätsels Lösung fand sich schnell: Das Institut für Rechtsmedizin führte 1993 eine medizinische Studie über ehemalige Drogenabhängige durch. Der verantwortliche Arzt schrieb deshalb ehemalige Patienten mit dem Ziel an, sie für eine Mitwirkung an der Studie zu gewinnen. Da man von einigen nur noch deren Namen kannte, nicht aber mehr ihre Anschrift, nahm das Institut das Telefonbuch zu Hilfe und versuchte, sie auf diese Weise zu ermitteln. Im Falle unseres Bürgers hatte es Pech. Es verwechselte ihn mit einem ehemaligen Patienten gleichen Namens. Das konnte, da es sich um einen keineswegs seltenen Namen handelte, nicht weiter verwundern.

Als das Institut für Rechtsmedizin von der Verwechslung erfuhr, entschuldigte es sich bei unserem Bürger. Doch damit allein kann es nicht getan sein. Das Institut muß in Zukunft seine Vorgehensweise ändern. Denn bei der Adreßgewinnung über das Telefonbuch besteht immer das Risiko eines Irrtums. Deshalb muß das Institut bei so ermittelten Adreßdaten zunächst einmal den Betreffenden fragen, ob er schon mal bei ihm in Behandlung war, ehe es ihm weitere Informationen mitteilt. Fällt man gleich mit der Tür so ins Haus wie bei unserem Bürger, verärgert man nicht nur falsche Empfänger, sondern geht zugleich auch das Risiko ein, daß diese die eigentlich anzusprechende Person kennen oder zumindest herausfinden können, wer sie ist, und so Dinge über sie erfahren, die keineswegs für sie bestimmt sind. Ich forderte deshalb das Institut für Rechtsmedizin auf, diese Aspekte künftig zu beachten.

3. Das Krebsregister – ein Dauerbrenner

Kaum ein Thema beschäftigte mich während meiner nahezu 14jährigen Amtszeit so häufig wie das Krebsregister – nachzulesen in 7 der bisher 13 Tätigkeitsberichte. Seit eh und je fordern viele solche Register, andere betrachten sie mit Skepsis. In der langen Zeit der Diskussion gab es eine ganze Reihe von Anläufen, die rechtlichen Grundlagen für ein epidemiologisches Krebsregister zu schaffen. Doch alles verlief sich dann wieder im Sand. Jetzt kam erneut Bewegung in die Szene: in Baden-Württemberg und im Bund liegen Gesetzentwürfe auf dem Tisch.

3.1 Das Landeskrebsregistergesetz

Ende Oktober 1993 legte die Landesregierung dem Landtag den Entwurf eines Landeskrebsregistergesetzes zur Beratung vor (LT-Drs. 11/2784). Ziel ist, im Land stufenweise ein zentrales epidemiologisches Krebsregister aufzubauen, das zum einen eine statistisch-epidemiologische Beobachtung der Krebserkrankungen ermöglicht und zum anderen die Wissenschaft bei der Erforschung der Krebsursachen unterstützt. Der Gesetzentwurf basiert auf dem Modell der dezentralen Verschlüsselung, das ich bereits 1984 vorschlug und dessen Machbarkeit schon 1986/87 im Rahmen einer Feldstudie in den Landkreisen Reutlingen und Tübingen erprobt wurde (vgl. 5. Tätigkeitsbericht, LT-Drs. 9/940, S. 36 ff.). Grundprinzipien des Gesetzentwurfs sind:

Niemand ist gezwungen, sich am Meldedienst zum Krebsregister zu beteiligen. Jeder behandelnde Arzt oder Zahnarzt entscheidet, ob er mitmachen will oder nicht.

Meldewillige Ärzte und Zahnärzte, insbesondere Krankenhäuser und Pathologien mit geeigneter EDV-Ausstattung verschlüsseln die Identifizierungsdaten der Krebskranken rechnergestützt nach einer vorgegebenen Verschlüsselungsmethode vor Ort und teilen diesen sogenannten Meldeschlüssel zusammen mit den bedeutsamen medizinischen Angaben der Regi-

sterstelle mit; vorgesehen als Registerstelle ist die Landesärztekammer. Ärzte und Zahnärzte ohne geeignete EDV-Ausstattung melden die Krebskranken mit deren Einwilligung unter ihren unverschlüsselten Identifizierungsdaten direkt an die Registerstelle. Dort erfolgt dann die Verschlüsselung der Identifizierungsdaten durch eine von der Registerstelle organisatorisch getrennte Verschlüsselungsstelle. Ganz gleich, wie gemeldet wird: um die Anonymität der Daten zusätzlich zu sichern, nimmt eine vom Krebsregister unabhängige Vertrauensstelle eine zweite Verschlüsselung der Identifizierungsdaten vor. Weil die Identifizierungsdaten der Krebskranken jeweils nach derselben mathematischen Methode irreversibel verschlüsselt werden, erhält jeder Krebskranke – ganz gleich, wer seine Daten wann und wie meldete – immer den gleichen Schlüssel. Damit kann die registerführende Stelle feststellen, ob von verschiedenen Ärzten oder Kliniken und anderen über denselben Kranken Meldungen zu unterschiedlichen Zeiten eingingen und diese zusammenführen.

Die meldenden Ärzte, Krankenhäuser u. ä. führen, um der Registerstelle Nachfragen im Einzelfall bei ihnen zu ermöglichen, eine Referenzliste. Darin tragen sie die Identifizierungsdaten des jeweiligen Krebskranken im Klartext unter einer Referenznummer ein.

Für wissenschaftliche Forschungsvorhaben darf die Registerstelle auch im Register gespeicherte Einzeldaten, abgestuft nach deren Sensibilität, herausgeben. Unter bestimmten Voraussetzungen darf sie sogar – vorausgesetzt, das Sozialministerium hat dies nach Anhörung der Ethikkommission genehmigt – öffentlichen Forschungseinrichtungen Daten aus dem Register zur Verfügung stellen, anhand deren die Forschungseinrichtung feststellen kann, ob Personen, die sie in ihr Forschungsvorhaben einbeziehen, im Register gespeichert, also krebskrank sind.

Grundsätzlich dürfen im Rahmen eines solchen Forschungsvorhabens im Register gespeicherte Krebskranke nur mit ihrer Einwilligung wegen ihrer Krankheit befragt werden. Ebenso ist es, wenn man dazu Dritte, z. B. Bekannte oder Verwandte der Patienten, interviewen will.

Die Registerstelle, die Verschlüsselungsstelle und die Vertrauensstelle müssen organisatorische und technische Schutzvorkehrungen treffen, um sicherzustellen, daß alles genau so gemacht wird wie es das Landeskrebsregister vorgibt. Straf- und Bußgeldvorschriften sichern dies zusätzlich ab.

Das Landeskrebsregistergesetz bringt zugleich eine Änderung des Bestattungsgesetzes, die ich schon seit langem anmahne: künftig soll erlaubt sein, Leichenschauscheine zur Durchführung von Forschungsvorhaben zu verwenden.

Diesen Gesetzentwurf begrüße ich im Prinzip. Er ist ersichtlich und mit Erfolg darum bemüht, die Persönlichkeitsrechte der im Krebsregister gespeicherten Krebskranken möglichst zu schonen. Nicht verhehlen kann ich allerdings, daß ich mir in einigen Detailfragen datenschutzfreundlichere Regelungen gewünscht hätte:

So leuchtet nicht ein, warum der Beruf des Krebskranken dem Register zu melden und dort zu speichern ist, obwohl sich in der Diskussion der vergangenen Jahre gezeigt hat, daß die Aussagekraft einer solchen Information sehr beschränkt ist. Denn es gibt keine exakten Berufsbezeichnungen, die genau die für die Ursachen einer Krebserkrankung relevante berufliche Tätigkeit charakterisieren. Außerdem ist den meldenden Ärzten der Beruf ihrer Patienten vielfach gar nicht genau bekannt. Andererseits aber kann eine Berufsangabe die Identifizierung ei-

ner Person wesentlich erleichtern und damit die Anonymität des Registers gefährden.

Die gleichen Bedenken bestehen gegen die Speicherung des Namens der Gemeinde, in welcher ein Krebskranker wohnt, zusätzlich zu den ersten vier Stellen der Postleitzahl. In Baden-Württemberg haben nämlich noch 100 der insgesamt 1 111 Städte und Gemeinden weniger als 1 000 Einwohner und 50 Gemeinden sogar noch weniger als 500 Einwohner. Bei solch kleinen Gemeindegrößen ist das Identifizierungsrisiko ganz erheblich – vor allem dann, wenn man auch noch den Beruf kennt.

Nicht befürworten kann ich schließlich, daß die Registerstelle Forschungseinrichtungen im Rahmen sog. Kohortenstudien Auskunft darüber geben darf, ob eine bestimmte Person im Register gespeichert ist. Auch in solchen Fällen, meine ich, müßte sich die forschende Einrichtung an den meldenden Arzt wenden müssen, der ihr die gewünschte Auskunft nur geben dürfte, wenn er zuvor Kontakt mit seinem Patienten aufgenommen und dieser der Bekanntgabe seines Namens zugestimmt hat.

3.2 Das Bundeskrebsregistergesetz

Was sich bereits im Jahr 1990 andeutete (vgl. 11. Tätigkeitsbericht, LT-Drs. 10/4510, S. 25), wurde 1993 zur Gewißheit. Die Bundesregierung macht mit ihren Plänen für ein Bundeskrebsregistergesetz ernst: sie brachte vor kurzem im Bundesrat einen Gesetzentwurf (BR-Drs. 669/93) ein, der in groben Zügen folgendes vorsieht:

- Die Länder sollen stufenweise bis zum 1. Jan. 1999 flächendekkend epidemiologische Krebsregister einrichten und führen. Ihr Sinn und Zweck ist ebenfalls, damit statistisch-epidemiologische Beobachtungen zu ermöglichen und die Erforschung von Krankheitsursachen durch das Bereitstellen von Informationen zu unterstützen.

  Alle Länder sollen für ihr Krebsregister das gleiche Meldeverfahren praktizieren. Dieses sieht so aus: Die Ärzte und Zahnärzte melden – so sie wollen – die epidemiologischen Daten eines Krebskranken unter Angabe von dessen Name und Vorname und eventuell früheren Namen sowie Geschlecht, Anschrift, Geburtsdatum, Datum der ersten Tumordiagnose und gegebenenfalls Sterbedatum an eine ärztlich geleitete Vertrauensstelle. Erst die Vertrauensstelle – und nicht bereits, wie in Baden-Württemberg, der meldende Arzt – verschlüsselt die Identifizierungsdaten zweimal: zunächst mit einem asymmetrischen Chiffrierverfahren, das auch wieder eine Entschlüsselung ermöglicht, und dann noch mit einem für alle Krebsregister einheitlichen Verfahren, das eine Wiedergewinnung der Identitätsdaten ausschließt. Die Vertrauensstelle gibt dann die epidemiologischen Daten mit dem Resultat der beiden Verschlüsselungsverfahren an die eigentliche Registerstelle weiter. Diese prüft mit Hilfe der durch die irreversible Verschlüsselung gewonnenen Kontrollnummer, ob über den Krebskranken bereits ein Datensatz gespeichert ist und ergänzt diesen gegebenenfalls. Damit nicht genug. Einmal jährlich soll die Vertrauensstelle die epidemiologischen Daten einschließlich Geschlecht, Monat und Jahr der Geburt sowie Wohnort, Staatsangehörigkeit und Angaben zur Berufstätigkeit aller Erkrankten an das Bundesgesundheitsamt weitergeben. Außerdem muß sie die epidemiologischen Daten und die Kontrollnummern mit den entsprechenden Daten der anderen Registerstellen abgleichen, um so Doppelmeldungen in verschiedenen Bundesländern festzustellen.

Der meldende Arzt oder Zahnarzt muß die Patienten über die beabsichtigte oder bereits erfolgte Meldung frühestmöglich informieren und sie dabei auf ihr Widerspruchsrecht hinweisen. Von einer Unterrichtung kann er absehen, solange zu erwarten ist, daß dem Patienten dadurch gesundheitliche Nachteile entstehen können. Widerspricht ein Patient nachträglich seiner Meldung an das Krebsregister, muß dieses dessen bereits gespeicherte Daten löschen.

Die Vertrauensstelle kann für Maßnahmen des Gesundheitsschutzes und für wichtige Forschungsaufgaben beauftragt werden, die mit dem asymmetrischen Verschlüsselungsverfahren verschlüsselten Identitätsdaten wieder zu entschlüsseln und damit die Identitätsdaten wieder herzustellen. Diese Identitätsdaten oder andere Daten, die der Empfänger einer bestimmten Person zuordnen kann, darf sie allerdings grundsätzlich nur mit Einwilligung der Patienten weitergeben.

Auch der Bundesentwurf fordert technische und organisatorische Schutzvorkehrungen und enthält Strafvorschriften.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung hat gegenüber dem Entwurf eines Landeskrebsregistergesetzes entscheidende Nachteile. Deshalb vermag ich ihm nicht zuzustimmen. Meine Haupteinwände sind:

Weil die Krebskranken der Vertrauensstelle unter ihrem vollem Namen und mit weiteren Identitätsdaten zu melden sind, führt er zu einer klaren Durchbrechung der ärztlichen Schweigepflicht und zu einem gravierenden Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Daran vermag auch das dem Krebskranken zugebilligte Widerspruchsrecht nur wenig zu ändern. Weil den Krebskranken seine Krankheit existentiell bedroht, ist er nämlich in besonderer Weise von seinem Arzt abhängig und dadurch in seiner Entscheidungsfreiheit, ob er die Meldung zum Krebsregister akzeptieren will oder nicht, erheblich gemindert. Das Widerspruchsrecht des Krebskranken ist schon deshalb weitgehend graue Theorie; dazu kommt, daß viele Krebskranke – so der Gesetzentwurf – überhaupt nichts von der Meldung zum Krebsregister erfahren.

Das Widerspruchsrecht des Patienten und die damit verbundene Pflicht des Arztes, den Krebskranken zu informieren, ist trotz seiner Intention, den Grundrechtseingriff zu mindern, geeignet, das Arzt-Patienten-Verhältnis in erheblichem Maße zu belasten. So ist es vor allem dann, wenn ein Arzt oder Zahnarzt nachträglich seinem Patienten sagen muß, daß er ihn, ohne ihn zuvor zu fragen, zum Krebsregister gemeldet hat. Darunter wiederum leidet die Bereitschaft von Ärzten, sich unter solchen Umständen an einem Meldedienst zu beteiligen. Das wiederum gefährdet die angestrebte Vollständigkeit des Registers und schwächt damit dessen Aussagekraft erheblich.

Last but not least: Im Gegensatz zum baden-württembergischen Modell der dezentralen Verschlüsselung wäre es der für das ganze Bundesgebiet zuständigen Vertrauensstelle – wenn sie wollte – technisch möglich, alle gemeldeten Krebskranken jederzeit wieder zu reidentifizieren. Daß der Gesetzentwurf bislang eine solche Reidentifizierung nur unter eingeschränkten Voraussetzungen zuläßt, ist noch lang keine Garantie, daß es später nicht trotzdem so kommt.

Alles in allem: Der Gesetzentwurf der Bundesregierung greift sehr viel intensiver in das Recht der Krebskranken auf informationelle Selbstbestimmung ein, als es bei dem von Baden-Württemberg favorisierten Modell der dezentralen Verschlüsselung der Fall ist. Aus diesem Grund begrüße ich sehr, daß der Bundesrat

den Gesetzentwurf der Bundesregierung ablehnte. Zum einen ist seine Mehrheit der Auffassung, daß der Bund keine Gesetzgebungskompetenz für Krebsregister besitzt. Vor allem aber hat der Bundesrat auch in der Sache Einwände: er macht erhebliche epidemiologische, ethische und datenschutzrechtliche Bedenken gegen die Konzeption der Bundesregierung geltend. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang noch das erstaunliche Abstimmungsverhalten der Vertreter der Ministerien des Landes in den Ausschüssen des Bundesrats. Obwohl der Ministerrat erst wenige Wochen zuvor dem Entwurf des Landeskrebsregistergesetzes zustimmte und ihn in den Landtag einbrachte, machten sich der Vertreter des Justizministeriums im Rechtsausschuß und der Vertreter des Wissenschaftsministeriums im Ausschuß für Kulturfragen für den Bundesentwurf stark und setzen sich damit in klaren Widerspruch zur Haltung des Sozialministeriums, das in Fragen des Krebsregisters federführend ist. Honi soit, qui mal y pense.

4. Die Klinik am Eichert

Bei einem Kontrollbesuch in der Klinik am Eichert des Landkreises Göppingen – einem Krankenhaus mit ca. 1 000 Betten und jährlich ca. 26 000 Patienten – mußten meine Mitarbeiter überwiegend altbekannte, auch schon andernorts angetroffene Mängel feststellen.

4.1 Zu viele Daten gespeichert!

Beschränkung auf das Erforderliche ist ein elementares Gebot des Datenschutzes. Deshalb darf ein Krankenhaus nach § 45 Abs. 1 LKHG bei der Aufnahme eines Patienten nur solche Angaben erfragen und speichern, die das Krankenhaus für die Versorgung des Patienten und die Abrechnung benötigt. Wie schwer Krankenhäuser dies akzeptieren können, zeigte sich auch bei der Klinik am Eichert. Nahezu alle Mängel bei der Patientenaufnahme, die ich im vergangenen Jahr beim Kreiskrankenhaus Offenburg zu beanstanden hatte, tauchten hier wieder auf und mußten deshalb erneut nach § 26 LDSG beanstandet werden (vgl. 13. TB, LT-Drs. 11/1060, S. 80/81): angefangen bei der Erhebung und Speicherung von Beruf und Arbeitgeber bei allen Patienten und beim Hauptversicherten bis hin zur Speicherung der Religionszugehörigkeit. Was soll man z. B. davon halten, daß die Klinik am Eichert auch die Zugehörigkeit zu Religionsgemeinschaften speicherte, die gar keine Krankenhausseelsorger bestellt und auch gar nicht den Wunsch geäußert hatten, vom Krankenhausaufenthalt ihrer Mitglieder zu erfahren? Immerhin nach einigem Hin und Her will die Klinik jetzt meiner Beanstandung entsprechen.

4.2 Zugriffsrechte begrenzen!

In der Klinik am Eichert können sich alle ca. 500 Pflegekräfte von jedem der ca. 150 an das EDV-Verfahren angeschlossenen Bildschirme Namen, Geschlecht, Geburtstag und Anschrift aller 100 000 Patienten anzeigen lassen, die seit 1. Januar 1991 in der Klinik in stationärer Behandlung waren. Nicht einmal irgendwelche Spuren hinterläßt eine solche Abfrage. Obwohl sich die Zahl der gespeicherten Patienten laufend erhöht, sind die Zugriffsrechte des Pflegepersonals nicht einmal auf Patienten aus bestimmter Zeit begrenzt. Man sei verpflichtet – so die Argumentation der Klinik – alle Patientenaufenthalte 30 Jahre lang zu speichern. Das trifft in der Allgemeinheit gewiß nicht zu. Im übrigen seien die weitgehenden Zugriffsrechte des Personals notwendig, weil alle Pflegekräfte außerhalb der üblichen Dienstzeit mit einer Patientenaufnahme befaßt sein könnten und dann feststellen müßten, ob der Patient bereits früher einmal in der Klinik war. Gewiß ist

wichtig, den Krankenhausbetrieb möglichst kostengünstig zu gestalten; doch das mit einer solchen Zugriffsregelung einhergehende Mißbrauchsrisiko ist viel zu groß, als daß man es aus Kostengründen hinnehmen könnte. Nach einigem Hin und Her will die Klinik nunmehr den nach § 26 beanstandeten Mangel abstellen. In Zukunft soll eine Pflegekraft nur noch auf die Daten der gerade von ihr betreuten Patienten zugreifen können, nicht mehr dagegen auf Daten aus früheren Krankenhausaufenthalten.

4.3 Der Beauftragte für den Datenschutz

Wie man eine gutgemeinte Regelung des Gesetzgebers ad absurdum führen kann, demonstrierte die Klinik am Eichert mit der Bestellung ihres Beauftragten für den Datenschutz: sie übertrug diese Funktion dem Leiter ihrer Organisations- und Datenverarbeitungsabteilung. Da es Aufgabe eines Beauftragten für den Datenschutz ist sicherzustellen, daß die Klinik den Datenschutz praktiziert, bedeutet dies: der Mann ist sein eigener Kontrolleur. Als ich die Klinik am Eichert auf diese Interessenkollision hinwies, reagierte sie zunächst mit Unverständnis: der Leiter der Organisations- und Datenverarbeitungsabteilung habe doch ohnehin die Aufgabe, die Datenschutzvorschriften zu beachten; ergo könne von einer Interessenkollision keine Rede sein. Völlig übersieht die Klinik dabei, daß der Leiter einer Organisations- und Datenverarbeitungsabteilung vor allem die Aufgabe hat, die Datenverarbeitung möglichst kostengünstig und effektiv zu organisieren und eine Orientierung an diesem Ziel sehr wohl zu Lasten des Datenschutzes gehen kann, wie es ja gerade auch die Art und Weise des EDV-Einsatzes in der Klinik am Eichert zeigt. Dieses Argument hat die Klinik schließlich auch überzeugt. Vor kurzem bestellte sie jemand anderes zum Beauftragten für den Datenschutz, der nicht im EDV-Bereich tätig ist.

4.4 Die Fernwartung

Um sicherzustellen, daß Störungen und Fehler möglichst rasch und kostengünstig behoben werden, beauftragte die Klinik am Eichert die Software-Firma, die ihr EDV-Verfahren entwickelt und dessen Programmpflege übernommen hatte, auch mit den notwendigen Wartungsarbeiten. Diese kann die Firma als Fernwartung über das öffentliche Telefonnetz per Modem durchführen. Das ist nicht von vorneherein unzulässig. Denn nach § 48 Abs. 2 LKHG können Krankenhäuser unter bestimmten Voraussetzungen auch Stellen außerhalb des Krankenhauses mit der technischen Durchführung der Datenverarbeitung beauftragen oder solche zu ihrer Unterstützung heranziehen. Absolut inakzeptabel ist freilich die Art und Weise, wie die Klinik am Eichert diese Fernwartung organisierte:

- Die Software-Firma konnte jederzeit, ohne daß die Mitarbeiter der Klinik dies auch nur ahnen konnten, eine Fernwartung durchführen. Das ist absolut unnötig und deshalb auch unzulässig. Es reicht völlig aus, wenn die Klinik im Fehlerfall den Fernwartungsvorgang startet und der Software-Firma für die Fehlerbehebung den einmaligen Zugriff auf gerade die Daten gewährt, die diese für die Behebung des Fehlers benötigt.
- Die Klinik hatte der Software-Firma für die Fernwartung eine Benutzerkennung eingerichtet und sie mit den umfassendsten Zugriffsrechten ausgestattet, die es überhaupt gibt. Damit konnten die Mitarbeiter der Software-Firma während der Fernwartung nicht nur auf die Daten zugreifen, die sie für die Behebung von Fehlern unbedingt benötigten, sondern auch auf alle anderen Daten und auf alle Programme. Nach § 48 Abs. 2 LKHG darf aber eine Klinik nur Zugriffsrechte auf Patienten-

daten einräumen, soweit dies aus zwingenden Gründen geboten ist.

Die Klinik konnte in keiner Weise Aktivitäten der Software-Firma kontrollieren. Der Computer der Klinik am Eichert protokollierte zwar den Beginn und das Ende der Wartungsarbeiten, nicht jedoch, was die Mitarbeiter der Software-Firma im einzelnen machten und auf welche Daten und Programme sie zugriffen. Ferner hatte die Klinik keine Möglichkeit, die Wartungsarbeiten an einem Kontrollbildschirm zu verfolgen. Noch schlimmer: die Software-Firma hätte infolge ihres umfassenden Zugriffsrechts sogar die paar Protokolldaten auch noch löschen können.

Alles in allem heißt das: die Software-Firma konnte völlig unkontrolliert und unkontrollierbar jederzeit Patientendaten eingeben, lesen, ändern oder löschen, Protokollierungen unterbinden und Zugriffsrechte vergeben oder entziehen, ohne daß die Klinik davon wußte. Wer sich so jeder Kontrolle entzieht, kann seiner Verantwortlichkeit für eine korrekte Datenverarbeitung in keiner Weise nachkommen. Nach anfänglichem Zögern will die Klinik am Eichert auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG hin diese Mängel abstellen.

5. Die gesetzliche Krankenversicherung

Auch wer ansonsten vom Datenschutz wenig hält, ist sehr dafür, daß man es damit bei der gesetzlichen Krankenversicherung ernst nimmt. Dort fallen eine Fülle sensibler Informationen über die persönlichen und gesundheitlichen Verhältnisse von ca. 90 % unserer Bevölkerung an. Obwohl niemand den „gläsernen" Patienten will, haben doch nicht wenige – und dies gewiß nicht zu Unrecht – den Eindruck, daß wir uns im Zeichen des knappen Geldes immer mehr auf ihn zubewegen. Schon deshalb, vor allem aber wegen der zum Teil recht unterschiedlichen Interessen der vielen am System der gesetzlichen Krankenversicherung beteiligten Personen, Stellen und Gruppierungen gehen die Meinungen oft weit auseinander, welche Informationen man über Versicherte wann und wozu sammeln, speichern, nutzen und weitergeben können soll.

5.1 Begleiterscheinungen der Strukturreform

Der Pulverdampf der Auseinandersetzungen um das Gesundheitsstrukturgesetz ist allmählich verraucht. Mit einigen Begleiterscheinungen mußte sich mein Amt intensiv beschäftigen:

5.1.1 Zu weit gegangen!

Nichts gegen harte Auseinandersetzungen, wenn wichtige Interessen auf dem Spiel stehen. Nur dürfen sie nicht auf Kosten Dritter gehen. Das ließen die Beteiligten in folgendem Fall ganz und gar außer acht: Ein Vertragsarzt wollte von der AOK Stuttgart aus Verärgerung über die Budgetierung der Arznei- und Heilmittelausgaben und aus Sorge, einem seiner Patienten nicht mehr wie bisher Arzneimittel verschreiben zu können, eine Bestätigung, daß sie für den chronisch-psychisch kranken Patienten die Kosten für Medikamente in Höhe von vierteljährlich 900 DM übernimmt, ohne nachträglich ihn, den verschreibenden Arzt, in Regreß zu nehmen. Falls er keinen positiven Bescheid erhalte, werde er – ließ der Vertragsarzt die AOK Stuttgart gleich auch noch wissen – nur noch Medikamente bis 80 DM im Quartal verschreiben; vermutlich sei dann aber deshalb eine stationäre psychiatrische Behandlung des Patienten erforderlich. Die

AOK Stuttgart gab den Brief des Vertragsarztes, in dem dieser auch Name, Geburtsdatum, Anschrift und Versichertennummer des Patienten angegeben hatte, an den AOK-Landesverband Baden-Württemberg weiter. Dieser hatte es nämlich übernommen, Irritationen wegen des neuen Gesundheitsstrukturgesetzes auszuräumen, und deshalb alle Ortskrankenkassen gebeten, ihm etwaige Zuschriften von Ärzten wegen der Gesundheitsstrukturreform zukommen zu lassen. Kurz und bündig erwiderte der AOK-Landesverband dann dem Vertragsarzt; gleichzeitig gab er eine Kopie dessen Briefes an die Kassenärztliche Vereinigung Nordbaden mit der Bitte weiter, ihm – wie es ihr gesetzlicher Auftrag ist – in geeigneter Weise über Sinn und Zweck des Gesundheitsstrukturgesetzes zu informieren. Doch damit noch nicht genug. Eine weitere Kopie des Briefes überließ der AOK-Landesverband einem Bundestagsabgeordneten, der ihn zuvor gebeten hatte, ihm konkrete Einzelfälle, wie Ärzte auf das Gesundheitsstrukturgesetz reagieren, zu benennen. Der Bundestagsabgeordnete wiederum legte die Kopie dieses Briefes einem Schreiben an einen Arzt bei, der bei ihm gegen die sog. neue Malusregelung bei der Verschreibung von Arzneimitteln protestiert hatte. Dieser Arzt machte dann den Vorgang, ohne den Namen des Patienten zu nennen, in einem Leserbrief in einer Fachzeitschrift publik.

Das wegen dieses Geschehens aufzumachende Sündenregister ist lang:

Bedenklich war schon das Verhalten des Vertragsarztes. Ohne Einwilligung seines Patienten hätte er keineswegs der AOK Stuttgart dessen Erkrankung und die aus ärztlicher Sicht nötigen Medikamente mitteilen dürfen; die ärztliche Schweigepflicht verbietet dies.

Falsch, weil unvereinbar mit dem Sozialgeheimnis (§ 35 SGB I), war auch, daß die AOK Stuttgart den Arztbrief mit den Daten des Versicherten ihrem Landesverband zuleitete. Zwar gehört es sicherlich zu den Aufgaben des AOK-Landesverbands, seine Mitglieder bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und Wahrnehmung ihrer Interessen zu unterstützen. Deswegen war noch hinnehmbar, daß die Ortskrankenkassen an sie gerichtete Protestschreiben dem Landesverband weitergeben sollten und gaben. Zuweit ging es jedoch, daß die AOK Stuttgart ihrem Landesverband auch die Informationen über den psychisch erkrankten Versicherten, um dessen Medikamente es dem Vertragsarzt in seinem Protestschreiben u. a. ging, zukommen ließ. Der AOK-Landesverband hätte den falschen Vorstellungen des Vertragsarztes über die Arzneimittelverschreibung durchaus auch, ohne den Patienten zu kennen, entgegenwirken können. Die AOK Stuttgart hätte deshalb den Brief des Vertragsarztes an ihren Landesverband nur weitergeben dürfen, wenn sie zuvor Name, Anschrift und Versichertennummer des darin erwähnten Patienten unkenntlich gemacht hätte.

Ebenso falsch war, daß der AOK-Landesverband den Brief des Vertragsarztes auch in toto an die Kassenärztliche Vereinigung Nordbaden weitergab. Denn auch diese hätte, ohne die Identität des Versicherten zu kennen, ohne weiteres den Vertragsarzt in geeigneter Weise über die Auswirkungen des Gesundheitsstrukturgesetzes informieren können.

Erst recht verletzte der AOK-Landesverband das Sozialgeheimnis durch die Weitergabe einer vollständigen Ko-

pie des Briefes an den Bundestagsabgeordneten. Gegenüber Abgeordneten gibt es kein Sonderrecht: auch ihnen dürften Krankenkassen und deren Verbände Daten über Versicherte und Vertragsärzte nur mitteilen, wenn diese zuvor darin eingewilligt hätten oder die Weitergabe dieser Daten zur Erfüllung einer Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich wäre. Davon konnte hier nun wirklich nicht die Rede sein.

Nicht kommentieren möchte ich das Verhalten des Abgeordneten selbst, da dessen Vorgehen anders als das der AOK Stuttgart und des AOK-Landesverbands Baden-Württemberg nicht meiner Kontrolle unterliegt.

Auf meine Beanstandung der verschiedenen Verstöße gegen das Sozialgeheimnis gemäß § 26 LDSG teilten mir die AOK Stuttgart und der AOK-Landesverband ihr Bedauern über die Vorfälle mit. Inzwischen seien Vorkehrungen getroffen, daß sich ähnliches nicht wiederholt.

5.1.2 Wo bleibt der Datenschutz?

Mit diesem Vorwurf konfrontierte mich Anfang 1993 eine Bürgerin. Ihren Zorn hatte damals eine bereits am 1. Jan. 1989 in Kraft getretene Regelung des SGB V erregt, die durch die Auseinandersetzung um das Gesundheitsstrukturgesetz wieder verstärkt ins Blickfeld der Öffentlichkeit gerückt war: Versicherte müssen seit 1989 beim Einreichen von Rezepten die normalerweise von Versicherten geforderte Zuzahlung nicht leisten, wenn sie diese unzumutbar belasten würde. Eine solche unzumutbare Belastung liegt vor,

wenn das Haushaltseinkommen eine bestimmte jährlich neu festzulegende Höhe nicht überschreitet oder

der Versicherte bestimmte einkommensabhängige Sozialleistungen (z. B. Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe und Ausbildungsförderung) bezieht oder

der Versicherte in einem Heim untergebracht ist und die Kosten dafür die Sozialhilfe oder Kriegsopferfürsorge trägt.

Wer in einer solchen Situation ist, kann bei seiner Krankenkasse eine Bescheinigung erhalten, damit er sie dem Apotheker vorlegen kann. Dann braucht er nichts zu zahlen. Die erzürnte Bürgerin meinte nun, mit der Vorlage einer solchen Bescheinigung müßten die Versicherten die Apotheker über ihr Einkommen unterrichten. Ganz so ist es nicht. Denn ausdrücklich heißt es im SGB V, daß die Bescheinigung über die Befreiung von der Zuzahlung keine Angaben über das Einkommen des Versicherten oder anderer Personen enthalten darf. Exakte Einkommensangaben gelangen den Apothekern also nicht zur Kenntnis. Trotzdem hat die Sache einen negativen Touch: wer auf eine solche Bescheinigung angewiesen ist, gibt dem Apotheker damit nolens volens zu erkennen, daß er zur Gruppe der einkommensschwachen Versicherten gehört. Für den einen oder anderen ist es sicherlich hart und bedrückend, seine Armut so dokumentieren zu müssen. Vermeiden ließe sich diese unerfreuliche Konsequenz nur, wenn man auf die Zuzahlungspflicht samt Härtefallregelung verzichten könnte. Das aber hat der Bundestag aus finanziellen Erwägungen anders entschieden.

5.1.3 Der fürsorgliche Zahnarzt

Ob es pure Nächstenliebe war, weshalb sich ein Zahnarzt an mich wandte, vermag ich nicht zu sagen. Sein Problem war: Wer bei einer Krankenkasse freiwillig versichert ist, kann – so regelte es das Gesundheitsstrukturreformgesetz – wählen, ob ihn der Zahnarzt wie einen Pflichtversicherten behandelt

und dann seine Leistungen über die Kassenärztliche Vereinigung abrechnet oder wie einen Privatpatienten und dann die Rechnung auf den Patienten selbst ausstellt, der sie seiner Krankenkasse vorlegen kann. Die Krankenkasse erstattet dann jedoch höchstens den Betrag, den sie zahlen müßte, wäre der Patient wie ein Pflichtversicherter behandelt worden. Den Rest muß der Patient aus eigener Tasche bezahlen; hat er zusätzlich eine private Krankenversicherung abgeschlossen, springt diese vielleicht dafür ein. Unser Zahnarzt meinte nun, es sei seine Pflicht, seine Patienten über diese Modalitäten zu informieren, weil bei Privatpatienten weitergehende Behandlungsmöglichkeiten bestünden als bei Angehörigen der gesetzlichen Krankenversicherung. Er bat deshalb die Krankenkassen, ihm doch mitzuteilen, welche seiner Patienten dort freiwillig versichert sind. Sie lehnten sein Ansinnen unter Hinweis auf den Datenschutz ab. Auch wenn dies möglicherweise nicht ihr einziger Grund war, war doch ihre Begründung allemal zutreffend: es gibt nämlich keine Rechtsvorschrift, die Krankenkassen erlaubt, solche Auskünfte zu geben. Das heißt freilich keineswegs, daß deshalb auch die Aufklärung der Patienten, wie sie dem Zahnarzt vorschwebte, unterbleiben müßte – ist ihm doch unbenommen, sich direkt an seine Patienten zu wenden und sie nach ihrem Versichertenstatus zu fragen. Dieser naheliegende Weg hat zudem einen großen Vorteil: er ist entschieden datenschutzfreundlicher als der Umweg über die Krankenkassen hinter dem Rücken der Patienten.

5.1.4 Der Zahnarzt und das zahntechnische Labor

Ein Bürger suchte meinen Rat, weil ihn eine Auskunft seines Zahnarztes über die Auswirkungen des Gesundheitsstrukturgesetzes sichtlich verunsichert hatte. Die Strukturreform verpflichte die Zahnärzte, bekam er zu hören, den zahntechnischen Labors, bei denen sie Zahnersatz anfertigen lassen, jeweils die Daten der Patienten mitzuteilen. Was kann man tun, um dies zu verhindern, war seine Frage. In einem Punkt konnte ich den Bürger beruhigen: Zahnärzte sind weder berechtigt, geschweige denn verpflichtet, zahntechnischen Labors Name und Anschrift von Kassenpatienten mitzuteilen. Das verlangt auch das Gesundheitsstrukturgesetz nicht. Wohl aber schreibt es vor, daß die Zahnärzte den Labors angeben müssen, ob es sich bei dem Auftrag um eine Leistung für einen Versicherten der gesetzlichen Krankenversicherung oder um einen Privatpatienten handelt. Dies mag man wie unser Bürger, der befürchtete, Ware zweiter Klasse zu erhalten, beklagen oder nicht – mit dem Datenschutz hat es jedenfalls nichts zu tun.

5.2 Zu lange im Krankenhaus?

Ein Krankenhausaufenthalt ist eine teure Sache; das weiß inzwischen jeder. Die Krankenkassen haben deshalb allen Grund darauf zu achten, daß ihre Versicherten nur stationär behandelt werden, wenn und solange dies nötig ist. Welche Informationen in diesem Zusammenhang zwischen Krankenhäusern und Krankenkassen fließen dürfen, regelt das SGB V grob gesagt so: Die Krankenkassen müssen sich weder allein darauf verlassen, was ihnen das Krankenhaus zu Notwendigkeit und Dauer der stationären Behandlung sagt, noch können sie deshalb beliebig viele Informationen bei den Krankenhäusern anfordern. Obwohl das SGB V die näheren Einzelheiten hierzu klar regelt, herrscht in der Praxis erhebliche Unsicherheit. Immer wieder erhalte ich deshalb auch Anfragen. Seit Inkrafttreten des Gesundheitsstrukturgesetzes am 1. Jan. 1993 ist die Rechtslage so:

Nimmt das Krankenhaus einen Versicherten auf, muß es nunmehr sogleich der Krankenkasse außer Einweisungs- und Aufnahmediagnose auch die voraussichtliche Dauer des Krankenhausaufenthalts mitteilen; eine Einwilligung des Patienten braucht sie dazu nach dem SGB V nicht. Hat die Krankenkasse aufgrund der Nachricht des Krankenhauses oder anderer ihr bekannter Umstände Grund zu zweifeln, ob der Versicherte tatsächlich so behandlungsbedürftig ist wie das Krankenhaus sagt, kann sie eine gutachterliche Äußerung des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung einholen. Die Ärzte des Medizinischen Dienstes können sich dann aufgrund von § 276 Abs. 4 SGB V – wenn sie meinen, dies sei notwendig – in das Krankenhaus begeben, den Versicherten untersuchen und auch die Krankenhausunterlagen einsehen. Statt dessen können sie vom Krankenhaus – was allerdings keineswegs unstrittig ist – schriftliche Auskünfte und die Vorlage von Unterlagen verlangen. Schließlich teilt der Medizinische Dienst das Ergebnis seiner Begutachtung der Krankenkasse mit. Sie entscheidet dann aufgrund dessen, ob die stationäre Behandlung tatsächlich notwendig ist.

Dauert die stationäre Behandlung eines Versicherten länger als das Krankenhaus ursprünglich annahm, kann die Krankenkasse das Krankenhaus auffordern – muß es aber nicht –, ihm die medizinischen Gründe dafür zu nennen. Seit 1. Jan. 1993 kann die Krankenkasse diese Anfrage ohne Einverständnis des Patienten starten; bis dahin wäre es aus Rechtsgründen eigentlich erforderlich gewesen, sie zuvor einzuholen. Doch die Praxis hielt sich nicht daran und die Krankenhäuser beantworteten auch ohne weiteres solche Anfragen. Ist sich nun eine Krankenkasse im Zweifel, ob die medizinischen Gründe die ihr das Krankenhaus angab, die Verlängerung der stationären Behandlung rechtfertigen, kann sie ebenfalls den Medizinischen Dienst einschalten.

Immer wieder passiert, daß die Krankenkassen erst nach Beendigung des stationären Aufenthalts im Zuge der Abrechnung ein Gutachten des Medizinischen Dienstes anfordern. In solchen Fällen wenden sich die Krankenkassen direkt an die Krankenhäuser und fordern Unterlagen, vor allem den Entlaßbericht an. Eigentlich wäre dies Sache des Medizinischen Dienstes: denn er allein hat zu beurteilen, welche Informationen er für seine gutachtliche Stellungnahme braucht; zudem darf nach dem SGB V nur er und nicht auch die Krankenkasse ohne Einverständnis des Versicherten die benötigten ärztlichen Unterlagen anfordern. Deshalb ist die jetzige Praxis der Krankenkassen nur hinnehmbar, wenn sie zuvor mit dem Medizinischen Dienst absprechen, welche Unterlagen er benötigt, und die Krankenhäuser auffordern, diese Unterlagen direkt dem Medizinischen Dienst zuzusenden.

5.3 Die Kassenärztliche Vereinigung

Den Kassenärztlichen Vereinigungen kommt im System der gesetzlichen Krankenversicherung eine wichtige Rolle zu: zum einen sollen sie für eine ausreichende, zweckmäßige und wirtschaftliche vertragsärztliche Versorgung der Versicherten sorgen, zum anderen gewährleisten, daß die Vertragsärzte die Leistungen ordnungsgemäß erbringen. Außerdem haben sie gegenüber den Krankenkassen die Interessen der Vertragsärzte wahrzunehmen und deren vertragsärztliche Leistungen abzurechnen. Grund genug, sich einmal mit der Datenverarbeitung einer Kassenärztlichen Vereinigung zu befassen. Die Kassenärztliche Vereinigung Nord-Württemberg, die wir aufsuchten, hat derzeit ca. 4 500 Vertragsärzte als ordentliche Mitglieder und als außerordentliche Mitglieder ca. 2 400 Ärzte, die noch keine Zulassung haben oder nicht mehr zugelassen sind. Pro Quartal rechnet sie ca. 5,3 Millio-

nen Behandlungsfälle ab. Bei der Überprüfung zeigten sich unter anderem folgende Mängel:

5.3.1 Fehlende Datenübersicht

Ein wichtiges Anliegen des Gesetzgebers beim Erlaß des Gesundheitsreformgesetzes 1988 war, die Datenverarbeitung der Krankenkassen und der Kassenärztlichen Vereinigungen für die Versicherten transparenter zu machen und auf diese Weise mögliche Ängste und Befürchtungen abzubauen. Deshalb schreibt seit 1. Jan. 1989 § 286 SGB V vor, daß diese Stellen einmal jährlich eine Übersicht über die Art der von ihnen gespeicherten personenbezogenen Daten zu erstellen, ihrer Aufsichtsbehörde vorzulegen und in geeigneter Weise zu veröffentlichen haben. Dieser Verpflichtung kam die Kassenärztliche Vereinigung Nord-Württemberg bisher noch nicht nach. Beim Kontrollbesuch existierte nur eine Liste der von ihr eingesetzten EDV-Verfahren, mehr aber nicht; also keine Aufstellung, aus der ohne weiteres zu ersehen gewesen wäre, welche Datenarten sie über Ärzte und Versicherte im einzelnen speichert. Die Kassenärztliche Vereinigung will diesem Manko alsbald abhelfen.

5.3.2 Die Arztdatei und das Arztregister

Die Kassenärztlichen Vereinigungen müssen, so schreibt es das Sozialgesetzbuch vor, ein sog. Arztregister führen. Darin müssen sie alle zugelassenen Vertragsärzte und alle sonstigen Ärzte speichern, die die Voraussetzungen für die Aufnahme in das Register erfüllen und diese beantragt haben. Aus der Zulassungsverordnung für Vertragsärzte ergibt sich auch, welche Angaben im einzelnen in das Register aufzunehmen sind: u. a. Titel, Name, Anschrift, Familienstand, Fremdsprachenkenntnisse (!), Datum von Staatsexamen, Approbation und Promotion, Zeitpunkt einer Facharztanerkennung und Fachrichtung sowie Angaben zur Niederlassung und zur Zulassung als Vertragsarzt. Außerdem ist im Arztregister festzuhalten, ob und seit wann einem Arzt die Zulassung oder die Approbation entzogen wurde oder ob dies früher einmal der Fall war und ob gegen ihn ein Berufsverbot verhängt wurde. Alle diese Angaben speichert die Kassenärztliche Vereinigung Nordwürttemberg in ihrer automatisierten Arztdatei zusammen mit einigen weiteren Angaben wie z. B. die Beteiligung von Vertragsärzten an Gemeinschaftspraxen, den Praxisvorgänger, die Telefax-Nummer und die Art des eingesetzten Lesegeräts für die Patienten-Chip-Karten. Im Zeitpunkt des Kontrollbesuchs konnten 127 der ca. 360 Mitarbeiter aller Abteilungen – mit Ausnahme der Personalverwaltung – jederzeit lesend auf diese Datei, in der zur Zeit ca. 9 800 Ärzte gespeichert sind, zugreifen. Wer also Zugriff hatte, konnte den gesamten Datenbestand lesen. Dies ist nicht gerechtfertigt. Denn wer Daten verarbeitet, muß die Verarbeitung so organisieren, daß die einzelnen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen nur die Zugriffsrechte erhalten, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben tatsächlich auch benötigen. Dies war bei der Kassenärztlichen Vereinigung Nordwürttemberg nicht der Fall. Denn es gibt z. B. keinen Grund, daß Mitarbeiter in der Abrechnungs- und Buchhaltungsabteilung bei ihrer Tätigkeit wissen müssen, welche Fremdsprachen ein noch gar nicht als Vertragsarzt zugelassener und auch sonst nicht zur Abrechnung berechtigter Arzt spricht und wann er promoviert oder sein Staatsexamen absolviert hat.

Ferner hatte die Kassenärztliche Vereinigung Nordwürttemberg bislang in ihrer Arztdatei noch keine Daten gelöscht.

Wenn ein Arzt verstirbt, die Approbation endgültig verliert oder aus einem sonstigen Grund aus dem Arztregister gestrichen wird, macht sie dies nur durch Eingabe eines Codes im Datensatz kenntlich; der Zugriff auf die gespeicherten Daten über diesen Arzt bleibt dagegen weiterhin uneingeschränkt möglich. Auch dies kann so nicht angehen. Denn die Kassenärztliche Vereinigung Nordwürttemberg ist nach § 84 SGB X verpflichtet, alle die Daten zu löschen, die sie für ihre Aufgaben nicht mehr benötigt. Der Eintrag eines Codes, der den betreffenden Datensatz lediglich als gestrichen oder gelöscht markiert, ist keine Löschung. Dazu müssen die Daten unkenntlich gemacht werden. Auf meine Beanstandung der fehlenden Differenzierung bei der Vergabe der Zugriffsrechte und der bislang unterbliebenen Löschung nicht mehr benötigter Datensätze gemäß § 26 LDSG ließ die Kassenärztliche Vereinigung wissen, sie werde künftig nicht mehr benötigte Daten tatsächlich auch löschen und für differenzierte Zugriffsbefugnisse sorgen.

5.3.3 Mängel bei der Programmfreigabe

Bei großen Behörden oder Rechenzentren gehört zum EDV-Alltag, ständig neue Programme zu entwickeln und bestehende zu ändern. Bei solchen Aktivitäten ist Vorsicht geboten: Nur zu leicht schleichen sich bei der Programmierung Fehler ein. Werden Programme erst einmal im Echtbetrieb eingesetzt und auf Originaldaten losgelassen, können Programmfehler schlimme Folgen haben. Deswegen gilt die Grundregel: nur ausreichend getestete und dokumentierte Programme dürfen zum Einsatz kommen. Sie sind von der jeweiligen Fachabteilung schriftlich freizugeben. Damit nahm es die Kassenärztliche Vereinigung Nord-Württemberg nicht so genau; sie führte bisher lediglich eine Liste der installierten Programme und konnte beim Kontrollbesuch zu keiner einzigen Programmänderung eine schriftliche Freigabe vorweisen. Auf meine Beanstandung dieses Mangels nach § 26 LDSG erklärte die Kassenärztliche Vereinigung, sie werde in Zukunft jede Programmänderung vor ihrem Einsatz – also nach Test und Erstellung der Verfahrensdokumentation – schriftlich freigeben.

5.4 Selbst ist der Versicherte

Man mag über die Auswirkungen des Gesundheitsreformgesetzes 1988 unterschiedlicher Auffassung sein. In einem Punkt jedenfalls bewirkte es Gutes: seitdem können mitversicherte Ehepartner und Kinder eigene Leistungsansprüche gegen die Krankenkasse geltend machen. Ihre Rechtsstellung hat sich damit erheblich verbessert. Selbst ist der Versicherte, heißt jetzt die Devise. Freilich, noch immer ziehen Krankenkassen nicht stets daraus die gebotenen Konsequenzen – so in einem Fall, den ich nach § 26 LDSG beanstanden mußte. Ein volljähriger Schüler, der über seinen Vater bei der Betriebskrankenkasse Pfaff in Karlsruhe-Durlach versichert war, suchte wegen Beschwerden infolge eines schon längere Zeit zurückliegenden Unfalls einen Arzt auf. Kurze Zeit später forderte die Betriebskrankenkasse Pfaff den Vater, der bei der Firma Pfaff beschäftigt und damit Mitglied der Betriebskrankenkasse ist, auf, er möge zu ihr in das Büro kommen. Dort erzählte ihm ein Sachbearbeiter vom Arztbesuch seines Sohnes und erkundigte sich nach dem Unfallhergang. Auf diese Weise wollte die Betriebskrankenkasse, wie sie mir schrieb, herausfinden, ob etwaige Ersatzansprüche bestehen; da der Sohn nicht erreichbar gewesen sei, habe man eben den Vater befragt. So geht es nicht, das räumte auch die Betriebskrankenkasse ein.

2. Abschnitt: Sozialwesen

1. Die BAföG-Stelle als Hamster

Wer selbst schon einmal BAföG beantragt hat, weiß, was da alles in den Antragsformularen anzugeben ist. Zudem sind noch allerlei Unterlagen vorzulegen, um die Richtigkeit der gemachten Angaben nachzuweisen: angefangen beim Einkommensteuerbescheid der Eltern bis hin zu Kontoauszügen von Bausparkassen, Einheitswertbescheiden und Prüfungszeugnissen. Kurz, da kommt schon einiges zusammen. Dabei ist es bei weitem nicht so, daß das Studentenwerk alle Informationen aus den vorzulegenden Unterlagen tatsächlich auch zur Prüfung des BAföG-Antrags braucht, sondern: da gibt es Dinge, die sind wichtig, andere dagegen nicht. Nur weil sich das eine vom anderen oft nicht trennen läßt, legen die Antragsteller gleich alles vor.

Recht gut verstand ich deshalb den Wunsch einer Studentin, die dem Studentenwerk Stuttgart bei ihrem BAföG-Antrag besonders viele Unterlagen vorlegen mußte, diese wenigstens jetzt nach Ablehnung ihres Antrags zurückzubekommen. Dabei stieß sie freilich auf erhebliche Schwierigkeiten. Das Studentenwerk teilte ihr schließlich mit, es werde ihr die Originalunterlagen zurückgeben, sobald es davon Kopien gefertigt und zu den Akten genommen habe. Da der Studentin überhaupt nicht einleuchtete, warum dies notwendig sein soll, wandte sie sich an mich. Ziemlich forsch antwortete mir dann das Studentenwerk Stuttgart auf meine Bitte, näher zu begründen, warum es dies so mache: es verfahre mit den eingereichten Originalen und Kopien so, wie es die allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundesausbildungsförderungsgesetz des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft vom 15. Okt. 1991 (GMBl. S. 770) vorsehe. Danach könnten die Ämter für Ausbildungsförderung Ablichtungen von Urkunden zu den Akten nehmen. So sei es generelle Praxis beim Studentenwerk und auch im Falle der Studentin geschehen. Daß deren BAföG-Antrag abgelehnt worden sei, ändere nichts an der Sache; denn die Kopien der Unterlagen brauche man, damit gegebenenfalls Aufsichtsbehörden und Rechnungshof die Gründe für die Ablehnung des BAföG-Antrags nachvollziehen könnten.

Damit machte sich das Studentenwerk Stuttgart die Antwort etwas zu einfach. Liest man nämlich in der von ihm zitierten Verwaltungsvorschrift nach, sieht die Sache so aus: Die BAföG-Stelle hat die vorgelegten Nachweise mit den Angaben des Antragstellers zu vergleichen. Bestätigen sich die Angaben, hat sie dies auf dem eingereichten Antrag zu vermerken und die Urkunde zurückzugeben. In solchen Fällen ist ihr in der Regel nicht erlaubt, eine Kopie zu den Akten zu nehmen, da ja die Verwaltungsvorschrift den Bestätigungsvermerk ausdrücklich genügen läßt. Bestätigen die eingereichten Unterlagen dagegen die Angabe im Antrag nicht oder verbleiben Zweifel, hat sie einen Korrekturvermerk anzubringen. Dann kann es gerechtfertigt sein, eine Kopie zu den Akten zu nehmen. Verbindlich vorgeschrieben ist dies freilich nur für den Einkommensteuerbescheid und den Bescheid über den Lohnsteuerjahresausgleich. Gerade hieran zeigt sich, daß das Zurückbehalten von Kopien von Unterlagen gerade nicht die Regel, sondern die Ausnahme ist. Anders gesagt: die Verwaltungsvorschrift konkretisiert die Frage, welche Datenspeicherung im Rahmen von BAföG-Verfahren erforderlich und damit nach § 79 SGB X i. V. mit § 14 BDSG erlaubt ist.

Nachdem das Studentenwerk Stuttgart partout auf der Korrektheit seiner Praxis beharrte und überhaupt nicht verstehen wollte, daß für Antragsteller nachteilig ist, wenn das Studentenwerk eine Fülle sensibler, nicht mehr oder überhaupt nie benötigter Informationen völlig unnötig auf Jahre – höchstens fünf – in seinen Akten festhält, bean-

standete ich den Verstoß gegen § 79 SGB X i. V. mit § 14 BDSG. Ob und welche Konsequenz das Studentenwerk aus der Beanstandung zieht, ist noch unklar. Die Antwort steht noch aus.

2. Meldepflicht der Jugendämter?

Leben Kinder bis zu 12 Jahren entweder bei ihrer Mutter oder bei ihrem Vater und bezahlt der andere Elternteil, bei dem sie nicht leben, überhaupt nicht oder nicht regelmäßig Unterhalt, können sie vom Jugendamt einen Unterhaltsvorschuß beanspruchen. So sieht es das Unterhaltsvorschußgesetz vor. Freilich sollen diese Zahlungen nicht den eigentlich unterhaltspflichtigen Elternteil entlasten. Deshalb geht ein etwaiger Unterhaltsanspruch des Kindes kraft Gesetzes auf das Land über, wenn das Jugendamt Unterhaltsvorschuß gewährt. Die Jugendämter in Baden-Württemberg, deren Sache die Durchführung des Unterhaltsvorschußgesetzes ist, können dann den übergegangenen Unterhaltsanspruch vor den Zivilgerichten einklagen, wenn der Unterhaltspflichtige nicht freiwillig zahlt. Offensichtlich ist es um die Zahlungsmoral der Unterhaltsschuldner schlecht bestellt. Dem Bundesministerium für Familie und Senioren fiel nun ein interessanter Weg ein, hier nachzuhelfen und für einen besseren Rückfluß der Unterhaltsvorschüsse zu sorgen. Seit März 1993 sollen nach seinen neuen Richtlinien die Jugendämter die Finanzämter über jeden auf das Land übergegangenen Unterhaltsanspruch unterrichten. Diese wiederum sollen dann immer, wenn der Unterhaltspflichtige einen steuerlichen Rückerstattungsanspruch hat – z. B. im Rahmen des Lohnsteuerjahresausgleiches – gegen den Unterhaltsanspruch aufrechnen. So praktikabel das auch scheinen mag, geht es aus Rechtsgründen doch nicht so glatt. Denn solche Informationen unterliegen dem Sozialgeheimnis nach § 35 SGB I. Die Jugendämter dürfen sie in ihrer Funktion als Unterhaltsvorschußkasse nur an Finanzämter weitergeben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Erforderlich ist eine solche Unterrichtung wiederum nur dann, wenn es im Einzelfall tatsächliche Anhaltspunkte gibt, daß der übergegangene Unterhaltsanspruch sich nur im Wege der Aufrechnung gegen einen Steuerrückerstattungsanspruch durchsetzen läßt. In diesem Fall steht der Datenschutz der Unterrichtung der Finanzämter nicht entgegen. Mit einem Schuß ins Blaue dagegen, wie es die Richtlinien verlangen, würde das Jugendamt seiner Pflicht zur Wahrung des Sozialgeheimnisses nicht gerecht. Deshalb dürfen Jugendämter keinesfalls Finanzämter dann unterrichten, wenn sie bereits aufgrund eigener Ermittlungen wissen, daß der Unterhaltsschuldner aufgrund seiner persönlichen Situation gar keinen steuerlichen Erstattungsanspruch haben kann. Dann wäre im übrigen ja auch weder dem Jugendamt noch dem Finanzamt, das die Mitteilungen der Jugendämter speichern müßte, noch der Landeskasse, die letztlich den ganzen Aufwand dafür zu tragen hätte, gedient.

Auf diese Rechtslage machte ich das Ministerium für Familie, Frauen, Weiterbildung und Kunst und das Sozialministerium aufmerksam und bat zugleich, die Jugendämter entsprechend zu unterrichten. Obwohl inzwischen eine ganze Reihe von Wochen ins Land gegangen ist, steht eine Reaktion darauf noch aus.

3. Das auskunftsfreudige Finanzamt

Sozialämter haben es vielfach nicht leicht, all die Informationen zu erhalten, die sie benötigen, um ihre Arbeit gut zu machen. Um so überraschter war wohl das Sozialamt eines anderen Bundeslandes über die Art und Weise, wie ihm das Finanzamt Leonberg auf seine Anfrage antwortete. Worum ging es? Das Sozialamt mußte klären, ob ein So-

zialhilfeempfänger Unterhaltsforderungen gegen seinen Vater geltend machen kann. Es wollte deshalb von dem Vater wissen, wieviel er verdient und welches Vermögen er besitzt. Da sich der Vater weigerte, die erbetene Auskunft zu geben, wandte sich das Sozialamt an das Finanzamt Leonberg und erbat dort diese Angaben. Finanzämter sind in solchen Fällen – was vielfach nicht bekannt ist – nach § 21 Abs. 4 SGB X verpflichtet, den Sozialämtern die notwendigen Informationen für ihre Entscheidung zukommen zu lassen; das Steuergeheimnis tritt insoweit zurück. Hätte das Finanzamt Leonberg dem Sozialamt allein geschrieben, welches Einkommen der Vater aus Arbeit und Kapitalvermögen hat und welche Sozialversicherungsbeiträge er bezahlt, wäre deshalb alles in Ordnung gewesen. Doch das Finanzamt tat entschieden des Guten zuviel und teilte dem Sozialamt auch noch Entsprechendes zur Ehefrau des Vaters mit. Dies wollte das Sozialamt gar nicht wissen, weil der Sozialhilfeempfänger – ein nichteheliches Kind des Vaters – mit der Frau des Vaters gar nicht verwandt und sie deshalb keinesfalls unterhaltspflichtig war. Alles in allem: ein klarer Fall einer Verletzung des Steuergeheimnisses. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG räumte sie das Finanzamt Leonberg unumwunden ein und entschuldigte den Vorfall mit der Unerfahrenheit der damals noch neuen Mitarbeiterin – ein schwacher Trost für den, dem solches widerfährt.

4. Jeder PLK-Patient ein Sozialhilfeempfänger?

Gewiß, jedes Krankenhaus muß dahinterher sein, daß es für seine Leistungen auch sein Geld bekommt. Nur, was zu weit geht, geht zu weit. Das mußte ich dem Psychiatrischen Landeskrankenhaus (PLK) Emmendingen bescheinigen. Jahrelang schritt es sofort, wenn es einen Patienten aufnahm, zur Tat und verständigte über dessen Aufnahme – ganz gleich, ob der Patient eine Krankenkasse der gesetzlichen Krankenversicherung, eine private Krankenversicherung oder eine andere Stelle als Kostenträger angegeben hatte – das Sozialamt des Landratsamtes Emmendingen und, sofern der Patient außerhalb des Kreises Emmendingen wohnte, auch das Sozialamt seines Wohnortes. Das PLK Emmendingen ließ die Sozialämter dabei jeweils wissen, es melde vorsorglich Erstattung der Behandlungskosten an, weil bislang noch ungeklärt sei, wer die Kosten übernimmt. Das war unzulässig. Zwar darf ein Krankenhaus nach § 46 Abs. 1 i. V. mit § 45 Abs. 1 Nr. 2 des Landeskrankenhausgesetzes für Abrechnungszwecke Patientendaten an andere Stellen weitergeben – aber natürlich nur, soweit dies erforderlich ist, um tatsächlich zum Geld zu kommen. Darüber setzte sich das PLK Emmendingen in doppelter Hinsicht hinweg:

Zu weit ging zum einen, bei jeder Neuaufnahme eines Patienten sofort das Sozialamt seines Wohnorts zu verständigen. Solches darf nur geschehen, wenn von Anfang an feststeht, daß der Patient auf Sozialhilfe angewiesen ist und deshalb nur das Sozialamt als Kostenträger in Betracht kommt. In anderen Fällen muß sich das Krankenhaus zunächst einmal mit dem üblichen Kostenträger ins Benehmen setzen, um abzuklären, ob er tatsächlich die Kosten übernimmt. Nur wenn diese Klärung in angemessener Zeit nicht gelingt und der Patient zudem mit einiger Wahrscheinlichkeit auf Sozialhilfe angewiesen sein wird, darf das Krankenhaus beim Sozialamt einen Kostenerstattungsanspruch nach § 121 BSHG anmelden. Es geht also keineswegs an, wie aber im PLK Emmendingen geschehen, jeden Patienten von vorneherein als potentiellen Sozialhilfeempfänger zu behandeln und ohne Not zu viele Stellen wissen zu lassen, daß sich der Patient in psychiatrischer Behandlung befindet.

Zum anderen war es keineswegs in Ordnung, daß das PLK Emmendingen immer auch dann das Sozialamt des Landratsamts Emmendingen verständigte, wenn der aufgenommene Patient im Einzugsbereich eines anderen Sozialamtes wohnte. Denn bei solcher Sachlage war doch stets klar, daß das Sozialamt Emmendingen niemals für die Kostenerstattung in Betracht kommt.

Das Sozialministerium wies aufgrund meiner Beanstandung nach § 26 LDSG das PLK Emmendingen an, seine rechtswidrige Praxis aufzugeben und ab sofort nicht mehr Stellen von der Neuaufnahme von Patienten zu verständigen als unbedingt notwendig.

Doch damit nicht genug: Auch die anderen psychiatrischen Landeskrankenhäuser im Lande verfahren, wie eine Umfrage meines Amtes ergab, keineswegs immer korrekt. Die Ursache dafür liegt schon in fast unvordenklicher Zeit: 1972 ließen Landkreistag, Städtetag, die beiden Wohlfahrtsverbände und die baden-württembergische Krankenhausgesellschaft in einem gemeinsamen Rundschreiben die Sozialämter wissen, sie seien nach § 121 BSHG nur erstattungspflichtig, wenn das Krankenhaus den Erstattungsanspruch innerhalb von sechs Wochen nach Aufnahme des Patienten geltend mache. Aus Angst, diese Frist zu verpassen, melden seither psychiatrische Landeskrankenhäuser vorsorglich Erstattungsansprüche bei Sozialämtern bereits an, ehe abgeklärt ist, ob ein solcher überhaupt besteht. Daß die Sozialämter über alle Jahre hinweg auf der 6-Wochen-Frist beharrten, ist durch nichts zu rechtfertigen. Denn nach § 121 Satz 2 BSHG ist der Erstattungsanspruch nur „in angemessener Frist" geltend zu machen. Was angemessen ist, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Es kann deshalb keine Rede davon sein, daß die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs generell später als sechs Wochen nach Aufnahme des Patienten in das Krankenhaus nicht mehr angemessen und deshalb verspätet sei. Um zu verhindern, daß weiterhin psychiatrische Landeskrankenhäuser den Sozialämtern die Aufnahme von Patienten mitteilen, ohne daß dies von der Sache her geboten ist, bat ich schon vor Wochen Landkreistag und Städtetag, bei ihren Mitgliedern darauf hinzuwirken, daß sie nicht mehr schematisch auf der 6-Wochen-Frist bestehen. Ihre Reaktion hierauf steht noch aus.

5. Die Reisekostenabrechnung von Sozialarbeitern

Ein Sozialarbeiter eines Jugendamtes meinte, der Datenschutz sei durch die Art und Weise tangiert, wie man in seiner Dienststelle Dienstreisen genehmige und abrechne. Dort läuft es so: Dienstreisen genehmigt jeweils der Leiter des Jugendamts; die Mitarbeiter des Sozialen Dienstes müssen in ihren Anträgen jeweils den Namen und die Adresse des Klienten angeben, den sie aufsuchen wollen. Die Abrechnung der angefallenen Reisekosten erfolgt durch das Haupt- und Personalamt der Stadt. Dem dort einzureichenden Reisekostenerstattungsantrag hat der Mitarbeiter des Sozialen Dienstes jeweils die Dienstreisegenehmigung anzuschließen.

In einem Punkte konnte ich den Sozialarbeiter beruhigen: selbstverständlich hat der Leiter des Jugendamtes das Recht oder gar die Pflicht, Dienstreisen seiner Mitarbeiter zu genehmigen und sich dabei auch in aller Regel die Adresse des Klienten nennen zu lassen, den der Mitarbeiter des Sozialen Dienstes zu Hause besuchen will. Das Sozialgeheimnis steht dem nicht entgegen, da ja mit ihr nur Personen im Jugendamt befaßt sind, zu deren Aufgaben dies gehört. Völlig unnötig und deshalb unzulässig ist dagegen nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X, daß das Haupt- und Personalamt jeweils im Zuge der Reisekostenabrechnung Namen und Adresse des aufgesuchten Klienten erfährt. Das Haupt- und Personalamt muß zur Errechnung der Reisekosten nur wissen, an welchem Ort der Sozialarbeiter den Klienten

aufgesucht hat. Das Jugendamt wäre daher gut beraten, zusammen mit dem Haupt- und Personalamt einen Weg zu suchen, daß letzteres künftig den Namen des aufgesuchten Klienten bei der Reisekostenabrechnung nicht mehr erfährt. Dies könnte z. B. dadurch geschehen, daß man für die Dienstreiseanträge der Mitarbeiter des Sozialen Dienstes in Zukunft einen Durchschreibesatz verwendet, in dessen Blatt für das Haupt- und Personalamt der Name und die genaue Anschrift des aufgesuchten Klienten nicht erscheint. Denkbar wäre ebenso, dem Reisekostenantrag nur eine Kopie der Dienstreisegenehmigung anzuschließen, in der die Daten des aufgesuchten Klienten geschwärzt wurden. Besonders wichtig wäre eine solche Absprache für die - in der Praxis zwar seltenen - Fälle, daß die aufzusuchende Person sich dem Mitarbeiter des Sozialen Dienstes zum Zwecke der, wie es in § 65 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes heißt, „persönlichen und erzieherischen Hilfe" anvertraut, z. B. einem Streetworker während des Außendienstes. Name und Adresse solcher betreuten Person unterliegen einem besonderen Schutz und fallen unter die Schweigepflicht des Sozialarbeiters gemäß § 203 Abs. 1 Nr. 5 des Strafgesetzbuches mit der Folge, daß sie nicht einmal dem Leiter des Jugendamts ohne Einwilligung des Klienten offenbart werden dürften, wenn er sie nicht schon ohnehin kennt.

6. Die Teilnehmerliste

Warum müssen die Regierungspräsidien wissen, welche Kinder an der Freizeit eines Jugendverbands, der dafür Mittel aus dem Landesjugendplan erhielt, teilnahmen und wie alt sie sind und wo sie genau wohnen? Diese Fragen stellte ich Anfang 1993 dem Kultusministerium, das die Förderbedingungen festlegt. Zunächst einmal tat sich daraufhin nichts. Erst nach einem Erinnerungsschreiben meines Amtes kam 3 weitere Monate später eine Antwort, die aber so vieles in der Schwebe ließ, daß eine Rückfrage erforderlich war. Diesmal waren 2 Erinnerungsschreiben notwendig; wiederum nach mehr als 3 Monaten traf dann die erbetene Äußerung ein und mit ihr ein Exemplar der Richtlinien des Kultusministeriums zum Landesjugendplan vom 18. Mai 1993 (K. u. U., S. 362), in denen es inzwischen das von mir hinterfragte Vorgehen festgeschrieben hatte. Ein völlig inakzeptables Verfahren, meine ich, und zudem nicht vereinbar mit § 25 LDSG, der dem Kultusministerium wie allen anderen Behörden ausdrücklich die Pflicht zur Unterstützung meines Amtes auferlegt. Auch in der Sache konnte mich das Kultusministerium nicht überzeugen. Worum geht es?

Jugendverbände können Zuschüsse für Teilnehmer an Freizeiten im Alter von 6 bis 18 Jahren aus finanziell schwächergestellten Familien erhalten. Dazu müssen sie ihrem Förderantrag die einzelnen Anträge der Erziehungsberechtigten beifügen, damit das Regierungspräsidium prüfen kann, ob die Fördervoraussetzungen vorliegen. So weit recht und gut, § 11 LDSG läßt dies zu. Ist die Freizeit zu Ende, müssen die Jugendverbände dem Regierungspräsidium einen Verwendungsnachweis vorlegen, auf dem Namen, Anschrift und Geburtsjahr der Teilnehmer zu vermerken sind. Zugleich muß der Leiter der Freizeit durch Unterschrift die Richtigkeit dieser Angaben bestätigen. Auch all dies ist noch vertretbar, zumal ja die Daten der Teilnehmer dem Regierungspräsidium schon aus dem Antrag auf Gewährung von Fördermitteln her bekannt sind.

Das Problem liegt woanders: Zuschüsse können die Jugendverbände auch für den Einsatz ehrenamtlich pädagogischer Betreuer bei einer Freizeit erhalten, wenn mindestens 11 Teilnehmer auf einen Betreuer kommen. Als Nachweis dafür, daß diese Teilnehmer/Betreuer-Relation eingehalten wird, verlangen die Richtlinien des Kultusministeriums, die Vorlage einer Teilnehmerliste, in der nicht

nur die Daten der Kinder und Jugendlichen aus den finanziell schwächer gestellten Familien anzugeben sind, sondern auch Name, Anschrift und Geburtstag aller anderen Teilnehmer im Alter von 6 bis 18 Jahren. Das Kultusministerium rechtfertigt dies so: das Regierungspräsidium müßte die Teilnehmerliste auf Unschlüssigkeit hin überprüfen und dazu unter Umständen bei einzelnen Teilnehmern nachfragen. Hätte es keine komplette Teilnehmerliste, könnte es die zweckentsprechende Verwendung der Mittel nicht mehr prüfen. Dieser Argumentation vermag ich nicht zu folgen: zwar muß das Regierungspräsidium sicherlich wissen, wie viele Teilnehmer im Alter von 6 bis 18 Jahren an der Freizeit teilgenommen haben. Auch muß es ihm möglich sein, die Zahlenangaben der Jugendverbände zu überprüfen. Dies kann aber auch auf eine Weise geschehen, die viel weniger stark in die Persönlichkeitsrechte der Kinder und Jugendlichen eingreift. Da das Regierungspräsidium sicherlich selten bei dem einen oder anderen Kind oder Jugendlichen nachfragen wird, kann es sich in aller Regel mit Zahlenangaben über die Teilnehmer begnügen und im übrigen von den Jugendverbänden verlangen, daß sie die komplette Teilnehmerliste für etwaige Stichproben oder eine Überprüfung aus konkretem Anlaß vorhalten. Auf diese Weise würde das Regierungspräsidium weitaus weniger Teilnehmerdaten erhalten und auf lange Zeit in seinen Akten speichern. Wer denkt, warum so penibel, der möge bitte bedenken: die Angaben in den Teilnehmerlisten sind von erheblicher Sensibilität; wegen der unterschiedlichen politischen und weltanschaulichen Ausrichtung der Jugendverbände lassen sich aus der Tatsache, wer an Freizeiten welchen Jugendverbandes teilnimmt, Schlüsse über die einzelnen Teilnehmer und ihre Eltern ziehen. Ich habe deshalb dem Kultusministerium dringend empfohlen, seine Richtlinien entsprechend abzuändern. Die Antwort darauf steht noch aus.

7. Falldokumentation und Jugendhilfeplanung

Seit dem allgemeinen Erschrecken über die zunehmende Gewaltbereitschaft bei Kindern und Jugendlichen ist die Jugendhilfe wieder in das öffentliche Bewußtsein gerückt. Viel ist hier zu tun; doch das kostet Geld. Weil die öffentlichen Kassen leer sind, muß die Jugendhilfe ihre knapp bemessenen Mittel gezielt und möglichst effizient einsetzen. Auf keinen Fall darf sie am Bedarf vorbei investieren. Das wiederum klappt nur, wenn sie verläßliche Informationen hat. Auf Initiative des Jugendamts der Stadt Heilbronn wollen die Jugendämter der Region Franken in Zusammenarbeit mit den dortigen Kinder- und Jugendheimen eine Falldokumentation aufbauen, die aufzeigt, welche Bedürfnisse junger Menschen im Rahmen einer Heimunterbringung das bisherige Angebot der Kinder- und Jugendheime in der Region Franken nicht abdeckt. Dabei wollen die Jugendämter nicht nur den Bestand der bisherigen stationären und teilstationären Jugendhilfeangebote erfassen und die Planungen der Heime berücksichtigen, sondern vor allem auch Daten von Kindern und Jugendlichen heranziehen, die bereits in Heimen aufgenommen sind. Das Jugendamt der Stadt Heilbronn entwickelte dafür mehrere umfangreiche Erhebungsbogen. Geplant ist, die ausgefüllten Bogen an die Kontaktstelle für praxisorientierte Forschung e. V. der Evangelischen Fachhochschule Freiburg zur EDV-Erfassung und Auswertung zu geben.

Bei der Konzeption waren zunächst die Vorgaben des Jugendhilfegesetzes nicht ausreichend bedacht. Das stellte ich im Zuge der Anfrage eines Landtagsabgeordneten fest, der von mir wissen wollte, was aus datenschutzrechtlicher Sicht von der Sache zu halten sei. Bei unserer eingehenden Beratung des Heilbronner Jugendamtes ging es dann vor allem um folgendes:

- Die Jugendämter dürfen die geplante Falldokumentation nicht zum Anlaß nehmen, bei den Heimen zusätzlich weitere Informationen über die Kinder und Jugendlichen ohne deren Wissen und Einverständnis zu erheben. Gerade aber dies war ursprünglich beabsichtigt; die Heime sollten die Erhebungsbogen ausfüllen. Inzwischen konnten wir erreichen, daß dies die Mitarbeiter der Jugendämter selbst tun und darin nur eintragen, was ihnen aus ihrer Arbeit ohnehin schon bekannt ist.

  Beim Ausfüllen der Erhebungsbogen sollen die Mitarbeiter der Jugendämter auch Umstände benennen, die ihnen zum Zweck erzieherischer Hilfe anvertraut wurden – z. B. vertrauliche Angaben über eine hohe Verschuldung der Familie, Haftstrafen eines Personenberechtigten, Krankheiten und Behinderungen der Eltern, Partnerschaftsverhältnisse und sozial stark auffälliges Verhalten von Vater oder Mutter. Weil das Jugendhilfegesetz aber den Jugendämtern verbietet, solche Informationen über einzelne Kinder und Jugendliche ohne Wissen und Einverständnis ihrer Erziehungsberechtigten weiterzugeben, entschied sich das Heilbronner Jugendamt dafür, in den Erhebungsbogen Namen der Kinder/Jugendlichen und deren Adresse nicht zu erfragen. Es meinte, damit sei die Erhebung nicht mehr personenbezogen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Weil in den Erhebungsbogen zahlreiche andere Angaben über die persönlichen und sachlichen Verhältnisse der jungen Menschen einzutragen sind – z. B. Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Familienstand der Eltern, Geschwisterzahl, Wohnsitz der Eltern und eigener Wohnsitz des Kindes/Jugendlichen vor der Heimaufnahme jeweils bezogen auf Ortsteile und Teilorte selbst unter 1 000 Einwohnern – wäre es der Freiburger Kontaktstelle für praxisorientierte Forschung e. V. ein leichtes, in einer ganzen Reihe von Fällen herauszufinden, um welches Kind oder welchen Jugendlichen es dabei geht. Eine EDV-Erfassung und Auswertung durch die Freiburger Kontaktstelle wäre deshalb allenfalls dann zulässig, wenn sie im Rahmen einer Datenverarbeitung im Auftrag nach § 80 SGB X erfolgt, was die bisherige Konzeption des Heilbronner Jugendamtes nicht vorsieht. Soll es bei der zentralen Speicherung und Auswertung in Freiburg bleiben, dann müssen die Jugendämter und die Kontaktstelle sich auf folgende Modalitäten verständigen: Die Jugendämter dürfen der Freiburger Kontaktstelle nur die technische Durchführung der Datenverarbeitung übertragen. Die Kontaktstelle muß die Daten exakt nach dem ihr erteilten Auftrag speichern und auswerten. Niemand anderes als die auftraggebenden Jugendämter dürfen die gespeicherten Daten nutzen. Weil bei ihnen auch die ganze Verantwortung für die Falldokumentation verbleibt, müssen sie zudem den Auftrag an die Kontaktstelle schriftlich fixieren. Darin ist zum einen festzulegen, daß die Kontaktstelle als Auftragnehmer die Daten nur weisungsgemäß verarbeiten, also selbst keine Auswertungen vornehmen darf. Und zum anderen, daß die Kontaktstelle verpflichtet ist, dafür zu sorgen, daß ihr Datenschutzstandard den Anforderungen der Anlage zu § 9 Satz 2 BDSG entspricht. Um dies wiederum sicherzustellen, müssen sich die Jugendämter in der Vereinbarung Kontrollrechte bei der Kontaktstelle einräumen lassen und bei Bedarf von dieser auch verlangen, ihre technischen und organisatorischen Schutzvorkehrungen zu verbessern.

Ich schlug dem Jugendamt der Stadt Heilbronn vor, den Abschluß einer solchen Vereinbarung mit der Freiburger Kontaktstelle in die Wege zu leiten. Seine Antwort hierauf steht noch aus.

6. Teil: Weitere Schwerpunkte

1. Abschnitt: Neuordnung der Gebäudeversicherung

Großes Aufsehen erregte die Landesregierung, als sie sich 1993 entschloß, ihre beiden Gebäudeversicherungsanstalten für 1,1 Milliarden DM an die Sparkassenversicherung des Landes zu verkaufen. Mit im Spiel waren dabei Datenschutzprobleme besonderer Art.

1. Die Situation

Wer ein Gebäude oder eine Wohnung sein eigen nennt, ist bisher, ob er will oder nicht, kraft Gesetzes bei der Badischen Gebäudeversicherungsanstalt oder der Württembergischen Gebäudebrandversicherungsanstalt gegen Schäden durch Brand, Explosion, Unwetter und Erdbeben und manches andere Unheil versichert. Insgesamt sind es rund 2 Millionen Eigentümer mit über 4 Millionen Gebäuden. Die beiden Anstalten gehören mit einer Bilanzsumme von zusammen über 2 200 Millionen DM, geschätzten Beitragseinnahmen 1993 von zusammen ca. 586 Millionen DM und einer Haftsumme von zusammen über 1 900 Millionen zu den größten Sachversicherungsunternehmen in Deutschland.

Um die Beiträge der Versicherten und die Versicherungssumme in Schadensfällen festsetzen zu können, schätzen die Gebäudeversicherungsanstalten den Wert des Gebäudes ein. Dazu muß der Eigentümer detaillierte Angaben machen, Pläne vorlegen und den Schätzern die Besichtigung des bebauten Grundstücks ermöglichen. Auf diese Weise erfahren sie nicht nur den Gebäudewert, sondern wissen in der Regel auch genau Bescheid, ob eine Wohnung z. B. eine Einbauküche oder einen offenen Kamin hat und welche sanitären Einrichtungen vorhanden sind. Im Laufe der Zeit entstanden auf diese Weise umfangreiche Datensammlungen über alle versicherten Gebäude und ihre Eigentümer in Baden-Württemberg. Allerdings, die wenigsten dieser Informationen bewahren die Anstalten selbst auf. Die Städte und Gemeinden machen es für sie und haben davon durchaus ihren Profit: sie nutzen bislang die Schätzungsunterlagen nach Kräften auch für eigene Zwecke, z. B. für die Bewertung von Grundstücken und die Berechnung von Beiträgen und Gebühren.

Die Tage dieser, wie viele sagen, bewährten Pflicht- und Monopolversicherung, deren Ursprünge bis ins 18. Jahrhundert zurückreichen, sind freilich gezählt. Europa fordert Opfer. Damit alle Versicherungen innerhalb der EG gleiche Wettbewerbschancen erhalten, verlangt eine EG-Richtlinie, das Versicherungsmonopol bis zum 1. Juli 1994 abzuschaffen. Ob die darob erhobene Klage der Landesregierung, daß die „bewährte, allseits vorteilhafte solidarisch-hoheitliche Absicherung gegen Gebäudeschäden" nicht beibehalten werden kann, wirklich so ernst gemeint wie vorgetragen war, mag jeder für sich entscheiden. Jedenfalls machte sich die Landesregierung ans Werk und benutzte die Gelegenheit, gleichzeitig auch noch Kasse zu machen: Umwandlung der beiden Anstalten des öffentlichen Rechts in Aktiengesellschaften und lukrativer Verkauf der Aktiengesellschaften an die Sparkassenversicherungen – hieß für sie die Lösung des durch die EG-Richtlinie aufgeworfenen Problems. Die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen dafür schuf der Landtag im Gesetz zur Neuordnung der Gebäudeversicherung vom 28. Juni 1993 (GBl. S. 505). Dessen wesentlicher Inhalt ist:

Die Landesregierung wurde ermächtigt, die beiden öffentlich rechtlichen Gebäudeversicherungsanstalten in Aktiengesellschaften umzuwandeln.

Die öffentlich rechtliche Monopol- und Pflichtversicherung für Gebäude endet am 30. Juni 1994.

Alle bis zu diesem Zeitpunkt bestehenden gesetzlichen Versicherungsverhältnisse werden kraft Gesetzes in vertragliche Versicherungsverhältnisse umgewandelt; die Versicherten können sie dann erstmals zum 31. Dez. 1994 unter Beachtung einer Dreimonatsfrist kündigen.

Die beiden Gebäudeversicherungen haben bereits seit Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Aug. 1993 - also noch vor ihrer Umwandlung in Aktiengesellschaften - das Recht, andere Leistungen der Mobiliarversicherung bis hin zur Haftpflichtversicherung anzubieten und Versicherungsverträge zu vermitteln.

2. Der Regierungsentwurf und der Datenschutz

Was geschieht mit den Daten der Versicherten, die im Zuge der Aufhebung der Monopol- und Pflichtversicherung ihr Gebäude bei einer anderen Versicherungsgesellschaft versichern wollen? Dürfen die Gebäudeversicherungsanstalten und künftigen Aktiengesellschaften die Daten der Versicherten, die sie ihnen ja nicht freiwillig, sondern gezwungenermaßen gaben, auch dazu nutzen, für den Abschluß anderer Versicherungen, die jetzt neu im Angebot sind, zu werben? Müssen sich die Versicherten dies gefallen lassen? Was geschieht eigentlich mit den Schätzungsunterlagen der Gebäudeversicherungsanstalten, die auf den Rathäusern im Lande lagern? Obwohl das alles datenschutzrechtliche Fragen sind, die sich jedem, der sich mit der Neuordnung der Gebäudeversicherung zu befassen hatte, geradezu aufdrängten, tat sich das Wirtschaftsministerium damit schwer, obwohl es gerade seine Sache war, die Regierungspläne umzusetzen. Anfangs sah es die datenschutzrechtliche Relevanz seines Auftrags gar nicht. Diesen Eindruck mußte jedenfalls mein Amt gewinnen, als es sich im Dezember 1992 an das Wirtschaftsministerium wandte, näheres zu den Plänen hören wollte und zugleich bat, an der Erarbeitung des Gesetzentwurfs zur Neuordnung der Gebäudeversicherungen beteiligt zu werden. Erreicht war damit gar nichts. Erst nachdem ich im Januar 1993 nochmals schriftlich auf die Datenschutzprobleme hinwies und nochmals förmlich bat, man möge mich doch so, wie es die Vorschriftenrichtlinien der Landesregierung von 1988 vorsehen, in dessen Erarbeitung einbeziehen, leitete mir das Wirtschaftsministerium schließlich im Zuge der Anhörung der Verbände den Gesetzentwurf zu. Der freilich verlor kein Wort darüber, was mit den Gebäudeversicherungsdaten zu geschehen habe; dies richte sich alles nach den Bestimmungen des Landes- und des Bundesdatenschutzgesetzes; eine Regelung im Neuordnungsgesetz sei nicht notwendig, war zu lesen. Von dieser Askese ließ sich das Wirtschaftsministerium selbst dann noch nicht abbringen, als ich ihm daraufhin nochmals die Datenschutzaspekte auseinandersetzte und klare Vorgaben für den Umgang mit den Versichertendaten anmahnte. Auch dieses Bemühen war nahezu umsonst: der Gesetzentwurf, den die Landesregierung schließlich im April 1993 im Landtag einbrachte, regelte dazu praktisch nichts (LT-Drs. 11/1760).

3. Die Beratung im Landtag

Um doch noch zu erreichen, daß das Neuordnungsgesetz klar regelt, wie die beiden Gebäudeversicherungsanstalten und ihre Rechtsnachfolger im Zuge der Privatisierung mit den angesammelten Versichertendaten umgehen dürfen, wandte ich mich an den Landtag und legte ihm einen Vorschlag zur Änderung des Regierungsentwurfs vor. Vor

allem wollte ich damit erreichen, daß die Gebäudeversicherungsanstalten/Aktiengesellschaften bis zu dem Zeitpunkt, zu dem jeder Versicherte selbst entscheiden kann, ob er seine Versicherung bei ihnen beibehält oder sich woanders versichern will,

die Versichertendaten nicht zur Werbung für private Versicherungen, die sie nunmehr anbieten dürfen, benutzen dürfen,

einem einheitlichen Datenschutzrecht unterliegen, und zwar dem Landesdatenschutzgesetz, weil es den Versicherten einen höheren Schutz bietet als das Bundesdatenschutzgesetz,

die Versichertendaten aus der gesetzlichen Gebäudeversicherung strikt von den Daten zu trennen haben, die ihnen im Zuge des Anbahnens anderer Versicherungsgeschäfte bekannt werden,

und daß auf den Rathäusern keinerlei Versichertenunterlagen aus der gesetzlichen Gebäudeversicherung mehr vorhanden sein dürfen, sobald das Versicherungsmonopol zum 30. Juni 1994 ausgelaufen ist.

Dieser Vorschlag, der bei der 1. Lesung des Gesetzentwurfs positive Resonanz fand, bewirkte offensichtlich ein Umdenken im Wirtschaftsministerium. Jedenfalls erarbeitete es gemeinsam mit dem Innen- und dem Justizministerium einen eigenen Vorschlag zur Änderung des Regierungsentwurfs aus, den dann Abgeordnete der Koalitionsfraktionen in das Gesetzgebungsverfahren einbrachten. Dieser Antrag, den der Landtag am Ende dann auch annahm, griff genau die Fragen auf, die ich in meinem Vorschlag angegangen hatte. In zwei Punkten blieb er allerdings hinter meinen Empfehlungen zurück:

Bereits ab 1. Juni 1994 und nicht, wie von mir vorgeschlagen, erst ab 1. Jan. 1995 soll grundsätzlich das Bundesdatenschutzgesetz Platz greifen. Der bessere Schutz der Gebäudeeigentümer durch das Landesdatenschutzgesetz entfällt also früher als aus meiner Sicht notwendig.

Die Gebäudeversicherungsanstalten/Aktiengesellschaften können die Versicherten der gesetzlichen Gebäudeversicherung bis zum 30. Sept. 1994 dreimal schriftlich darüber informieren, daß sie über die Feuer- und Elementarschadenversicherung hinaus auch andere Versicherungsleistungen anbieten. Dazu dürfen sie den Datenpool der Gebäudeversicherung nutzen – ein wohl einmaliger Fall einer gesetzlich sanktionierten Nutzung zwangsweise erhobener Daten für private Werbezwecke, den ich nicht gutheißen kann.

Bemerkenswert war auch, wie sich das Wirtschaftsministerium bei der Erarbeitung seines Änderungsvorschlags für den Landtag verhielt. Daß es damit beschäftigt sei, hörte ich zunächst auf Umwegen. Als dann die entscheidende Sitzung des Wirtschaftsausschusses des Landtags vor der Tür stand, zu der mich der Ausschußvorsitzende als Sachverständige besonders eingeladen hatte, bat ich um den Text des Vorschlags. Wer glaubt, so etwas werfe keine Probleme auf, der irrt. Der Ministerialdirektor des Wirtschaftsministeriums teilte mir höchstpersönlich darauf kurz und knapp mit:

„Das Wirtschaftsministerium wird dem Landtag keinen Vorschlag zur Ergänzung des Gesetzes zur Neuordnung der Gebäudeversicherung machen, sondern allenfalls Formulierungshilfe leisten. Da die Gestaltung in der Hand des Landtags liegt, empfehlen wir, die gewünschten Auskünfte dort zu erbitten."

Zur Ehrenrettung der Ministerialbürokratie sei gesagt, daß ich die „Formulierungshilfe" für den Landtag noch rechtzeitig vor der Anhörung im Wirtschaftsministerium erhielt, allerdings nicht vom Wirtschaftsministerium.

2. Abschnitt: Personaldaten

Eigentlich sollte längst jeder Chef wissen, daß er Bewerber um eine Stelle und Mitarbeiter bei weitem nicht alles fragen darf, was er von ihnen gerne wissen möchte, und daß Bewerber- und Mitarbeiterdaten auf jeden Fall vertraulich zu behandeln sind. Doch immer noch haben mancherlei Behörden damit ihre Schwierigkeiten.

1. Sorgloser Umgang mit Bewerberdaten

Wer sich um eine neue Stelle bewirbt, hängt das gewöhnlich nicht an die große Glocke. Um so ärgerlicher, wenn die Abwanderungsabsicht vorzeitig durch Unbedachtheit anderer publik wird.

1.1 Bewerberliste in falschen Händen

Eine Fachhochschule schrieb eine Professorenstelle aus, erhielt 16 Bewerbungen und wählte daraus drei Bewerber aus. Sie sandte den Dreiervorschlag zusammen mit den Unterlagen dieser Bewerber an das Wissenschaftsministerium, das über die Berufung zu entscheiden hat. Beigefügt war der Sendung auch eine Bewerberliste; darin waren alle 16 Bewerber mit Namen, Titel, Alter und Daten zur Vorbildung und gegenwärtigen Tätigkeit aufgeführt; außerdem war vermerkt, ob die Bewerber zu einem Probevortrag eingeladen bzw. aus welchen Gründen sie von vornherein nicht in die engere Wahl gekommen waren. Das Wissenschaftsministerium berief sodann die Bewerberin auf Platz 1 des Dreiervorschlags. So weit so gut. Da die Wunschkandidatin den Ruf dann doch nicht annahm, sandte ihr das Wissenschaftsministerium ihre Bewerbungsunterlagen zurück. Doch nicht bloß das: bei den zurückgegebenen Unterlagen befand sich auch die besagte Bewerberliste. So erfuhr die darob entsetzte Dame, wer sich alles auf die Stelle beworben hatte und aus welchen Gründen andere Bewerber schon in der Vorauswahl ausgeschieden waren. Wie die Bewerberliste zu den zurückgegebenen Bewerbungsunterlagen geraten war, konnte selbst ein Kontrollbesuch beim Wissenschaftsministerium nicht mehr restlos klären. Klar wurde dabei aber eines: Erleichtert hat den ärgerlichen Fehler jedenfalls, daß das Wissenschaftsministerium die Schriftstücke in seiner Akte über das Berufungsverfahren nicht von Anfang an so durchnumeriert hatte, wie es die Registraturordnung des Landes vorschreibt, und so nicht auf Anhieb erkennbar war, daß die Bewerberliste zur Akte gehörte. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG räumte das Wissenschaftsministerium den Fehler ein.

1.2 Ein mitteilsamer Personalrat

Eine andere Art, mit einer Bewerberliste sorglos umzugehen, legte der Personalrat der Universität Freiburg an den Tag. Er klagte beim Verwaltungsgericht gegen die Universität, weil sie die Stelle eines Studienberaters nicht mit dem Kandidaten des Personalrats, sondern anderweitig besetzt hatte, ohne das Einigungsverfahren abzuwarten. Um zu belegen, daß sich auch der Favorit des Personalrats rechtzeitig auf die Stelle beworben hatte, legte der Personalrat dem Gericht einen Auszug aus der Bewerberliste vor, der nicht nur Auskunft über dessen Ausbildung, Qualifikation und bisherige Tätigkeiten gab, sondern auch über die von sieben Mitbewerbern. Diese Angaben über die Mitbewerber waren für den Prozeß ohne jede Bedeutung; das hätte auch der Personalrat sehen müssen. Sein nachgeschobenes Argument, anhand des Auszugs aus der Bewerberliste habe das Gericht die Qualifikation der Bewerber vergleichen können, sticht nicht, da die Qualifikation der Bewerber in dem Verwaltungsprozeß gar nicht zur Debatte

stand. Hier ging es allein darum, ob die Besetzung der Stelle so eilbedürftig war, daß das Mitbestimmungsrecht des Personalrats dahinter zurückstehen mußte. Alles in allem: Der Personalrat hätte die Bewerberliste nie und nimmer dem Verwaltungsgericht auszugsweise vorlegen dürfen.

2. Aufgeblähte Personalbogen – ein altes Übel

2.1 Sparsamkeit geht über Datenschutz

Manchmal gleicht mein Mühen einer Sisyphusarbeit. 1990 gab das Innenministerium mit auf mein jahrelanges Drängen endlich einen neuen Personalbogen für die Landesverwaltung heraus, der die Grenzen in etwa einhält, die die Rechtsprechung dem Wissensdurst des Arbeitgebers setzt. Trotzdem mußte ich im letzten Tätigkeitsbericht nochmals vieles dazu schreiben, um erneut deutlich zu machen, welche Fragen der Arbeitgeber einem Bewerber nicht stellen darf, wie es damals das Landratsamt Esslingen mit seinem alten Personalbogen noch tat. Das alles kümmerte das Universitätsklinikum Heidelberg freilich wenig. Es verwendete selbst 1993 genau noch das alte, offenbar immer noch weitverbreitete Muster eines Bewerbungsbogens munter weiter mit der Folge, daß es viel zuviel wissen wollte:

Das Universitätsklinikum geht nun einmal wirklich nichts an, welchen Beruf die Eltern eines Bewerbers haben und wo sie wohnen.

Natürlich darf es fragen, ob der Bewerber verheiratet ist. Doch zu weit geht, daß das Klinikum auch wissen will, ob und seit wann ein Bewerber verwitwet oder geschieden ist und wo er in den letzten fünf Jahren gewohnt hat.

Erst recht unzulässig ist die Frage nach einer Schwangerschaft. Ein Arbeitgeber darf danach selbst dann nicht fragen, wenn sich nur Frauen um den Arbeitsplatz bewerben; dies entschied inzwischen das Bundesarbeitsgericht.

Wann der Bewerber wen geheiratet hat, wie seine Kinder heißen und wann sie geboren sind, muß das Klinikum nur und erst wissen, wenn es den Bewerber eingestellt hat. Dies hätte es im Personalbogen deutlich machen müssen.

Als der Personalrat des Universitätsklinikums verlangte, den überholten Personalbogen aus dem Verkehr zu ziehen, wollte das Klinikum zunächst aus „Gründen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit" seine umfangreichen Bestände aufbrauchen. Erst nachdem man mich zu Hilfe rief, sah es dann doch noch ein, daß es an der falschen Stelle geknausert hatte, und versprach, nur noch die neuen Personalbogen zu verwenden. Damit ersparte es sich eine Beanstandung nach § 26 LDSG.

2.2 Religionslehrerin ausgefragt

„Und jetzt bei einer erneuten Versetzung erlebe ich zum dritten Mal, daß ich einen Personalbogen ausfüllen soll, bei dem sich mir alle Haare sträuben:

- Wozu muß die Schule wissen, wann ich wen geheiratet habe?
- Was geht die Schule meine Eltern an (ich bin 52!)?
- Die Frage nach Straf- und Disziplinarverfahren, ist die zulässig?"

So machte eine Religionslehrerin ihrem Ärger über die „Datensammelwut staatlicher Stellen" Luft. Ihrem Schreiben lag – ich traute kaum meinen Augen – derselbe, längst überholte Personalbogen bei, den auch das Universitätsklinikum Heidelberg noch verwandt hatte. Natürlich mußte die Religionslehrerin die vielerlei Fragen nicht beantworten. Weil Lehrer nicht bei den Schulen angestellt sind, sondern beim Land oder – wie unsere Religionslehrerin – bei der Kirche, müssen sich Schulen bei dem, was sie von ihren Lehrkräften an persönlichen Daten wissen wollen, weit-

aus größere Zurückhaltung auferlegen als deren Anstellungsbehörden. Die Schule durfte deshalb nur das fragen, was sie braucht, um die Religionslehrerin richtig einsetzen und den Unterrichtsbetrieb abwickeln zu können.

Weil ich weiß, daß viele Schulleiter nicht wissen, welche Angaben sie bei ihren Lehrern erfragen und über sie speichern dürfen, forderte ich das Kultusministerium in der Vergangenheit immer wieder auf, endlich den Schulen klare Richtlinien an die Hand zu geben. Schon lange bastelt es inzwischen daran. Bloß veröffentlicht hat es sein Werk mit dem spröden Titel „Verwaltungsvorschrift über die Verarbeitung von Lehrdaten" leider immer noch nicht.

2.3 Personalamt auf dem Holzweg

Völlig vergaloppiert hatte sich das Personalamt der kleinen Gemeinde Hohenfels, als es alle 34 Gemeindebediensteten aufforderte – den Bürgermeister genauso wie die paar anderen Beamten und all seine Angestellten und Arbeiter –, zur Vervollständigung ihrer Personalakte folgenden Vordruck auszufüllen:

„Erklärung des Arbeitnehmers

1. Ich erhalte Leistungen nach dem Arbeisförderungsgesetz vom Arbeitsamt ja/nein

   Ich bin als Stellensuchender beim Arbeitsamt gemeldet ja/nein

2. Ich bin selbständig tätig ja/nein

3. In den letzten 12 Monaten (gerechnet vom Ende der letzten Beschäftigung) habe ich weder eine längerfristige Beschäftigung (über 50 Tage) noch eine kurzfristige Beschäftigung ausgeübt ja/nein

   war ich wie folgt beschäftigt (evtl. neben einer Hauptbeschäftigung):

vom bis	5 Tage-Woche/	. Tage-Woche	Entgelt mtl.:
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....

4. Ich besuche z.Zt. eine allgemeinbildende Schule ja/nein
   Bescheinigung der Schule erforderlich

5. Ich bin z.Zt. an einer Universität bzw. Fachhochschule eingeschrieben ja/nein
   Immatrikulationsbescheinigung muß vorliegen

6. Ich beziehe außerdem sonstige Einkünfte (z.B. Miete, Zinsen, Rente) ja/nein

Art .....
Höhe mtl.: ....."

Das Personalamt benötige die Angaben, so ließ es die Gemeindebediensteten wissen, um seinen sozialversicherungsrechtlichen Meldepflichten nachzukommen. Davon konnte natürlich keine Rede sein. Das Sozialversicherungsrecht verlangt selbstverständlich nicht, daß eine Gemeinde wissen muß, ob ihr Bürgermeister oder einer ihrer Beamten als Stellensuchender beim Arbeitsamt gemeldet ist oder nebenbei gerade eine allgemeinbildende Schule besucht. Ebensowenig sind sie verpflichtet, ihre sonstigen Einkünfte – ganz gleich, ob es Mieteinnahmen oder Zinsen aus Kapitalvermögen sind – der Gemeinde mitzuteilen. Denn Beamte sind gar nicht sozialversicherungspflichtig.

Doch auch bei den Angestellten und Arbeitern lag das Personalamt mit seinem Erklärungsvordruck neben der Sache. Zwar muß, wie jeder andere Arbeitgeber auch, eine Gemeinde der Krankenkasse bestimmte Angaben über ihre Angestellten und Arbeiter mitteilen. Da diese Meldungen jedoch in der Regel bereits bei Aufnahme der Tätigkeit in der Gemeindeverwaltung zu machen sind und anzunehmen ist, daß die Gemeinde Hohenfels in der Vergangenheit ihrer Meldepflicht jeweils korrekt nachkam, bestand keinerlei Anlaß, die bereits in Amt und Würden befindlichen Angestellten und Arbeiter mit solchen Fragen zu konfrontieren. Auch der Erklärungsversuch des Personalamts, die Fragebogenaktion sollte zugleich dazu dienen, zu prüfen, ob die Bediensteten Nebentätigkeiten ausüben, die den Rahmen des Erlaubten überschreiten, vermochte nichts daran zu ändern, daß die ganze Aktion rechtswidrig und deshalb nach § 26 LDSG zu beanstanden war. Denn um Nebentätigkeiten der Gemeindebediensteten nachzugehen, hätte ihnen das Personalamt ganz andere Fragen stellen müssen und sie über Sinn und Zweck der Befragung nicht im unklaren lassen dürfen.

3. Der aufschlußreiche Geschäftsverteilungsplan

Nicht selten werden Bürger in Behörden von Pontius zu Pilatus geschickt, bis sie beim richtigen Ansprechpartner landen. Leichter findet sich meist der Weg, wenn es in den Behörden einen Organisations- und Geschäftsverteilungsplan gibt, der aufzeigt, wer wofür zuständig ist. Mitunter schießen Behörden leider mit dem, was sie da reinschreiben, über's Ziel hinaus, so z. B. die Universität Hohenheim und das Staatliche Hochbauamt II Freiburg. In ihren Geschäftsverteilungsplänen stand nicht nur, welcher Mitarbeiter welche Aufgaben bearbeitet und wie er telefonisch zu erreichen ist; vermerkt war bei jedem auch seine Besoldungs- oder Vergütungsgruppe. Das ging zu weit, endet doch die Transparenz der Verwaltung dort, wo schutzwürdige Interessen von Bediensteten entgegenstehen. Damit Bürger und Mitarbeiter derselben oder anderer Behörden feststellen können, wer wofür zuständig ist, genügt, wenn aus dem Geschäftsverteilungsplan Name, Amtsbezeichnung und das Aufgabengebiet der einzelnen Mitarbeiter zu ersehen ist. Auch noch offenzulegen, was der Mann oder die Frau verdient, ist dagegen völlig unnötig. Das Staatliche Hochbauamt versprach rasch, es in Zukunft richtig zu machen; die Universität Hohenheim fand sich dazu erst nach einigem Hin und Her bereit.

4. Personaldaten im Kommunalparlament

Ist bei einer Stadt oder Gemeinde eine Stelle neu zu besetzen, so hat darüber der Gemeinderat im Einvernehmen mit dem Bürgermeister zu entscheiden – es sei denn, die konkrete Personalentscheidung zählt zu den Geschäften der laufenden Verwaltung oder ist dem Bürgermeister vom Gemeinderat zur alleinigen Entscheidung übertragen. Dies ergibt sich klipp und klar aus der Gemeindeordnung. Was der Gemeinderat, wenn er über die Besetzung einer Stelle zu entscheiden hat, erfahren darf, macht immer wieder Schwierigkeiten; vor allem Bürgermeister suchen da meinen Rat.

Grundsätzlich hat der Gemeinderat Anspruch auf solche Informationen über Bewerber, die er als Grundlage für die von ihm zu treffenden Entscheidungen benötigt. In diesem Rahmen steht das Personalaktengeheimnis der Information des Gemeinderates nicht entgegen. Welche Daten welcher Bewerber im konkreten Fall der Gemeinderat für seine Entscheidung tatsächlich kennen muß, hängt davon ab, wie

Gemeinderat und Bürgermeister im einzelnen bei der von ihnen einvernehmlich zu treffenden Entscheidung verfahren:

Überläßt der Gemeinderat dem Bürgermeister die Vorauswahl und trifft er seine Entscheidung unter den vom Bürgermeister in die engere Wahl genommenen Bewerbern, so reicht aus, wenn der Bürgermeister dem Gemeinderat nur die Daten der Kandidaten der engeren Wahl benennt. Über die bereits in der Vorauswahl Ausgeschiedenen muß der Gemeinderat dagegen nicht Bescheid wissen, um seine Entscheidung treffen zu können. Anders allerdings, wenn sich der Gemeinderat von vornherein vorbehalten hat, seine Wahl unter der Gesamtzahl der Bewerber zu treffen. Dann hat er Anspruch, daß ihm der Bürgermeister Kenntnis von allen Bewerbungen gibt. So ist es auch, wenn der Gemeinderat allein zu entscheiden hat, weil er alle vom Bürgermeister ausgewählten Bewerber ablehnt.

Wie viele Informationen über die einzelnen Bewerber der Gemeinderat für seine Entscheidung braucht, hängt jeweils vom Einzelfall ab, insbesondere von der zu besetzenden Position und ihren Anforderungen. Deshalb muß der Gemeinderat nicht in jedem Fall beispielsweise jedes Detail aus dem Lebenslauf der Bewerber kennen. Im Regelfall kommt es auf Alter, Familienstand und Kinderzahl, Schulabschluß, Berufsausbildung und -abschluß und wichtige Stationen der bisherigen beruflichen Tätigkeit an. Der Bürgermeister sollte dem Gemeinderat von sich aus all die Umstände der einzelnen Bewerber unterbreiten, die er selbst für entscheidungserheblich hält und auf die er eine etwaige Wahlempfehlung stützt. Der Gemeinderat muß sich allerdings nicht mit dem begnügen, was der Bürgermeister von sich aus vorbringt, sondern kann weitere Informationen über die Bewerbungen fordern, die er für wichtig hält.

Damit die Vertraulichkeit von Bewerberdaten auch bei der Behandlung im Gemeinderat gewahrt bleibt, sind Personalsachen in der Regel in nichtöffentlicher Sitzung zu verhandeln und die Gemeinderäte müssen darüber nach außen schweigen. Zudem darf die Gemeinde-/Stadtverwaltung den Gemeinderäten keine Beratungsunterlagen zu der anstehenden Personalentscheidung vorab übersenden; das schreibt die Gemeindeordnung ausdrücklich vor, um die gebotene Vertraulichkeit möglichst gut abzusichern. Der Bürgermeister darf also dem Gemeinderat die Informationen, die dieser für seine Entscheidung benötigt, erst in der Sitzung bekanntgeben. Keine Bedenken bestehen dagegen, wenn er dann in der Sitzung eine schriftliche Beratungsunterlage an die Gemeinderäte verteilt. Er muß sie aber nach der Beratung wieder einsammeln lassen, damit das Verbot, eine Beratungsunterlage außer Haus an die Gemeinderäte zu geben, nicht doch noch unterlaufen wird. Trotz dieser Vorsichtsmaßnahmen empfiehlt sich, in solche Beratungsunterlagen keine besonders sensiblen Angaben, z. B. etwaige Vorstrafen, über einen Bewerber aufzunehmen, sondern solche Dinge nur mündlich vorzutragen.

5. Der muttersprachliche Unterricht

Um die Muttersprache bei ausländischen Schülern zu fördern, organisieren Konsulate muttersprachliche Unterrichtskurse. Allein im Bezirk des Staatlichen Schulamts Stuttgart nehmen rund 5 000 ausländische Kinder aus 11 Ländern an einem solchen Ergänzungsunterricht teil. Mitunter läuft dabei das eine oder andere schief:

5.1 Die mißglückte Fragebogenaktion

Eine Bezirksleiterin des türkischen Lehrerverbandes wandte sich im Auftrag des türkischen Konsulats, wie sie wissen ließ, an 26 Schulen im Bereich des Staatlichen Schulamtes Nürtingen mit der

Bitte, bei einer Umfrageaktion über das Verhalten und die Leistungen türkischer Schüler in den Schulen behilflich zu sein und für jeden türkischen Schüler folgenden Fragebogen zu beantworten:

„1. Besucht sie/er regelmäßig den Unterricht?

2. Wie ist das Verhalten des Schülers in der Klasse?

3. Wie verhält sich das Kind gegenüber seinen Mitschülern?

4. Wie verhält es sich gegenüber den Lehrern?

5. Genügen ihre/seine Deutschkenntnisse, um dem Unterricht zu folgen?

6. Macht sie/er seine Hausaufgaben regelmäßig oder bemüht sie/er sich überhaupt nicht?

7. Wie ist die allgemeine Erfolgsbilanz des Schülers in diesem Schuljahr?

8. Wie ist die Zusammenarbeit mit den Eltern?

9. Wie könnte diesem Schüler, wenn notwendig, noch besser geholfen werden?"

Einer Schule kamen Zweifel, ob denn der Datenschutz solches zuläßt, und suchte meinen Rat. Meine rasch eingeleiteten Erkundigungen ergaben, daß bereits 14 von 26 angeschriebenen Schulen ausgefüllte Fragebogen an die Bezirksleiterin zurückgesandt hatten. Damit setzten sie sich in datenschutzrechtliche Nesseln. Natürlich wäre es für die Lehrkräfte des muttersprachlichen Unterrichts eine gewisse Hilfe, wüßten sie, ob sich die ausländischen Schüler in unseren Schulen leicht oder schwer tun. Das heißt aber noch lange nicht, daß die Schulen so mir nichts dir nichts die Fragebogen ausfüllen und der Bezirksleiterin zurücksenden durften. Ob dem so geschehen soll oder nicht, haben allein die Eltern der türkischen Kinder zu entscheiden. Ihr Elternrecht gilt es zu respektieren. Weil dies nicht geschehen ist, mußte ich nach § 26 LDSG beanstanden, daß einige Schulen auf eigene Faust entschieden und die gewünschten Angaben über ihre türkischen Schüler machten. Das Kultusministerium nahm die Beanstandung zum Anlaß, die Oberschulämter auf die Rechtswidrigkeit solcher Aktionen hinzuweisen.

5.2 Woher die Adressen der Kinder nehmen?

In Filderstadt wird in Abstimmung mit der jordanischen Botschaft muttersprachlicher Zusatzunterricht in arabischer Sprache angeboten. Um die arabischen Kinder zwischen 6 und 16 Jahren dazu einzuladen, erbaten die Organisatoren dieses Unterrichts vom Einwohnermeldeamt Filderstadt die Namen und Anschriften aller Familien aus arabischen Ländern. Dem Einwohnermeldeamt kamen Zweifel, ob es diesen Wunsch erfüllen darf; es fragte mich um Rat. In der Tat lagen die Voraussetzungen für die erbetene Gruppenauskunft aus dem Melderegister nicht vor. Da ich aber fand, daß das Vorhaben keinesfalls am Datenschutz scheitern sollte, wies ich dem Einwohnermeldeamt einen anderen, auch sonst üblichen Weg: die Organisatoren können ihre Einladung zur Teilnahme am muttersprachlichen Zusatzunterricht in arabisch den Schulen mit der Bitte überlassen, sie an die in Frage kommenden Schüler auszuteilen. Dann können deren Eltern selbst entscheiden, ob sie von dem Angebot Gebrauch machen wollen oder nicht.

3. Abschnitt: Die Architektenkammer

Wer ein Architekturstudium erfolgreich absolviert hat, darf sich noch lange nicht Architekt nennen. Dieses Recht steht ihm erst zu, wenn er sich bei der Architektenkammer in die Architektenliste eintragen ließ und damit deren Mitglied wurde. Aufgabe der Architektenkammer ist, wie das Gesetz sagt, die Baukultur und das Bauwesen zu fördern, das Ansehen des Berufsstandes zu wahren und die beruflichen Belange ihrer Mitglieder zu vertreten. Um zu sehen, wie die Architektenkammer mit den Daten ihrer ca. 15 000 Mitglieder umgeht, suchten wir die Architektenkammer auf. Dabei zeigten sich u. a. folgende Schwachstellen:

1. Der Aufnahmeantrag

Antragsformulare zu gestalten ist nicht einfach. Im Bestreben, möglichst alle denkbaren Fallgestaltungen zu erfassen und ja nichts unberücksichtigt zu lassen, tut man leicht des Guten zuviel und erfragt auch Informationen, die nicht zu interessieren haben. Das passierte auch der Architektenkammer in ihrem Antragsformular auf Eintragung in die Architektenliste:

- Weil sie wissen will und muß, ob der angehende Architekt Tätigkeiten ausübt, die gegen die in der Berufsordnung der Architekten festgelegten Berufsgrundsätze verstoßen, fragt sie pauschal nach „sonstigen Tätigkeiten" neben dem Architektenberuf. Das geht zu weit. Denn es gibt sicherlich viele Tätigkeiten, die in keinem Fall im Widerspruch mit den Berufsgrundsätzen der Architekten stehen. Warum soll der angehende Architekt dies alles seiner Architektenkammer mitteilen?
- Auf der gleichen Linie liegt ihre Frage nach „Tätigkeiten nach Abschluß der Berufsausbildung". In Wirklichkeit geht es dabei nur darum zu erfahren, ob der Antragsteller mindestens zwei Jahre bei einem Architekten in einer bestimmten Fachrichtung tätig war.

Als ich die Architektenkammer auf die Unbestimmtheit dieser Fragen hinwies, meinte sie, diese beibehalten zu müssen: die Antragsteller seien nicht in der Lage, selbst zu beurteilen, welche Tätigkeiten für die Entscheidung der Kammer über den Aufnahmeantrag relevant seien. Das mag schon ab und an so sein, ist aber noch lange kein Grund, die Antragsteller dazu zu nötigen, Dinge mitzuteilen, die die Architektenkammer gar nicht zu interessieren haben. Notwendig ist stattdessen, die Fragen zu präzisieren und notfalls auch so zu erläutern, daß klar ist, was die Kammer eigentlich wissen will. Ich hoffe, daß die Architektenkammer dies noch einsieht.

2. Kein Löschungskonzept

Damit Daten nicht länger als nötig gespeichert bleiben, muß sich jede Stelle Gedanken machen, wann sie welche Daten zu löschen hat und das Ergebnis schriftlich festhalten. Ein solches Löschkonzept suchten wir bei der Architektenkammer vergeblich. Dieser Mangel hatte Auswirkungen:

Auch unter Architekten gibt es gelegentlich schwarze Schafe, die es mit ihren Berufspflichten nicht so genau nehmen. Sache des Berufsgerichts ist es dann, solche Verstöße zu ahnden, z. B. eine Geldbuße zu verhängen oder einen Verweis auszusprechen. Da die Speicherung einer solchen Maßnahme dem betroffenen Architekten nicht unbedingt schmeichelt, hat er ein verständliches Interesse daran, daß die Architektenkammer den Eintrag spätestens dann wieder löscht, wenn die im Architektengesetz vorgesehene Tilgungsfrist abgelaufen ist und er wieder als unbescholten gilt. Die

Architektenkammer hat es damit freilich nicht so eilig. Sie löschte bislang diese Daten erst zum Ende des Jahres, in dem die Tilgungsreife eingetragen war, und damit zu spät, was ich nach § 26 LDSG beanstandete. Die Akten über solche Vorgänge wollte sie sogar bis zum Sanktnimmerleinstag aufheben. Als ich der Architektenkammer darlegte, daß dies nicht geht, reagierte sie erfreulich: sie löscht jetzt die Entscheidungen des Berufsgerichts unmittelbar nach Eintritt der Tilgungsreife und will auch gleich im Anschluß daran die Akte vernichten.

Daten ausgeschiedener Mitglieder löscht die Architektenkammer im Computer erst nach 10 Jahren. Das läuft so: sie durchsucht am Ende jeden Jahres den gesamten Datenbestand, löscht dann aber die zu löschenden Datensätze einzeln. Auch dies war entschieden zu spät, weil die Architektenkammer die Daten ihrer ausgeschiedenen Mitglieder nicht so lange zu kennen braucht. Ich beanstandete deshalb die verspätete Löschung nach § 26 LDSG und empfahl der Architektenkammer dringend, in das Programm eine sog. Regellöschfunktion einzubauen, die eine fristgerechte automatische Löschung bewirkt. Das will sie tun; zudem will sie nach Löschung der Daten im Computer auch die Akten des ausgeschiedenen Mitglieds dem Reißwolf überantworten.

3. Das Versorgungswerk

Das Versorgungswerk für Architekten ist eine eigenständige Einrichtung der Architektenkammer. Es zahlt seinen Mitgliedern Berufsunfähigkeitsrente sowie Altersruhegeld und deren Angehörigen Witwen- und Waisenrente. Ihm gehören alle Mitglieder der Architektenkammer kraft Gesetzes an – abgesehen von den Architekten mit beamtenrechtlichen Versorgungsansprüchen. Auch beim Versorgungswerk der Architektenkammer ist nicht alles Gold, was glänzt:

Schon vor ca. 20 Jahren beauftragte es ein privates Rechenzentrum, seine Daten zu speichern und zu verarbeiten. Es kann die Daten über eine Standleitung im Online-Betrieb eingeben und abrufen. Dagegen wäre gar nichts zu sagen, hätte die Sache nicht ein wesentliches Manko: es gab keine schriftliche Vereinbarung zwischen dem Versorgungswerk und dem Rechenzentrum über die Datenverarbeitung. Ein erhebliches Versäumnis, denn wenn die Architektenkammer ihre Daten andernorts verarbeiten läßt, muß sie eindeutig festlegen, welche Leistungen dort zu erbringen sind und was dort zu tun ist, damit eine ordnungsgemäße Datenverarbeitung garantiert ist. Weil diese Regelungen so wichtig sind und man sie zudem jederzeit nachvollziehen können muß, ist der Auftrag nach § 7 Abs. 2 LDSG zudem schriftlich zu erteilen. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG versicherte mir das Versorgungswerk, es habe inzwischen eine schriftliche Vereinbarung mit dem Rechenzentrum getroffen.

Obwohl das Versorgungswerk davon ausgeht, daß alle beamteten Architekten Versorgungsansprüche aus dem Beamtenverhältnis haben und ihm deshalb nicht als Pflichtmitglied angehören, sammelte es trotzdem munter deren Daten in Aktenordnern. Wozu, konnte es selbst nicht sagen. Damit war klar: diese Datensammlung ist unzulässig und war nach § 26 LDSG zu beanstanden. Das Versorgungswerk will ihr abhelfen und künftig Daten beamteter Architekten nicht mehr speichern.

4. Abschnitt: EDV-Probleme überall

Inzwischen muß man die Behörden schon mit der Lupe suchen, die noch ohne Computer auskommen. Trotzdem ist der Siegeszug durch die Amtsstuben noch lange nicht zu Ende. Der Computer ist infolge seiner vielfältigen Einsatzmöglichkeiten heutzutage einer der wichtigsten Mitarbeiter. Doch er hat so seine Tücken. Deshalb enthalten die Datenschutzgesetze eigens für den Computereinsatz die sog. zehn Gebote. Sie sollen absichern, daß Computer persönliche Daten nur so verarbeiten können, wie es das Gesetz erlaubt. Doch gerade auch mit den technischen und organisatorischen Schutzvorkehrungen tun sich die meisten Behörden recht schwer. Vor allem haben sie damit Probleme beim Einsatz von Personal Computern. Dies zeigte sich auch 1993 wieder bei Kontrollen, die mein Amt bei so unterschiedlichen Stellen wie der Architektenkammer Baden-Württemberg, der Gewerbebehörde der Stadt Stuttgart, der Kassenärztlichen Vereinigung Nord-Württemberg, der Klinik am Eichert in Göppingen, den Bürgermeisterämtern Böblingen, Freiburg, Heidelberg, Ludwigsburg und bei der Staatsanwaltschaft Mannheim durchführte. Nahezu alle dort angetroffenen Mängel waren altbekannt und finden sich auch schon in früheren Tätigkeitsberichten (vgl. z. B. 10. Tätigkeitsbericht, LT-Drs. 10/2730, S. 138). Warum sie gleichwohl immer wieder auftreten, ist mir ein Rätsel. Mehr Sensibilität für Fragen der Datensicherheit beim Einsatz von Computern ist jedenfalls dringend geboten:

1. Paßwortschutz mangelhaft

Eines der elementaren Gebote des Datenschutzes beim EDV-Einsatz lautet: Mit dem Computer soll nur arbeiten können, wer dazu auch berechtigt ist. Um das sicherzustellen, setzt die Praxis vor allem auf den Paßwortschutz: der berechtigte Benutzer gibt ein nur ihm bekanntes Codewort, eben das Paßwort, in den Computer ein. Andere Verfahren zur Identifizierung des Berechtigten wie der Einsatz von Chip-Karten oder das Auswerten charakteristischer persönlicher Eigenschaften, z. B. von Stimme oder Fingerabdruck, spielen im Behördenalltag noch keine Rolle. Beim Paßwortschutzverfahren machen öffentliche Stellen vielerlei falsch:

1.1 Überhaupt keine Paßwörter

Die Stadt Böblingen und die Architektenkammer setzten einzelne PC-Anwendungen ein, die weder über einen Paßwortschutz noch über einen anderen Zugriffsschutz verfügten. Deshalb hätte jeder, der eine solche Anwendung nutzen konnte, sich deren Daten am Bildschirm anzeigen lassen, neue Daten eingeben oder gespeicherte Daten ändern oder löschen können. So war dem Mißbrauch Tür und Tor geöffnet. Die Architektenkammer sagte auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG Abhilfe zu. Der Stadt Böblingen ging die Beanstandung erst dieser Tage zu.

1.2 Keine individuellen Paßwörter

Benutzen mehrere berechtigte Personen einen Computer, müssen die dafür Zuständigen sicherstellen, daß jeder nur diejenigen Daten und Programme nutzen kann, die er für seine dienstlichen Aufgaben tatsächlich auch benötigt. Auch muß man nachträglich überprüfen können, wer wann was am Computer machte. Dazu muß jeder berechtigte Benutzer über eine eigene Kennung verfügen und ein eigenes Paßwort verwenden; denn nur so kann der Computer die unterschiedlichen Zugriffsrechte der einzelnen Benutzer überprüfen und ihre Aktivitäten protokollieren. Ganz anders war es bei der Stadtverwaltung Böblingen und bei der Staatsanwaltschaft Mannheim. Dort waren einige Personal Computer

mit einem Paßwortmechanismus versehen, bei dem nur ein einziges Paßwort pro Personal Computer verwendet werden kann. Man konnte dem Computer also gar nicht mitteilen, daß es Benutzer mit unterschiedlichen Benutzerrechten gibt. Die Benutzer der einzelnen Personal Computer mußten dort dehalb zwangsläufig das gleiche Paßwort benutzen – ganz unabhängig davon, ob sie unterschiedliche Zugriffsrechte benötigten oder nicht. Da zu den Berechtigten in jedem Fall auch der Systemverwalter gehören muß, ohne den es nun einmal nicht geht, und an „normale" Benutzer keine unterschiedlichen Paßwörter und damit auch keine unterschiedlichen Rechte vergeben werden konnten, besaßen zwangsläufig auch die normalen Benutzer die umfassenden Zugriffsmöglichkeiten eines Systemverwalters.

Während in Böblingen und in Mannheim die Verwendung individueller Kennungen und Paßwörter bereits an technischen Hürden scheiterte, wäre bei der Architektenkammer zwar die Vergabe solcher möglich gewesen, doch hatte sie davon nicht immer Gebrauch gemacht. So benutzten 4 Mitarbeiter des Sachgebiets Finanzwesen die gleiche Kennung und das gleiche Paßwort. Nach meiner Beanstandung nach § 26 LDSG sorgte die Architektenkammer für Abhilfe. Der Stadtverwaltung Böblingen ging erst dieser Tage die Beanstandung zu.

1.3 Fehler bei individuellen Paßwörtern

Wird einem Unbefugten ein Paßwort eines berechtigten Benutzers bekannt, so kann er gegenüber dem Computer in dessen Rolle schlüpfen und Daten lesen und bearbeiten, die er normalerweise nicht zu Gesicht bekäme. Bei unseren Kontrollen fanden wir bei einigen Stellen Bedingungen vor, die einen solchen Mißbrauch unnötig erleichtern.

1.3.1 Zu kurze Paßwörter

Paßwörter erfüllen ihre Aufgabe nur, solange sie geheim bleiben. Um zu verhindern, daß sie Unbefugte leicht erraten, ausprobieren oder ausforschen können, dürfen die Paßwörter nicht trivial und nicht zu kurz sein. Um letzteres sicherzustellen, sollte der Computer so programmiert sein, daß er nur Paßworte mit einer ausreichenden Mindestlänge akzeptiert. Auch daran hapert es bei vielen Stellen. So erzwangen z. B. die Rechner der Stadtverwaltung Böblingen, der Staatsanwaltschaft Mannheim und teilweise auch der Kassenärztlichen Vereinigung Nord-Württemberg keine Mindestlänge von Paßwörtern. So war es auch beim Fehlbelegungsabgabeverfahren der Datenzentrale, das z. B. Freiburg i. B., Heidelberg und Ludwigsburg einsetzen. Im Extremfall hätte dort deshalb ein Paßwort auch nur aus einem einzigen Zeichen bestehen können. In der Klinik am Eichert und bei der Architektenkammer erzwangen die Computer zwar Mindestlängen. Diese waren aber mit drei Zeichen in der Klinik am Eichert und vier bei der Architektenkammer zu kurz bemessen. Sowohl die Kassenärztliche Vereinigung Nord-Württemberg als auch die Klinik am Eichert und die Architektenkammer wollen der Beanstandung nach § 26 LDSG entsprechen. Die Reaktionen der Staatsanwaltschaft Mannheim sowie der Stadt Böblingen und der Datenzentrale, denen die Beanstandung erst kürzlich zuging, stehen noch aus.

1.3.2 Kein automatischer Verfall der Paßwörter

Je länger ein Benutzer ein bestimmtes Paßwort einsetzt, desto größer wird das Risiko, daß es anderen bekannt wird, etwa dadurch, daß jemand dem Benutzer beim Eintippen des Paßworts „auf die Finger" schaut. Paßwörter dürfen

deswegen nicht für immer und ewig gelten, sondern sind regelmäßig zu ändern – freilich auch nicht in zu kurzen Abständen, weil sonst der Benutzer verleitet wird, entweder ganz einfach zu merkende Begriffe zu gebrauchen, die gleichzeitig aber auch leicht zu erraten sind, oder immer wieder die gleichen Paßwörter zu verwenden. Doch wer will es einem Benutzer verdenken, wenn er die fällige Paßwortänderung vergißt? Beispiele dafür gibt es jedenfalls genügend. Wünschenswert sind deswegen EDV-Systeme, bei denen der Benutzerverwalter die Geltungsdauer der Benutzerpaßwörter festlegen kann. Die Kassenärztliche Vereinigung Nord-Württemberg setzt ein solches System ein und will anders als bisher von dieser Möglichkeit auch Gebrauch machen und damit einen automatischen Verfall der Paßwörter bewirken. Bietet das eingesetzte EDV-System diese Möglichkeit noch nicht, so muß die Behörde ihre Mitarbeiter wenigstens durch Dienstanweiseung verpflichten, regelmäßig das Paßwort zu wechseln, und dies auch durch geeignete Kontrollmaßnahmen überwachen. Bei der Staatsanwaltschaft Mannheim gab es eine solche Dienstanweisung. Diese galt jedoch nur für die im Schreibdienst eingesetzten Personal Computer, für die Personal Computer der Staatsanwälte selbst nicht. Auch die Architektenkammer hatte keine solche Anordnung erlassen. In Freiburg i. B., Heidelberg und Ludwigsburg hatten etliche Mitarbeiter des Wohnungsamts ihr Paßwort noch nie geändert. Die Architektenkammer will nach meiner Beanstandung gemäß § 26 LDSG die regelmäßige Änderung der Paßworte vorschreiben und auch einen automatischen Verfall einrichten. Wie die übrigen künftig vorgehen wollen, ist noch nicht bekannt.

1.4 Kein unverschlüsseltes Abspeichern der Paßwörter

Meldet sich ein Benutzer mit seiner Kennung und seinem Paßwort an, so muß der Rechner zunächst überprüfen, ob das eingegebene Paßwort tatsächlich zu der eingegebenen Benutzerkennung gehört. Um diese Prüfung vornehmen zu können, muß der Rechner alle dem System bekannten Benutzerkennungen und das jeweils dazugehörende gültige Paßwort speichern. Manchmal kann das allerdings zum Datenschutzproblem werden: das von der Klinik am Eichert eingesetzte EDV-Verfahren speicherte die Paßwörter der Benutzer zusammen mit ihren Kennungen unverschlüsselt in einer Datei ab. Damit hätte jeder, der auf diese Datei zugreifen oder sich diesen Zugriff verschaffen konnte, das zu jeder Benutzerkennung gehörende Paßwort erfahren, so dem EDV-System gegenüber eine falsche Identität vorspiegeln und auf diese Weise unbefugt Zugriff auf Daten erlangen können. Diesem Mangel, der nach § 26 LDSG zu beanstanden war, will die Klinik abhelfen.

1.5 Fehlversuche ohne Folgen

Allen denjenigen, die Paßwörter durch Ausprobieren ermitteln wollen, kann man den Spaß daran verderben, wenn eine Kennung nach wenigen Fehlversuchen für eine gewisse Zeit gesperrt wird. Ein solches Hindernis fehlte z. B. bei der Stadtverwaltung Böblingen, der Klinik am Eichert in Göppingen, der Architektenkammer und bei einigen Rechnern der Kassenärztlichen Vereinigung Nord-Württemberg. Teilweise gab es zwar einen Sperrmechanismus, der nur eine begrenzte Zahl von Eingabeversuchen zuließ. Dieser konnte aber durch einen erneuten Aufruf der paßwortgeschützten Anwendung oder ein neues Starten des Personal Computers leicht umgangen werden. Meiner Beanstandung nach § 26 LDSG wollen die Klinik am Eichert, die Architektenkammer und

die Kassenärztliche Vereinigung Nord-Württemberg Rechnung tragen. Was die Stadtverwaltung Böblingen veranlassen wird, bleibt abzuwarten.

2. Benutzer dürfen zuviel

2.1 Der unzulässige Zugriff auf die Betriebssystemebene

Wer als Benutzer an einem Computer arbeitet, darf nur auf die Programme, Funktionen und Daten des Computers zugreifen, die er für seine dienstlichen Aufgaben benötigt. Ganz anderes war bei der Stadtverwaltung Böblingen und der Staatsanwaltschaft Mannheim festzustellen. Dort konnte jeder Benutzer, wenn er erst einmal einen Personal Computer in Gang gesetzt hatte, auf die Ebene des Betriebssystems gelangen und mit allen Kommandos arbeiten, die das Betriebssystem zur Verfügung stellt. Dabei handelt es sich oft um Funktionen, mit denen sich auf Tastendruck umfangreiche Veränderungen herbeiführen lassen. Mit Hilfe des eingebauten Diskettenlaufwerks kann dann beispielsweise jeder Benutzer Programme und Daten neu einspielen, vorhandene Dateien vollständig oder teilweise löschen oder kopieren und auf einer Diskette außer Haus bringen. Das war ein gravierender Datenschutzmangel, den ich gemäß § 26 LDSG beanstanden mußte.

Um den – technisch möglichen – Einsatz beliebiger Betriebssystembefehle zu verhindern, hatte die Staatsanwaltschaft Mannheim in einer Dienstanweisung angeordnet, daß nur die von der gemeinsamen DV-Stelle der Justiz beim Oberlandesgericht Stuttgart beschaffte und freigegebene Software eingesetzt werden darf, soweit nicht im Einzelfall private Programme ausdrücklich zugelassen werden. Wie wenig solche Anordnungen mitunter bewirken, zeigte sich beim Kontrollbesuch: auf einem der kontrollierten Personal Computer hatte ein Staatsanwalt zum Erstaunen aller zu seiner Entspannung ein Schachspiel installiert.

2.2 Diskettenlaufwerk frei zugänglich

Ein Diskettenlaufwerk ermöglicht, auf einer Diskette gespeicherte Daten und Programme auf die Festplatte des Personal Computers zu übertragen oder umgekehrt, Daten von der Festplatte auf eine Diskette zu kopieren. Ein normaler Benutzer nutzt das Diskettenlaufwerk bei seiner täglichen Arbeit hauptsächlich dazu, Daten zur Absicherung gegen Verlust auf Disketten zu kopieren und sie so doppelt zu speichern. Es liegt auf der Hand, daß diese Möglichkeiten auch mißbräuchlich genutzt werden könnten, z. B. zur Weitergabe von auf Disketten kopierten Daten an Dritte; außerdem könnte man auf diese Weise sog. Computerviren einschleusen. Besondere Sorgfalt ist deshalb auf die Sicherung der Diskettenlaufwerke zu verwenden. Daran mangelte es bei der Stadtverwaltung Böblingen. 153 der eingesetzten Personal Computer waren mit dem Stadtrechner vernetzt, so daß die PC-Benutzer ihre Daten zur Absicherung gegen Verlust auch auf dem Stadtrechner speichern konnten. Abgesehen von den paar Personal Computern, deren Laufwerk zum Datenaustausch mit dem Regionalen Rechenzentrum Mittlerer Neckar (KDMN) benutzt werden, müssen normale Benutzer nicht mit Disketten arbeiten. Trotzdem waren diese nicht gesperrt, so daß jeder Benutzer Daten auf Diskette übertragen konnte oder umgekehrt. Dies war möglich, obwohl die Stadt in einer Dienstanweisung für die „Technikunterstützte Informationsverarbeitung" ausdrücklich festgelegt hatte, daß Diskettenlaufwerke „nur von autorisierten Personen des Hauptamtes bedienbar sein" dürfen. Eine Reaktion auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG steht noch aus.

3. Fehlende Terminalbeschränkung

Ein gut eingerichteter Paßwortmechanismus bietet Schutz vor Mißbrauch der gespeicherten Daten, keine Frage. Dennoch sollte man sich nicht allein auf ihn verlassen, denn: Paßwörter kann man ausspähen oder gezielt ausprobieren. Letzteres wird demjenigen, der solche Versuche unternehmen will, wesentlich erleichtert, wenn er sich dazu an ein x-beliebiges Terminal in ein „stilles Kämmerlein" begeben kann. Deshalb sollten bestimmte Funktionen und Verfahren nicht von jedem beliebigen Terminal aus, sondern nur von bestimmten aufgerufen werden können. Die Realität sieht jedoch häufig anders aus.

3.1 Keine Terminalbeschränkung für Benutzerverwalter

Besonders vonnöten ist eine Terminalbeschränkung für Benutzerverwalter. Würde nämlich ihr Paßwort Unbefugten bekannt – dieses Risiko ist um so größer, je mehr Mitarbeiter in der Behörde arbeiten –, könnten diese die umfassenden Befugnisse eines Benutzerverwalters ausüben, also z. B. am Computer neue Benutzer anmelden, ihnen Kennung und Startpaßwort vergeben, diese mit umfassenden Zugriffsrechten versehen und damit selbst auf alle Daten und Programme zugreifen und anschließend – um Spuren zu verwischen – diese auch wieder löschen. Grund genug also, die Funktionen der Benutzerverwaltung auf einige wenige Terminals zu beschränken. Nicht immer wird dies beachtet. So mußte ich diesen Mangel bei der Klinik am Eichert in Göppingen nach § 26 LDSG beanstanden; sie will dem abhelfen.

3.2 Keine Terminalbeschränkung für Endbenutzer

In der Stadtverwaltung Böblingen konnten die Benutzer über das dort installierte Personal Computer-Netzwerk einige EDV-Verfahren nutzen, die auf dem Rechner des KDMN ablaufen. Dabei konnte jedes dieser Verfahren von jedem Personal Computer aus gestartet werden, der überhaupt eine Verbindung zum KDMN aufbauen konnte. Obwohl die einzelnen Ämter und Mitarbeiter der Stadtverwaltung jeweils nur auf bestimmte Verfahren zugreifen müssen, bestand keine Terminalbeschränkung. Auch diesen Mangel beanstandete ich nach § 26 LDSG. Die Reaktion darauf steht noch aus.

4. Keine automatische Abmeldung

Unterbricht ein Benutzer seine Tätigkeit am Bildschirm und verläßt den Arbeitsplatz, sollte er sich grundsätzlich am Computer abmelden oder wenigstens den Bildschirm sperren. Denn sonst ist es anderen Personen ein leichtes, den begonnenen Dialog fortzusetzen und auf personenbezogene Daten zuzugreifen. Um dies zu verhindern, sollte das Betriebssystem Benutzer bei längerer Untätigkeit automatisch abmelden oder den Bildschirm sperren. Die Praxis sieht häufig leider anders aus. Während die Kassenärztliche Vereinigung Nord-Württemberg auf meine Beanstandung dieses Mangels nach § 26 LDSG Abhilfe in Aussicht stellte, hält die Gewerbebehörde der Stadt Stuttgart eine automatische Abmeldung bis jetzt nicht für erforderlich. Die Erörterungen sind allerdings noch nicht abgeschlossen.

5. Gelöscht und doch nicht gelöscht

Wendet man die systemeigenen Löschfunktionen eines Computersystems an, so sollte man darauf vertrauen können, daß sie entsprechende Daten unkenntlich machen. Doch diese Ausnahme kann täuschen, wie die Kontrollbesuche bei der Staatsanwaltschaft Mannheim und

der Stadtverwaltung Böblingen zeigten. Bei deren Personal Computern verläuft das Löschen einer Datei unter Verwendung der Löschfunktionen des Betriebssystems wie folgt: Nach Eingabe des Löschbefehls wird lediglich der erste Buchstabe des Dateinamens im Inhaltsverzeichnis der Festplatte oder Diskette unkenntlich gemacht, auf der die Datei gespeichert ist. Der Rest des Dateinamens sowie der eigentliche, oft recht umfangreiche Dateiinhalt wird dabei zwar für späteres Überschreiben freigegeben; er bleibt aber zunächst noch unverändert auf der Festplatte oder Diskette erhalten und kann leicht wiederhergestellt werden. Hierfür kann man etwa die Funktion „undelete" benutzen, die in den neueren Versionen des PC-Standardbetriebssystems enthalten ist. Wo dies nicht der Fall ist, kann man entsprechende Hilfsprogramme, sog. „Utilities", einsetzen. Diesen Mangel beanstandete ich gegenüber der Staatsanwaltschaft Mannheim und der Stadtverwaltung Böblingen nach § 26 LDSG, denn so wird eine Behörde ihrer Löschverpflichtung nicht gerecht.

7. Teil: Sorgen der Bürger

Jedes Jahr berichte ich über Sorgen der Bürger und schildere dabei einige exemplarische Fälle. Denn zum einen, finde ich, hat der Landtag ein Anrecht zu erfahren, was die Menschen erleben, wo sie der Schuh drückt und wo generell Handlungsbedarf besteht, weil sich gleichartige Beschwerden häufen. Zum anderen will ich aufzeigen, daß ohne die Beschwerden, Fragen und Hinweise der Bürger, die tagtäglich hautnah erleben, wie Behörden mit ihren Daten umgehen, so mancher Mißstand nie ans Tageslicht gekommen wäre. So gesehen sind all diejenigen, die sich im Laufe eines Jahres an mein Amt wenden, meine wichtigsten Mitarbeiter. Hier ein kleiner Ausschnitt aus ihrer Arbeit:

1. Der Behandlungsausweis des Kollegen

Eine Mitarbeiterin einer Kassenärztlichen Vereinigung konfrontierte mich mit einem Problem, das sich, wie man es auch wendet, nicht befriedigend lösen läßt. Ihre Aufgabe sei, die Kranken- und Überweisungsscheine zu bearbeiten; sie müsse daraus die notwendigen Daten für die Abrechnungen der vertragsärztlichen Leistungen erfassen. Dabei stoße sie immer wieder auch auf Kranken- und Überweisungsscheine von Kollegen und Kolleginnen und ersehe daraus, wegen welcher Erkrankungen oder sonstigem Anlaß sie sich in ärztliche Behandlung begaben. Umgekehrt müsse auch sie damit rechnen, daß ihren Kollegen dieselben Informationen über sie bekannt werden. Gibt es eine gesetzliche Regelung, die dies verhindert? Diese Frage konnte ich nur verneinen. Der Vorschlag der Frau, dann wenigstens so, wie es in der Vergangenheit einige Krankenkassen taten, die Vertragsärzte zu ermächtigen, auf den Behandlungsausweisen auf die Angaben der Diagnose zu verzichten, ist ein fragwürdiger Weg. Denn § 259 Abs. 1 SGB V schreibt seit 1. Jan. 1993 ausdrücklich vor, daß die Diagnose in den Abrechnungsunterlagen einzutragen ist. Deshalb müßte, träte man ihrem Vorschlag näher, zumindest auch die jeweilige Krankenkasse einverstanden sein, daß die Diagnose nicht mehr eingetragen wird. Doch selbst dann wäre das Problem in vielen Fällen nicht gelöst, weil ja schon allein aus den im Krankenschein aufgeführten ärztlichen Leistungen erkennbar ist, was Anlaß für die ärztliche Behandlung oder Untersuchung war. Und diese Angaben braucht die Kassenärztliche Vereinigung allemal für die Abrechnung.

2. Die Beratung im Großraumbüro

Wer seine Krankenkasse aufsucht, um sich etwa wegen eines Rentenantrags oder einer Reha-Maßnahme beraten zu lassen, kann mit Recht erwarten, daß bei dem Beratungsgespräch ohne sein Einverständnis andere, auch mit der Sache nicht befaßte Mitarbeiter der Krankenkasse, nicht zuhören können. Dafür hat die Krankenkasse zu sorgen; die ihr durch § 35 SGB I auferlegte Pflicht zur Wahrung des Sozialgeheimnisses gebietet dies. Darf deshalb eine Beratung in einem Großraumbüro erfolgen?, fragte mich ein besorgter Mitarbeiter einer Krankenkasse. Nun, sicher ist es in einem Großraumbüro schwieriger als in einem Einzelzimmer, die gebotene Diskretion zu wahren. Doch ausgeschlossen ist dies nicht. Deshalb ist eine Sozialberatung in Großraumbüros auch nicht von vornherein unzulässig. Wie so oft, kommt es auch hier auf den berühmten Einzelfall an. Nichts hindert freilich eine Krankenkasse daran, allen Unsicherheiten von vornherein die Spitze zu nehmen und für Beratungsgespräche Einzelzimmer vorzusehen.

3. Das hellhörige Finanzamt

Ein Steuerzahler schilderte, was er bei einem Besuch in seinem Stuttgarter Finanzamt erlebte: wegen des Besucherandrangs mußte er zunächst zusammen mit anderen Besuchern vor dem Dienstzimmer seines Sachbearbeiters warten. Dabei konnten er und die anderen Wartenden Wort für Wort mithören, was der jeweils gerade abgefertigte Vormann mit dem Finanzamt zu besprechen hatte; es habe zur allgemeinen Erheiterung beigetragen, in welcher Weise sich die einzelnen Personen in ihrer Steuerangelegenheit auseinandergesetzt hätten. Weniger amüsant empfand der Steuerzahler diese Mithörgelegenheit jedoch, als er selbst an der Reihe war und sich vergegenwärtigen mußte, daß man draußen vor der Tür auch seine Unterhaltung mitverfolgen konnte. In der Tat war die Schalldämmung in dem Gebäude, das dem Finanzamt vorübergehend als Ausweichquartier dient, infolge der baulichen Gegebenheiten ungenügend. Ich regte beim Finanzamt an, die Besucher nicht gerade vor der Tür warten zu lassen, sondern an geeigneter Stelle einen Wartebereich einzurichten. Doch das Finanzamt wußte sich anders zu helfen. Es läßt jetzt während der Besuchszeit über Lautsprecher in den Gängen Hintergrundmusik abspielen. Diese Musik, belehrte es mich, erhöhe den Geräuschpegel gerade um soviel, daß man von den Gängen aus die in den Dienstzimmern in normaler Lautstärke geführten Gespräche nicht mehr verstehen kann. Damit die Besucher nicht etwa auf falsche Gedanken kämen, warum Musik spiele, werden sie durch Plakate belehrt „Die Musik auf dem Gang dient dem Datenschutz". Obwohl bekanntlich mit Musik alles besser geht, hier ist sie ein ziemlich dürftiger Notbehelf.

4. Spendenbescheinigung bei der Konkurrenz

Jeder Sportverein freut sich, wenn er eine Geldspende erhält, und natürlich ist in der Regel auch der Spender zufrieden, weil er anderen Gutes tat und dadurch zugleich seine Steuerlast beim Finanzamt etwas mindern kann. Will er letzteres, so muß er die Spende über die Stadtverwaltung dem Sportverein zugehen lassen. Mit solch einer „Durchlaufspende" lief bei der Stadtverwaltung Neckargmünd einiges schief: Zwar überwies ihre Stadtkasse so, wie der Spender wünschte, die Spende an den neu gegründeten Fechtclub. Doch die Spendenbescheinigung landete versehentlich bei dem alteingeführten Konkurrenzverein. Darob war der Spender recht aufgebracht. Nicht zu Unrecht, die Stadtkasse hätte besser aufpassen müssen. Natürlich beanstandet mein Amt den Fauxpas nach § 26 LDSG; doch rückgängig machen ließ auch er sich damit nicht mehr.

5. Wo bleibt der Zeugenschutz?

Den zeige ich an!, dachte sicher schon mancher, der sich gerade noch durch einen Sprung auf die Seite vor einem heranbrausenden Auto retten konnte oder wenn ein Falschparker wieder einmal den ganzen Geh- oder Radweg blockierte. Wer einen solchen Entschluß dann auch noch in die Tat umsetzt, muß, wie mir Bürgereingaben zeigen, zuweilen mit Unannehmlichkeiten rechnen. Böse Briefe der angezeigten Mitbürger oder auch nächtliche „anonyme" Anrufe, sind offenbar gar nicht so selten. Ein gut Teil Schuld daran trägt die nicht nur in Baden-Württemberg unter Bußgeldbehörden weitverbreitete Praxis, in Verwarnungs- und Bußgeldbescheiden Name und Anschrift des Anzeigeerstatters als Zeuge zu nennen. Die Rechtsprechung und die juristische Literatur halten dies ganz überwiegend auch für zulässig: Das Ordnungswidrigkeitengesetz verlange, in Bußgeldbescheiden die Beweismittel genau zu bezeichnen; das müsse auch für Verwarnungsbescheide gelten. Die Nennung des Zeugen sei aus Gründen eines rechtsstaatlich fairen Verfahrens nötig. Denn wer einen Buß- oder Verwarnungsgeldbescheid erhält, müsse sich über die Glaubwürdigkeit des Zeugen vergewissern können, um sich klar zu werden, ob er sich mit Aussicht auf Erfolg gegen das Buß- oder Verwarnungsgeld zur Wehr setzen kann. Dafür sei nun einmal erforderlich, Name und Anschrift des Zeugen zu kennen.

Bei dieser Argumentation kommen die Belange des Zeugen entschieden zu kurz. Übersehen wird hier, daß die Betroffenen zumindest Verwarnungen häufig ohne weiteres akzeptieren, so daß insoweit in der Regel die Preisgabe von Name und Anschrift eines Zeugen von Amts wegen keineswegs notwendig ist. Aus diesem Grund bat ich schon vor einiger Zeit das Verkehrsministerium, ob eine andere Handhabung nicht wenigstens im Bereich der Verkehrsordnungswidrigkeiten möglich ist, wo es besonders häufig zu Verwarnungen kommt. Das Ministerium äußerte zwar Verständnis, will aber alles lassen wie gehabt. Wenngleich das rechtlich nicht zu beanstanden ist, befriedigt doch der gegenwärtige Zustand keineswegs. Sollte die Praxis weiterhin nicht bereit sein, die Belange der Zeugen in angemessener Weise zu berücksichtigen, ist der Gesetzgeber aufgerufen, für den notwendigen Zeugenschutz zu sorgen.

6. Ein aufschlußreicher Kontoauszug

Gutschriften auf dem eigenen Konto sind eine feine Sache. Doch kann die Freude daran um einiges getrübt sein, wenn auf dem Kontoauszug nicht nur die Gutschrift, sondern auch anderes zu lesen ist, was die Banken, welche die Überweisungen tätigten, nicht zu interessieren hat. So erging es auch einem Bürger, als ihm ein Amtsgericht nach seiner Zeugenaussage in einer Verkehrsstrafsache seines Bruders Zeugengeld überwies und er auf dem Kontoauszug lesen mußte: „Zeugengeld Strafsache . . ." was folgte, war der Vor- und Nachname seines Bruders. Auf diese Art und Weise erfuhren die Mitarbeiter der Bank, die mit dieser Überweisung zu tun hatten, daß ihr Kunde in einer Strafsache gegen seinen eigenen Bruder als Zeuge geladen worden war genug Stoff für peinliche Spekulationen.

Klar ist, das Amtsgericht hatte des Guten zuviel getan. Um den Empfänger der Überweisung darüber zu informieren, weshalb er das Geld erhält, war es nicht erforderlich, den Namen des Angeklagten auf dem Überweisungsvordruck zu nennen. Das sah auch das Amtsgericht so, das mir auf Nachfrage mitteilte, ein solches Vorgehen sei nicht seine übliche Praxis. Bei unserem Bürger sei dies bloß passiert, weil eine Vertretungskraft, die sonst nicht in Strafsachen tätig sei, die Überweisung ausgeschrieben habe. Um solche Pannen in der Zukunft zu verhindern, habe es alle seine Bearbeiter von Überweisungen ausdrücklich darauf hingewiesen, daß sie bei Überweisungen weder den Namen des Angeklagten noch die Art des Gerichtsverfahrens angeben dürfen.

7. Die nicht minder aufschlußreiche Postkarte

Es ist das gute Recht der Polizei, Bürger, die sie einer Straftat verdächtigt, zur Vernehmung vorzuladen. Dies muß dann freilich so geschehen, daß Dritte, die nichts mit der Sache zu tun haben, nichts von diesem Verdacht erfahren. Deshalb eignet sich eine Postkarte, deren Text ja auch Postbedienstete oder Hausmitbewohner lesen können, ganz sicher nicht für schriftliche Vorladungen. Genau aber dies widerfuhr einem Bürger. Ihm schickte eine Polizeidirektion per Postkarte die Aufforderung ins Haus, zu einem bestimmten Termin bei ihr vorzusprechen. „Grund: Sie stehen im Verdacht, als Verantwortlicher eine Gegenkundgebung ... nicht angemeldet zu haben". Verständlich, daß der Bürger an dieser Vorgehensweise keinen Gefallen fand.

Bei einer Nachfrage meines Amtes stellte sich heraus, daß die Polizeidirektion sehr wohl wußte, daß sie ihre Vorladungen im verschlossenen Briefumschlag verschicken muß. Der Teufel steckte diesmal im organisatorischen Detail: die dortigen Polizeibeamten verwenden nämlich für Vorladungen Vordrucke, die einer Postkarte täuschend ähnlich sehen. Diese geben sie ausgefüllt, ohne etwas zur Art der Versendung anzugeben, ins Geschäftszimmer, das alle Schreiben für den Postversand fertig macht. Wen wundert's, daß irgendwann etwas schief lief und der postkartengleiche Vordruck als Postkarte auf die Reise ging. Die Polizeidirektion zog aus diesem Vorfall die Konsequenz: künftig kuvertieren die Polizeibeamten ihre Vorladungen selbst, bevor sie sie ins Geschäftszimmer geben.

8. Vorlage eines Sozietätsvertrags

Zwar mit freundlichen kollegialen Grüßen, aber ansonsten knapp und bestimmt im Ton bat die Rechtsanwaltskammer Karlsruhe zwei Rechtsanwälte einer überörtlichen Sozietät, ihren Sozietätsvertrag vorzulegen. Um was es dabei geht und woher sie sich das Recht nimmt, dessen Vorlage anzufordern, war dem Schreiben nicht zu entnehmen. Als die Rechtsanwälte deswegen um näheren Aufschluß baten, fiel die Antwort der Kammer noch Nuancen kühler aus: sie verwies einfach auf §§ 56 und 57 der Bundesrechtsanwaltsordnung, worin steht, daß der Rechtsanwalt in Aufsichts- und Beschwerdesachen der Rechtsanwaltskammer Auskunft zu geben hat und bei Verletzung dieser Pflicht ein Zwangsgeld festgesetzt werden kann. Was die Kammer mit der Vorlage des Sozietätsvertrags bezweckte, ließ sie auch in diesem Schreiben offen.

Bei meinen Ermittlungen stellte sich dann heraus: die Kammer wollte prüfen, ob sich die Rechtsanwälte an die Regeln für die Zusammenarbeit in überörtlichen Sozietäten halten. Natürlich steht ihr solches zu und natürlich darf sie dazu auch alle Auskünfte verlangen, die sie benötigt; zudem lag sie mit der Annahme nicht falsch, der Sozietätsvertrag enthalte wohl Regelungen zur überörtlichen Zusammenarbeit. Was aber die Kammer übersehen hat und trotz meiner Darlegungen zunächst nicht wahrhaben wollte war: sie muß, auch wenn sie in Aufsichts- und Beschwerdesachen bei Rechtsanwälten Auskünfte einholt, die Hinweispflichten des Landesdatenschutzes beachten. Die Kammer hätte deshalb den Rechtsanwälten von vornherein und nicht erst auf Nachfrage sagen müssen, wozu sie die erbetenen Angaben benötigt, und daß sie verpflichtet sind, ihr diese mitzuteilen. Nichts vergeben hätte sich die Kammer auch, wenn sie den Rechtsanwälten zudem von vornherein und nicht erst auf deren Nachfrage gesagt hätte, daß dies alles aus § 11 Abs. 2 LDSG folgt – auch wenn sie dazu nicht verpflichtet war.

9. Versand eines Urteils

Einer meiner Kollegen aus einem anderen Bundesland forderte bei der Kammer für Steuersachen des Landgerichts Karlsruhe die Kopie eines Urteils an, weil er an darin enthaltenen Ausführungen zur Verschwiegenheitspflicht der Steuerberater interessiert war. Obwohl es meinem Kollegen offenkundig nicht auf die am Prozeß beteiligten Personen ankam, schickte ihm das Landgericht eine Kopie des ganzen Urteils zu und damit nicht allein bloß Name und Wohnort von Zeugen, sondern auch den vollständigen Namen und die Anschrift des verurteilten Steuerberaters. Auf meine Anfrage, warum denn das Landgericht Karlsruhe nicht – wie notwendig – die Namen und Anschriften der beteiligten Personen weggelassen, das Urteil also anonymisiert versandt hatte, bekam ich zu hören, eine Anonymisierung von Urteilsabschriften, die auf ein behördliches Amtshilfeersuchen hin zur dienstlichen Verwendung übermittelt werden, sei weder nach den Vorschriften des Steuerberatungsgesetzes, der Strafprozeßordnung oder des Gerichtsverfassungsgesetzes noch nach sonstigen Rechtsvorschriften zur Berufsgerichtsbarkeit der steuerberatenden Berufe vorgesehen oder gar vorgeschrieben. Diese Denkweise ist zwar in der Justiz – und nicht nur dort – nach wie vor noch weitverbreitet, doch steht sie in offenkundigem Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundrecht auf Datenschutz. Denn in ein gerichtliches Verfahren einbezogene Angeschuldigte, Angeklagte, Zeugen, Gutachter und beteiligte Parteien müssen nach Maßgabe der gerichtlichen Verfahrensordnungen nur die Datenweitergaben hinnehmen, die zur Durchführung des Prozesses geboten sind. Damit hat es dann aber sein Bewenden. Gibt ein Gericht Urteilsabschriften mit Einzelangaben über die persönlichen oder sachlichen Verhältnisse einzelner Personen an nicht am Verfahren beteiligte Stellen weiter, ist dies ein zusätzlicher Eingriff in deren Grundrecht auf Datenschutz (Art. 2 Abs. 1 i. V. mit Art. 1 Abs. 1 GG), der nicht mehr durch die gerichtlichen Verfahrensordnungen zugelassen und deshalb rechtswidrig ist – es sei denn, eine Rechtsvorschrift würde dies ausdrücklich gestatten (§ 4 Abs. 1 LDSG). Auch der Hinweis des Landgerichts Karlsruhe auf die gegenseitige Amtshilfepflicht von Behörden ändert daran nichts; denn Amtshilfe legitimiert keine Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Anstatt zu prüfen, ob eine Vorschrift in den gerichtlichen Verfahrensordnungen eine Anonymisierung von Urteilsabschriften gebietet, hätte das Landgericht Karlsruhe sich also überlegen müssen, ob es – was nicht der Fall ist – eine Rechtsvorschrift gibt, die den Versand einer nicht anonymisierten Urteilsabschrift erlaubt. Anders gesagt: es hätte wissen müssen, daß Datenweitergaben nicht schon erlaubt sind, wenn sie nicht ausdrücklich verboten sind. Das zu akzeptieren, fällt offenbar schwer.

10. Service-Information der Deutschen Bundespost

1993 verlangte die Deutsche Bundespost Postdienst ihren Kunden schon einige Flexibilität ab: zuerst zum 1. April eine ganze Reihe von Gebührenänderungen und dann noch zum 1. Juli die neuen Postleitzahlen. Einem aufmerksamen Bürger fiel noch mehr auf: eine Service-Information der Deutschen Bundespost Postdienst, mit der sie ihren Kunden die Umstellung auf die neuen Gebühren und die Postleitzahlen erleichtern wollte, enthielt folgende Passage:

„Hinweis zum Datenschutz
Soll ihre Anschrift Dritten nicht mitgeteilt werden, so können sie dies ihrem Zustellpostamt formlos schriftlich für die Dauer von bis zu 6 Monaten mitteilen. Nach Ablauf dieser Frist kann der Antrag für jeweils weitere 6 Monate wiederholt werden."

Sollte wirklich, so fragte der Bürger, die Post die Anschrift ihrer Kunden nach Belieben Dritten mitteilen dürfen, und sollen wirklich Kun-

den, die dies nicht wollen, der Post alle 6 Monate erneut dies mitteilen müssen? So ist es jedenfalls in der Postdienst-Datenschutzverordnung, die regelt, wie der Postdienst mit den Daten seiner Kunden umzugehen hat, nicht nachzulesen. Danach darf er zwar für Zwecke des Postverkehrs in einigen genau beschriebenen Fällen Auskunft über die Anschriften von „am Postverkehr Beteiligten" geben – beispielsweise jemandem, der wissen möchte, ob die Anschrift eines anderen, von der er weiß, tatsächlich richtig ist. In einigen anderen Fällen, z. B. bei Nachsendungsanträgen oder bei Postfachinhabern, darf er auch die richtige Anschrift mitteilen, sofern der Betroffene nicht widersprach und zuvor über sein Widerspruchsrecht belehrt wurde. Von einer Befristung des Widerspruchs auf 6 Monate steht in der Verordnung jedoch nichts. Sollte die Deutsche Bundespost Postdienst mit ihrem Hinweis etwa die 6-Monats-Frist gemeint haben, die nach den allgemeinen Geschäftsbedingungen für Nachsendungsanträge gilt? Wie dem auch sei – eine so stark verkürzte Information über den Datenschutz ist kein guter Service.

11. Die Vita des Doktors

> „Da die Doktorarbeit nach dem Druck an öffentliche Bibliotheken verteilt wird – in meinem Fall handelt es sich um 80 Pflichtexemplare –, wäre es im Grunde genommen jedem Bibliotheksbenutzer möglich, sich nicht nur über meine Arbeit, sondern auch über meine Person zu informieren. Ich halte dies mit dem Datenschutz für unvereinbar."

So schrieb mir eine angehende Doktorandin, die ihrer Dissertation – so forderte es die Universität – auch ihren Lebenslauf anfügen sollte. In ihrem Urteil konnte ich die Doktorandin nur bestärken. Zwar mag der persönliche Werdegang eines Doktoranden von Interesse sein, wenn die Fakultät über seine Zulassung zur Promotion entscheidet. Auch ist gegen die Verpflichtung, die Doktorarbeit zu veröffentlichen, nichts zu sagen. Dadurch soll nämlich ein breiteres wissenschaftliches Publikum die Möglichkeit erhalten, sich mit der Dissertation auseinanderzusetzen und dazu Stellung zu nehmen. Weil aber der Lebenslauf nicht zur Beurteilung der Doktorarbeit beitragen kann, ist völlig überflüssig, ihn veröffentlichen zu müssen. Und Unnötiges – das ist ein Grundsatz des Datenschutzes – darf niemand verlangen, auch nicht Universitäten in ihren Promotionsordnungen. Erfreulich war die Reaktion des Wissenschaftsministeriums, dem ich meine Bedenken vortrug. Es forderte die Universitäten im Lande auf, die Doktoranden von der Pflicht, den Lebenslauf mit der Dissertation zu veröffentlichen, zu entbinden und die Promotionsordnungen bei nächster Gelegenheit entsprechend zu ändern.

Ausblick

Das Bewußtsein für die Bedeutung der Grundrechte ist im Schwinden. Zur Zeit spricht man fast nur darüber, ob an ihnen noch weitere Abstriche zu machen sind. Unter solchen Umständen ist es schwer, Verständnis für die Belange des Datenschutzes zu wecken. Trotzdem hoffe ich, daß dieser Bericht dazu Anstöße gibt. Gelänge dies, wäre den Bürgern geholfen. Natürlich wäre es auch eine Ermutigung für meine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, denen ich für ihren Einsatz im zu Ende gehenden Jahr herzlich danke.