

Mitteilung

der Landesbeauftragten für den Datenschutz

Fünfzehnter Tätigkeitsbericht

der Landesbeauftragten für den Datenschutz

Schreiben der Landesbeauftragten für den Datenschutz vom 1. Dezember 1994:

Anbei übersende ich Ihnen meinen 15. Tätigkeitsbericht, den ich nach § 27 Abs. 1 des Landesdatenschutzgesetzes dem Landtag von Baden-Württemberg zum 1. Dezember 1994 zu erstatten habe.

Dr. Ruth Leuze

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

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Vorwort	9
1. Teil: Alkohol im Blut	10
1. Worum geht es?	10
2. Wie die Polizei verfährt	11
2.1 Der Ablauf im einzelnen	11
2.2 Was dazu zu sagen ist	15
2.2.1 Ein schwerer Datenverstoß: die Weitergabe der Blutentnahmeprotokolle	15
2.2.2 Das Risiko beim Versand der Blutproben	15
3. Wie die Untersuchungsstellen verfahren	16
3.1 Die Sammlung der Blutentnahmeprotokolle: rechtswidrig von A bis Z	16
3.1.1 Was die Sammlung alles weiß	16
3.1.2 ... und warum das nicht sein darf	18
3.2 Auch die Blutalkoholbücher müssen weg	20
4. Wie sich Justiz- und Forschungsinteresse auf einen Nenner bringen lassen	20
4.1 Die Sicht der Justiz	21
4.2 Die Sicht der Rechtsmedizin	21
4.3 Der Ausweg	21
5. Auch manches andere läuft schief	23
5.1 Der Computer weiß zuviel	23
5.2 Der Computer kann zuviel	24
5.3 Der Umstieg auf den neuen Computer	25
2. Teil: Öffentliche Sicherheit	25
1. Abschnitt: Verfassungsschutz auf Abwegen oder Zwei deutsch-deutsche Schicksale in Fortsetzungsserie	25
1. Die Auskunft – eine schwere Geburt	25
1.1 Die Einladung und ihr dickes Ende	26
1.2 Nur Floskeln, Nichtssagendes und Allgemeines	27
1.3 Zu kurz gesprungen	27
1.4 Das wißbegierige Landesamt für Verfassungsschutz	28
2. Nach 35 Jahren endlich gelöscht	28
2.1 Weshalb der Mann ins Visier des Verfassungsschutzes geriet	29
2.2 Auch im NADIS-Computer zu Unrecht gelandet	30
2.3 NADIS-Löschung verpaßt	31
2.3.1 Anlaß 1	31
2.3.2 Anlaß 2	31
2.3.3 Anlaß 3	31

	Seite
2. Abschnitt: Die Polizei	32
1. Telefonüberwachung im Blickpunkt	32
1.1 Das jähe Ende	32
1.2 Wie es weiterging	34
1.2.1 Ein glatter Rechtsverstoß: die präventive Verwendung von TÜ-Erkenntnissen	34
1.2.2 Was sich bei der Polizei auf jeden Fall ändern muß	35
1.3 Das Fazit	36
2. ADOK – Alles geht via BKA nach München	36
3. Von der PAD eingeholt	38
3.1 Der abgelehnte Flughafenausweis oder Das böse Erwachen für einen VfB-Fan	38
3.2 Verkehrskontrolle mit Folgen	41
4. Das Standardisierte Verfahren zur Bearbeitung von Straftaten	43
4.1 Der wunde Punkt: Die Prognoseentscheidung	43
4.1.1 Nichtssagende Vermerke	43
4.1.2 Begründung nicht stichhaltig	44
4.1.3 Altes neu aufgetischt	45
4.1.4 Die eigenmächtige Datenstation	45
4.2 Konsequenzen	45
5. Die Dienstanweisung für den Einsatz Verdeckter Ermittler	46
 3. Teil: Das Rathaus und das Landratsamt – Anlauf- stellen in vielerlei Fragen	 47
 1. Abschnitt: Der Kreis, der Müll und das Geld	 47
1. Müllgebühren im Schwarzwald-Baar-Kreis	48
1.1 Wie kommt der Haushalt ins Melderegister?	48
1.2 Die Adoption und der Müll	48
1.3 Der unzulässige Online-Zugriff	49
1.4 Zweitwohnungssteuerdaten	49
2. Müllgebühren im Rhein-Neckar-Kreis	50
2.1 Die „intelligente“ Mülltonne	50
2.2 Nichts geregelt	51
2.3 Der Apfel fällt nicht weit vom Baum	51
2.4 Die Mitarbeiter der AVR sehen zuviel	52
2.5 Der Haushalt im Melderegister – hier muß er raus	52
2.6 Das Biomüllfach	52
3. Müllprobleme auch anderswo	53
3.1 Die Videoüberwachung	53
3.2 Abbuchung ohne Auftrag	54
3.3 Gedankenlos	54
3.4 Der öffentliche Streit um das richtige Müllkonzept	55

	Seite
2. Abschnitt: Waffenwesen	55
1. Was die Waffenbehörde alles weiß	55
2. DIANA mit Schönheitsfehlern	56
2.1 Unbewältigte Vergangenheit	56
2.2 Waffen- und Sprengstoffdaten nicht gut geschützt	56
2.3 Wer hat den Schwarzen Peter	57
3. „Waffendatei“ auch nicht fehlerfrei	58
4. Die Waffenakte — der richtige Umgang will gelernt sein	58
4.1 Langlebige Altakten	58
4.2 Waffenakten auf Reisen	59
3. Abschnitt: Anderes aus dem kommunalen Alltag	60
1. Was einzelnen Bürgern widerfuhr	60
1.1 Das Bürgermeisteramt sorgt für Ordnung	60
1.1.1 Die Einladung der Polizei	60
1.1.2 Hallenverbot für Lausbuben	60
1.2 Wo bleibt die Auskunft?	61
1.3 Bauakten frei Haus	62
1.4 Wer ein Grab kauft	62
1.5 Ging bei den Grundstücksgeschäften alles mit rechten Dingen zu?	62
1.6 Der Ahnenforscher — zu gut bedient	63
2. Immer wieder das alte Lied — Fehler bei der Veröffentlichung von Einwohnerdaten	64
3. Noch ein Dauerbrenner — Die Auskunft aus dem Melderegister	65
3.1 Begehrliche Blicke der Landratsämter in die Melderegister	65
3.2 Melderegisterauskunft über die falsche Person	65
4. Vom öffentlichen Disput zwischen Rathaus und Bürgern	66
5. Zu mitteilksam!	67
4. Teil: Gesundheit und Soziales	67
1. Abschnitt: Gesundheit	67
1. Das eingegliederte Gesundheitsamt	67
2. Die Kassenzahnärztliche Vereinigung	68
2.1 Die Kassenzahnärztliche Vereinigung Freiburg	68
2.1.1 Mängel bei der Löschung von Abrechnungsdaten	69
2.1.2 Die unzulässige Speicherung Versicherter	69
2.1.3 Die gemeinsame Datenbank	69
2.1.4 Mängel bei der Datenträgerkontrolle	70
2.1.5 Die großzügige Vergabe von Zugriffsrechten	70
2.2 Die Kündigung der Gruppenversicherung	70
3. Die Kassenärztlichen Vereinigungen	71
3.1 Das Führungszeugnis	71
3.2 Zu viel ist zu viel	72

	Seite
4. Der behandelnde Arzt als Gutachter	73
5. Der ermächtigte Arzt	74
2. Abschnitt: Sozialwesen	75
1. Das Sozial- und Jugendamt	75
1.1 Die Zumutung	75
1.2 Die Rückforderung	76
1.3 Die Auskunftspflicht hat Grenzen	77
1.4 Mehr Zurückhaltung bei Auskünften!	78
1.5 Die Sozialarbeiterin als Zeugin	78
1.6 Zu gut gemeint	79
2. Die Rentenversicherung	80
2.1 Der folgenschwere Tippfehler	80
2.2 Die Ablehnung des Rentenantrags	81
3. Die Heimaufsicht	81
4. Das Versorgungsamt	82
4.1 Die Fernwartung	82
4.2 Doppelt gespeichert hält besser	82
5. Teil: Weitere Schwerpunkte	83
1. Abschnitt: Umgang mit Personaldaten	83
1. Die Entlassung — ein Aspekt der Personalfürsorge bei der Universitätsklinik Freiburg?	83
2. Das Staatliche Schulamt Ludwigsburg und die Lehrerdaten	85
2.1 Der Personalbogen	85
2.2 Das Schicksal der Nebenpersonalakten	86
2.3 Kopierfreudig	87
3. Die mißglückte Stellenausschreibung	88
4. Auch das LBV nicht ohne Fehl	88
4.1 Ein unzulässiger Service	88
4.2 Kindergeld und Adoption	89
5. Die gedankenlose Kontrollmitteilung	89
6. Der Kommunale Versorgungsverband — nicht ganz perfekt im Datenschutz	90
6.1 Wieder einmal: Löschung ungenügend	90
6.2 Den Überblick behalten	91
7. Die Geheimdossiers der Prüfer	91
8. Zwei wißbegierige Fachhochschulen	92
8.1 Der Zulassungsantrag	92
8.2 Der Vordruck für die Immatrikulation	93
8.3 Mängel bei der Löschung	93
9. Das versicherungsmathematische Gutachten	94

	Seite
2. Abschnitt: Wirtschaft	95
1. Die Sparkassen und der Service-Auftrag	95
2. Die fingierte Einwilligung	97
3. Der mißverständliche Hinweis	98
4. Das durchlöchernte Steuergeheimnis	99
3. Abschnitt: Steuerverwaltung	99
1. Der Vollstreckungsversuch	99
2. Der verräterische Vermerk auf der Postzustellungs- urkunde	100
3. Die Suche nach Steuersündern unter den Grenzgängern	100
4. Die peinliche Pfändung	101
5. Müssen Miterben alles wissen?	102
4. Abschnitt: Verkehr	102
1. Die Eignungsprüfung — ein Schrecken mancher Autofahrer	102
1.1 Zu schnell bei der Hand mit der Anordnung?	102
1.2 Voreilig	103
2. Auskünfte aus dem Fahrzeugregister — von vielen begehrt	104
2.1 Selbstjustiz gegen Falschparker?	104
2.2 Vom erfolglosen Versuch, Falschparken zu barer Münze zu machen	104
2.3 Beschäftigungstherapie für die Zulassungsstellen	105
3. Der zähe Kampf ums Verwarnungsgeld	106
5. Abschnitt: Befragung von Bürgern für Planung und Forschung	107
1. Die angebliche Anonymität	107
2. Auch sonst läßt die Information der Befragten zu wünschen übrig	108
6. Teil: Die Informationstechnik und ihre Tücken	109
1. Die Datenautobahn	109
1.1 Worum es geht	109
1.1.1 Die neuen Angebote	109
1.1.2 Das Kabelfernsehtz als Ausgangspunkt	110
1.1.3 Die neue Technik, die alles erst möglich macht	110
1.1.4 Abgrenzung zu anderen Diensten	111
1.2 Der Modellversuch im Raum Stuttgart	113
1.3 Wie steht es um den Datenschutz?	113
1.3.1 ... beim Echtbetrieb	114
1.3.2 ... beim Pilotprojekt	115

	Seite
2. Das neue Datennetz des Landes: LVN-OSI	115
2.1 Was bisher war	115
2.2 Was heute geschieht: Auf dem Weg zum LVN-OSI	116
2.3 Mehr Risiken für den Datenschutz	117
2.4 Was ist zu tun?	117
2.4.1 Sensible Daten besonders schützen	117
2.4.2 Datenübertragung per Funk	118
2.4.3 Wahlverbindungen schützen	119
2.4.4 Die neue elektronische Post X.400	120
3. Das Ausweichrechenzentrum der Landesverwaltung	121
3.1 Was geplant ist	121
3.2 Sind die Weichen für den Datenschutz gestellt?	122
3.2.1 Klare Kompetenzen schaffen	122
3.2.2 Schutzmaßnahmen ergreifen	122
4. Immer wieder Probleme mit dem Telefax	124
4.1 Die Fortsetzungsgeschichte	124
4.2 Wohin laufen sie denn . . . ?	124
5. Wo bleibt die Kontrolle beim Online-Abruf?	125
5.1 Das Steuerdatenabrufverfahren	125
5.2 Das Melderegister im Direktzugriff anderer Ämter	126
6. Die Übungsdaten, die sich als echt entpuppten	126
7. Was sonst noch Mühe macht	127
7.1 Mängel bei der Auftragsdatenverarbeitung	127
7.2 Mängel bei der Datensicherheit	127
7.2.1 Kein oder nur unzureichender Paßwortschutz	127
7.2.2 Mangelnder Schutz vor Eindringversuchen	128
7.2.3 Keine automatische Bildschirmsperre	128
7.2.4 Terminalbeschränkung	128
7.2.5 Frei zugängliche Diskettenlaufwerke	129
7.2.6 Überflüssige Sicherungsdisketten	129
7.3 Der Leitfaden des Innenministeriums zur PC-Sicherheit	129
Schlußwort	130

Vorwort

Wenn nahezu 4 Millionen Arbeitslose auf der Straße stehen, Gewaltbereitschaft zunimmt, der Staat seine Bürger verstärkt zur Kasse bittet, Sozialleistungen kürzen muß, sich Ausländerfeindlichkeit in kriminellen Aktivitäten entläßt und unsere Umwelt wachsenden Belastungen ausgesetzt ist, liegt auf der Hand, daß diese Themen die öffentliche Diskussion beherrschen. Manche fragen sich deshalb in solchen Zeiten, welche Entwicklung der Datenschutz nimmt. Daß von ihm heutzutage weniger als früher die Rede ist, liegt nicht nur an den bedrückenden Problemen der Gegenwart. Anderes kommt hinzu:

- Die moderne Informations- und Kommunikationstechnik ist aus unserem Leben nicht mehr wegzudenken. Für viele ist sie inzwischen pure Selbstverständlichkeit. Wer vor 10 Jahren miterlebte, wie die Einführung des maschinenlesbaren Personalausweises und der Disput um die Volkszählung die Gemüter bewegte, staunt über die neue Sicht der Dinge. Die IuK-Technik hat selbst dazu viel beigetragen. Längst sind die Zeiten vorbei, in denen der Umgang mit Computern nur Sache von Spezialisten war. Die „Maus“ und die „Grafische Benutzeroberfläche“ machen den Einsatz vieler Computerprogramme inzwischen fast zum Kinderspiel. Die Chip-Karte eröffnet ungeahnte Möglichkeiten; nicht umsonst wimmelt es in unseren Geldbeuteln und Brieftaschen davon. Mit solchen Karten tanken wir, kaufen ein, heben Geld ab, bezahlen Mietwagen, Flugscheine, Restaurant- und Hotelrechnungen und weisen unsere Berechtigung als Kassenpatient nach. „Intelligente Mülltonnen“ sind bereits im Einsatz, Chip-Karten öffnen und verschließen uns Türen, die elektronische Maut ist im Anzug und nicht wenige halten von Gesundheits- und Röntgenkarten große Stücke. Farbenfrohe Bilder bringt in Bälde die Datenautobahn jedem Haushalt in die gute Stube. Wer will, kann dann mit seiner Fernbedienung Videofilme oder Waren bestellen und Reisen buchen. Weit verbreitet sind bereits die Handys; wer damit telefoniert, hat es über alle Maßen bequem. All überall hinterlassen diese vielen kleinen Brüder Datenspuren. Für Banken und Kreditkarteninstitute ist es z. B. ein leichtes, daraus zu ersehen, wer wo wieviel Geld wofür ausgegeben hat. Handy-Besitzer müssen wissen, daß der Netzbetreiber genau registriert, wo sie waren, wenn sie telefonieren. Trotz dieser Neuerungen konzentrieren sich die Probleme der Bürger wegen des Datenschutzes weniger hierauf. Im Vordergrund ihrer Fragen und Beschwerden stehen nach wie vor ihre Erfahrungen mit der inzwischen schon klassischen IuK-Technik.
- Die Diskussion um den Datenschutz ging bis Anfang der 90er Jahre Hand in Hand mit Gesetzesvorhaben. Jedes Mal entzündete sich aufs Neue die Frage, wie es der Staat in Zukunft mit den Daten der Bürger halten soll. In der letzten Legislaturperiode des Landtags wurde vieles Realität: ich nenne nur beispielhaft das Landesdatenschutzgesetz, das Polizeigesetz, das Verfassungsschutzgesetz und das Krankenhausgesetz. Der Elan scheint nunmehr verflogen, obwohl es noch ein paar dringliche Dinge zu regeln gäbe. Das Sicherheitsüberprüfungsgesetz des Innenministeriums und die längst überfälligen Sicherheitsrichtlinien lassen immer noch auf sich warten. Zwei ganze Jahre gingen ins Land, bis das Innenministerium kürzlich den ersten Entwurf für eine Neuregelung des Personalaktenrechts zustandebrachte, zu der es das Beamtenrechtsrahmengesetz verpflichtet. Bedeckt hält sich das Innenministerium auch in Sachen Landesdatenschutzgesetz. Es wollte mir nicht einmal sagen, wie es zu den Eckpunkten steht, die die

SPD-Landtagsfraktion im Frühjahr 1994 bei der Beratung meines letzten Tätigkeitsberichts veröffentlicht hatte.

Trotz dieser veränderten Lage ist der Datenschutz nach wie vor gefordert. Die Bürgereingaben nahmen nicht ab, sondern zu und treffen auch heutzutage trotz mehr Rechtsklarheit und Verwaltungserfahrung in Sachen Datenschutz als zu seinen Anfängen immer wieder ins Schwarze. 69 Kontrollbesuche machten wir. Landtag und Ministerien wollten in brisanten Fragen meinen Rat: Toto-Lotto-Affäre, Praxis der Telefonüberwachung und Offenlegung der Vertreter des Landes in Wirtschaftsunternehmen sind die wichtigsten Stichworte. Bei alledem galt es, Sorgfalt und Augenmaß zu wahren. In diesem Bemühen unterstützten mich meine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tatkräftig. Dafür danke ich ihnen herzlich.

1. Teil: Alkohol im Blut

1. Worum geht es?

Trunkenheit am Steuer ist kein Kavaliersdelikt. Wer unter Alkoholeinfluß Auto fährt, gefährdet sich und andere und wird deshalb zu Recht bestraft. Mit 0,8 bis 1,1 Promille kommt man meist gerade noch mit einem Bußgeld und einem vorübergehenden Fahrverbot davon. Ab 1,1 Promille ist jeder Autofahrer unwiderleglich fahruntüchtig. Selbst wenn er in diesem Zustand keinen Unfall baut, muß er mit einer empfindlichen Geld- oder Freiheitsstrafe rechnen und ist für Monate seinen Führerschein los. Bußgeldbehörden und Gerichte können diese Sanktionen freilich nur verhängen, wenn die Höhe des Blutalkoholgehalts zur Tatzeit exakt feststeht. Exakte Blutalkoholwerte lassen sich nach herrschender Meinung der Wissenschaft nur durch eine Blutuntersuchung ermitteln. Deshalb verpflichtet § 81 a StPO jeden, dessen Blutalkoholgehalt für ein Straf- oder Bußgeldverfahren von Bedeutung sein kann, sich durch einen Arzt eine Blutprobe entnehmen zu lassen — sei es wegen eines Verkehrsdelikts, sei es wegen jedes anderen Delikts, bei dem irgendwie Alkohol im Spiel ist, von der Beleidigung in angetrunkenem Zustand angefangen bis hin zum Totschlag im Vollrausch. Da die Blutentnahme in der Regel in unmittelbarem Zusammenhang mit einem solchen Vorfall steht, also rasch geschehen muß, entscheidet in der Regel allein die Polizei, ob Blut zu entnehmen ist. Wer der Polizei schon einmal auffiel, weil er eine Fahne hatte oder Schlangenlinien fuhr, weiß aus eigener Erfahrung, wie das dann abläuft:

Die Polizei bittet den Angetrunkenen zunächst, noch an Ort und Stelle in das berühmte „Röhrchen“ zu blasen oder zum Alkomattest auf dem nächsten Polizeirevier mitzukommen. Verfärbt sich das Röhrchen über einen bestimmten Punkt hinaus grün oder zeigt das Alkomatgerät einen relevanten Blutalkoholgehalt an, bringt die Polizei den Angetrunkenen zu einem Arzt, damit er ihm eine Blutprobe entnimmt. Diese Blutprobe sendet die Polizei der Untersuchungsstelle, damit sie den Blutalkoholgehalt bestimmt. Insgesamt gibt es in Baden-Württemberg 6 solcher Stellen, die mit der Bestimmung des Blutalkoholgehalts betraut sind und denen jeweils ein bestimmtes Einzugsgebiet zugewiesen ist. Gegenwärtig untersuchen sie alles in allem pro Jahr mehr als 38 000 Blutproben. Die weitaus meisten Blutalkoholbestimmungen macht mit ca. 23 000 die Chemische Landesuntersuchungsanstalt Stuttgart (CLUA); in größerem Abstand folgen ihr dann jeweils die Rechtsmedizinischen Institute der Universitäten Freiburg und Tübingen mit je ca. 5 000 sowie Heidelberg

und Ulm mit je ca. 3 000; schließlich analysiert das Chemische Untersuchungsamt der Stadt Stuttgart weitere ca. 4 500 Blutproben pro Jahr. Nach Feststellung des Blutalkoholwerts schickt die Untersuchungsstelle ihren Befundbericht der auftraggebenden Polizei bzw. Staatsanwaltschaft oder beiden zugleich. Dann nimmt das Straf- oder Ordnungswidrigkeitenverfahren seinen Lauf.

Um zu sehen, wie Polizei und Untersuchungsstellen im Rahmen von Blutalkoholbestimmungen mit den Daten der Angetrunkenen umgehen, führte mein Amt bei den 6 Untersuchungsstellen Kontrollbesuche durch. Außerdem stattete es einer Staatsanwaltschaft und einem Polizeirevier einen Informationsbesuch ab und holte zu einer Einzelfrage schriftliche Äußerungen der fünf Landespolizeidirektionen ein. Um das Fazit all dessen gleich vorwegzunehmen: Polizei und Untersuchungsstellen verstoßen erheblich gegen den Datenschutz. Vieles davon geht freilich auf das Konto der „Gemeinsamen Verwaltungsvorschrift von Innen-, Justiz-, Wissenschafts-, Sozial- und Umweltministerium zur Feststellung des Alkohols im Blut bei Straftaten und Ordnungswidrigkeiten“ vom 2. Dez. 1988 (GABl. 1989, S. 34). Ohne an den Datenschutz zu denken, erteilten die Ministerien darin 8 Jahre nach Inkrafttreten des 1. Landesdatenschutzgesetzes Polizei und Untersuchungsstellen Weisungen, die zu erheblichen Verletzungen des Grundrechts auf Datenschutz vieler Bürger im Lande führten. Doch nun der Reihe nach:

2. Wie die Polizei verfährt

Schon wegen der beliebten Ausrede des Nachtrunks, aber auch weil jedermann konsumierten Alkohol nach und nach abbaut, muß die Polizei zügig handeln, wenn ein Arzt einem Angetrunkenen eine Blutprobe entnehmen soll. Stets zur Hand haben muß deshalb jeder Polizeibeamte zwei Formulare, den sog. vierteiligen Klebezettel und den Durchschreibesatz „Protokoll und Antrag zur Feststellung von Alkohol im Blut“, kurz Blutentnahmeprotokoll genannt, dazu Venüle und Versandtasche.

2.1 Der Ablauf im einzelnen

Wird eine Blutprobe entnommen, läuft die Sache dann so ab: Der Polizeibeamte und der Blut entnehmende Arzt füllen das Blutentnahmeprotokoll aus, dessen Inhalt durch die Gemeinsame Verwaltungsvorschrift von 1988 vorgeschrieben ist. Der Polizeibeamte trägt im Teil A, dem sog. Polizeibericht, die Personalien des Angetrunkenen, den Anlaß der Blutentnahme und dessen etwaige Angaben über seinen Alkoholkonsum und einen etwaigen Nachtrunk ein. Der Blut entnehmende Arzt vermerkt im Teil B, dem sog. Ärztlichen Bericht, die Einzelheiten zur Blutentnahme, den Untersuchungsbefund und die Angaben des Angetrunkenen über etwaige Krankheiten und etwa eingenommene Medikamente etc. Wer sich annähernd ein Bild verschaffen will, welche Fülle an Informationen im Blutentnahmeprotokoll über den Angetrunkenen und sein Verhalten stehen, sollte sich die Mühe machen, einmal wenigstens ein Routineprotokoll zu lesen, wie es tagtäglich x-zig Mal vorkommt. Es steht auf den beiden nächsten Seiten:

Az.: 17004/94

Protokoll und Antrag zur Feststellung des Alkohols im Blut

A. Polizeibericht

1. Personalien

Zuname (bei Frauen auch Geburtsname), Vorname, Geburtstag und Beruf

MUSTERMANN, Anton * 29. 11. 51, Dipl. Betriebswirt (FH)

Wohnort und Wohnung

Stuttgart, Heurteigstr. 24

Raum für
Klebezettel

2. Anlaß der Untersuchung

2.1 Verkehrsstraftat

- ☒ Trunkenheit im Verkehr
☒ Fahrer
☐ Beifahrer
☐ Fußgänger

- Verkehrsunfall mit
☐ Sachschaden
☐ Personenschaden
☐ Getöteten

- ☒ Pkw
☐ Lkw
☐ Kraftrad

- ☐ Fahrrad
☐ Unerlaubtes
Entfernen
vom Unfallort

2.2 Andere Straftaten/Ordnungswidrigkeiten

2.3 Wochentag, Datum und Uhrzeit des Vorfalls

Dienstag, 14.06.94, 16.30 Uhr

3. Angaben über die Alkoholaufnahme

3.1 Alkoholaufnahme in den letzten 24 Stunden vor dem Vorfall

Tag 13.06.94 Uhrzeit von 17 Uhr bis 21.30 Uhr

Menge und Art 300 gr Wodka, 3 Bier

Ort (Gasthaus/Fahrt/Wohnung usw.)

mehr als 24 Std. vor dem Vorfall

Tag _____ Uhrzeit von _____ bis _____

Menge und Art _____

Ort (Gasthaus/Fahrt/Wohnung usw.) _____

3.2 Letzte Nahrungsaufnahme

Tag 14.06.94 Uhrzeit von 12 Uhr bis _____

Menge und Art ein Brötchen mit Wurst

Ort (Gasthaus/Fahrt/Wohnung usw.) _____

3.3 Alkoholaufnahme nach dem Vorfall

☐ ja ☒ nein

Ist der zu Untersuchende eindringlich über einen Alkoholgenuß nach dem Vorfall befragt worden?

☒ ja ☐ neinUntersuchungsergebnisse und
Rechnung sind zu senden an:

Landespolizeidirektion Stuttgart II

Dienststelle
(Stempel)

Stuttgart, den 14.06.94

POM K...

Unterschrift und Amtsbez.
des Polizeibeamten

B. Ärztlicher Bericht

Vom Arzt auszufüllen bzw. Zutreffendes streichen. Zur Desinfektion den der Venüle beigefügten Tupfer verwenden. Nicht mit Alkohol, Äther, Karbolsäure, Lysol, Sagrotan, Jodtinktur oder anderen flüchtigen organischen Flüssigkeiten desinfizieren. Leichenblutentnahme aus freigelegter Oberschenkelvene mit Venüle (R)/Venülröhrchen: nicht aus dem Herzen, aus Wunden oder Blutlachen.

1. Blutentnahme (auch bei Leichen)

Erste Entnahme (Datum und Uhrzeit)

14.06.94, 17.20 Uhr

Todeszeit (Datum und Uhrzeit)

_____ Uhr

Zweite Entnahme (Datum und Uhrzeit)

14.06.94, 17.50 Uhr

Fäulniserscheinungen

☐ keine ☐ leicht ☐ stark

ca. 8 ccm entnommen aus

_____ -Vene

2. Befragung

2.1 Narkose vor der Blutentnahme

☒ nein

Narkosemittel

2.2 Medikamente (letzte 24 Stunden eingenommen/verabreicht)

☐ nein

2 Spalt-Tabletten vor 6-8 Stunden

Menge und Art (möglichst Harnprobe sichern)

2.3 Transfusion

☒ nein

Menge

- 2.4 Infusion ☒ nein Menge
 2.5 Blutverlust ☒ nein
 2.6 Schock ☒ nein
 2.7 Erbrechen ☒ nein
 2.8 Von jetzigem Vorfall unabhängige Krankheiten/Leiden
☐ Diabetes ☐ Epilepsie ☐ Geisteskrankheiten
☐ frühere Schädelhirntraumen
 2.9 Schriftprobe des Untersuchten - keine Unterschrift

Ich war bei einem Schuss und bei TFB

3. Untersuchungsbefund

- 3.1 Körpergewicht ☒ gewogen ☐ geschätzt *68 kg*
 3.2 Körperlänge *172 cm*
 3.3 Konstitution ☒ hager ☒ mittel ☐ fettleibig
 3.4 Alkoholgeruch ☒ ja ☐ nein
 3.5 bestehende Verletzungen (auch Verdacht auf Schädeltraumen)
Wird in Handschellen vorgeführt, daher geringfügige oberflächliche Hautabschürfungen
 3.6 Gang (geradeaus) ☒ sicher ☐ unsicher
 3.7 Plötzliche Kehrtwendung nach vorherigem Gehen
☐ sicher ☒ unsicher
 3.8 Drehnystagmus
 (den zu Untersuchenden mit offenen Augen fünfmal in 10 Sekunden um die Vertikalachse drehen, anhalten - Dauer des Augenzuckens beim Fixieren des vorgehaltenen Zeigefingers in Sekunden angeben)
~ 25 Sek.
 3.9 Finger-Finger-Probe ☒ sicher ☐ unsicher
 3.10 Nasen-Finger-Probe ☐ sicher ☒ unsicher
 3.11 Sprache ☒ deutlich ☐ verworren ☐ lallend
 3.12 Bewußtsein ☒ klar ☐ benommen ☐ Störung der Orientierung
☐ Störung der Erinnerung an den Vorfall ☐ bewußtlos
 3.13 Denkablauf ☒ geordnet ☐ sprunghaft
☐ perseverierend ☐ verworren
 3.14 Verhalten ☐ beherrscht ☒ redselig ☒ distanzlos
☐ abweisend ☐ herausfordernd ☐ aggressiv
 3.15 Stimmung ☒ unauffällig ☐ depressiv
☐ stumpf ☐ gereizt
 3.16 Vortäuschung von Trunkenheitssymptomen
nein
 3.17 Bemerkung des Arztes
 3.18 Gesamteindruck (auch nicht alkoholbedingte Auffälligkeiten)
besteht auf Feststellung seiner Hautabschürfungen
 3.19 Der Untersuchte scheint wie nachstehend beschrieben unter Alkoholeinfluß zu stehen
☐ äußerlich nicht merkbar ☐ stark
☐ leicht ☐ sehr stark
☒ deutlich ☐ sinnlos betrunken
 3.20 Eine eindeutige Beurteilung des Alkoholeinflusses ist nicht möglich, weil

4. Versicherung des Arztes

- 4.1 Desinfektion der Haut des Untersuchten mit
☐ Sublimat ☒ Oxycyanat
 4.2 Sterilisierung der benutzten Instrumente (ohne Alkohol)
☐ durch Auskochen ☒ durch trockene Hitze
 4.3 Venüle (R)/Röhrchen und Protokoll sind in meiner Gegenwart mit Klebezetteln
 jeweils gleichlautender Nummern versehen worden ☒

Bei der Blutentnahme anwesende Beamte:
 (Dienstgrad, Name, Vorname, Dienststelle)

?OM K...
 ?Hin Y...

(Unterschrift und Amtsbez. des Polizeibeamten)

Stempel des Arztes/Krankenhauses
 oder Name des Arztes in Blockschrift

Den, 14.06.94

Dr. med. Z...

(Unterschrift des Arztes)

Natürlich muß der Polizeibeamte auch, damit es ja zu keinen Verwechslungen kommt, die entnommene Blutprobe einwandfrei kennzeichnen. Dafür ist — so will es die Gemeinsame Verwaltungsvorschrift von 1988 — ein numerierter vierteiliger Klebezettel zu verwenden, auf dem der Polizeibeamte Name, Vorname, Geburtstag und Wohnort des Angetrunkenen einzutragen hat sowie den Zeitpunkt der Blutentnahme und, falls mehrmals Blut entnommen wurde, die wievielte Blutprobe es war. Der Polizeibeamte muß sich so dann die Richtigkeit seiner Einträge vom Blut entnehmenden Arzt durch Unterschrift auf dem vierteiligen Klebezettel bestätigen lassen. Der Klebezettel sieht dann, um an unser Beispiel eines Blutentnahmeprotokolls von vorhin anzuknüpfen, so aus:

Landespolizeidirektion Stuttgart II Dienststelle		Landespolizeidirektion Stuttgart II Dienststelle	
— Auf Venüle kleben —		Auf Untersuchungsprotokoll kleben	
1- 114266 *	☐ Urin ☒ Blut	1- 114266 *	☐ Urin ☒ Blut
Zuname, Vorname		Zuname, Vorname	
Mustermann, Anton		Mustermann, Anton	
Geburts- tag	Tgb.-Nr.	Geburts- tag	Tgb.-Nr.
29. 7. 57	72004/94	29. 7. 57	72004/94
Straße		Straße	
Heusteigstr. 24		Heusteigstr. 24	
Wohnort		Wohnort	
Stuttgart		Stuttgart	
Die Richtigkeit d. Beschriftung bescheinigt		Die Richtigkeit d. Beschriftung bescheinigt	
Dr. med. E. ...		Dr. med. E. ...	
(Unterschrift des Arztes; nur bei Blutprobe)		(Unterschrift des Arztes; nur bei Blutprobe)	

Landespolizeidirektion Stuttgart II Dienststelle		Landespolizeidirektion Stuttgart II Dienststelle	
Auf Gutachten des Unters.-Amtes kleben		In die Ermittlungsvorgänge einkleben	
1- 114266 *	☐ Urin ☒ Blut	1- 114266 *	☐ Urin ☒ Blut
Zuname, Vorname		Zuname, Vorname	
Mustermann, Anton		Mustermann, Anton	
Geburts- tag	Tgb.-Nr.	Geburts- tag	Tgb.-Nr.
29. 7. 57	72004/94	29. 7. 57	72004/94
Straße		Straße	
Heusteigstr. 24		Heusteigstr. 24	
Wohnort		Wohnort	
Stuttgart		Stuttgart	
Die Richtigkeit d. Beschriftung bescheinigt		Die Richtigkeit d. Beschriftung bescheinigt	
Dr. med. E. ...		Dr. med. E. ...	
(Unterschrift des Arztes; nur bei Blutprobe)		(Unterschrift des Arztes; nur bei Blutprobe)	

Anschließend klebt der Polizeibeamte den ersten Klebezettel auf die Venüle mit dem entnommenen Blut, den zweiten auf das Blutentnahmeprotokoll, das er nach der Gemeinsamen Verwaltungsvorschrift von 1988 mit der Blutprobe der Untersuchungsstelle zu senden hat, den dritten heftet er lose daran, damit ihn später die Untersuchungsstelle auf ihren Befundbericht klebt, den sie der Polizei sendet; den vierten klebt er in seine Ermittlungsakte. Ist das alles geschehen, verpackt der Polizeibeamte die Venüle mit der Blutprobe bruchsfest in einem Plastikbehälter, steckt diesen samt der Durchschrift des Blutentnahmeprotokolls in ein Kuvert, die sog. Versandtasche, verschließt diese mit einer einfachen, leicht lösbaren Metallklammer und gibt das Kuvert zum Versand an die Untersuchungsstelle.

2.2 Was dazu zu sagen ist

2.2.1 Ein schwerer Datenverstoß: die Weitergabe der Blutentnahmeprotokolle

Mit der Weitergabe der Blutentnahmeprotokolle läßt die Polizei den Untersuchungsstellen eine Fülle an Informationen über die Angetrunkenen zukommen, die sie zur Bestimmung des Blutalkoholgehalts überhaupt nicht brauchen:

- Zweifelhaft ist schon, ob die Untersuchungsstelle überhaupt Name, Vorname, Anschrift und Geburtstag des Angetrunkenen kennen müssen. Dies wäre nur der Fall, wenn Polizei und Staatsanwaltschaft bzw. Bußgeldbehörde ohne diese Angaben die Blutprobe und Analyseergebnis nicht eindeutig dem Vorgang zuordnen könnten, der bei ihnen in Zusammenhang mit der Blutentnahme anhängig ist. Doch dem ist keineswegs so: bei entsprechender Absprache zwischen Polizei/Staatsanwaltschaft auf der einen und Untersuchungsstellen auf der anderen Seite wäre dies sehr wohl möglich, wie nachher noch näher darzulegen ist.
- Erst recht gibt es keinen Grund, den Untersuchungsstellen die meisten weiteren im kompletten Blutentnahmeprotokoll aufgeführten Informationen über die Angetrunkenen mitzuteilen. Denn der Untersuchungsauftrag der Polizei lautet in aller Regel allein, den Blutalkoholgehalt der übersandten Blutprobe zu analysieren. Dazu muß die Untersuchungsstelle nun wahrlich z.B. nicht wissen, ob der Ange-trunkene
 - bei einem Verkehrsdelikt, wegen einer Beleidigung in trunkenem Zustand, einer Straftat im Vollrausch, einer Ordnungswidrigkeit oder was auch sonst ertappt wurde und ob er dabei einen anderen verletzt oder gar getötet hat,
 - ob er Beamter, Angestellter, Handwerker, Lehrer, Pfarrer, Abgeordneter, Bürgermeister oder was sonst ist,
 - welche Krankheiten er im Laufe der Jahre durchgemacht hat,
 - ob er bei dem Vorfall selbst verletzt wurde oder einen anderen verletzt oder gar getötet hat,

wie aber alles in den Blutentnahmeprotokollen über die Angetrunkenen steht. Deshalb ist deren Weitergabe an die Untersuchungsstellen ein rechtswidriger Eingriff in deren Grundrecht auf Datenschutz. Zu verantworten hat ihn freilich nicht die Polizei, tut sie doch bloß, wozu sie Innen-, Justiz-, Wissenschafts-, Sozial- und Umweltministerium in der Gemeinsamen Verwaltungsvorschrift von 1988 angewiesen haben. Deshalb beanstandete ich die mit dem Versand der Blutentnahmeprotokolle einhergehenden permanenten Datenschutzverstöße gegenüber diesen 5 Ministerien nach § 26 LDSG. Das Justizministerium teilte mir inzwischen in deren Namen mit, die Polizei werde in Zukunft immer, wenn sie allein den Blutalkoholgehalt einer Blutprobe feststellen läßt — und nur hiervon ist in diesem Bericht überhaupt die Rede — die Blutentnahmeprotokolle den Untersuchungsstellen nicht mehr zusenden.

2.2.2 Das Risiko beim Versand der Blutproben

Kaum zu glauben, daß die Polizei, die ansonsten ihre Briefe fein säuberlich zuklebt, bis zum heutigen Tage die vielen Blutproben jeweils in einem Kuvert verschickt, das sie nur mit einer einfachen, leicht lösbaren Metallklammer verschließt. Schon 1983 hatte sich das Oberlandesgericht Stuttgart mit einem Fall zu befassen, in dem ein Postbeamter unerlaubter Weise an die CLUA Stuttgart adressierte Sendungen an sich

nahm, die Metallklammer öffnete, „aus Neugier“ die Blutentnahmeprotokolle las, sie dann zurück ins Kuvert schob und dieses wieder mit den Metallklammern zumachte (vgl. NJW 1984, S. 25f.). In der Tat könnte sich bei solcher Versandart bis zum heutigen Tag jeder, der eine solche Sendung der Polizei in die Hand bekommt, daran zu schaffen machen und nicht nur lesen, was im Blutentnahmeprotokoll steht, sondern auch die Blutprobe manipulieren. Diese Schwachstelle nutzte vor gar nicht allzu langer Zeit, wie man in der Zeitung lesen konnte, sogar ein Polizeibeamter, der zuviel getrunken hatte, aus und vertauschte seine Blutprobe mit der eines anderen.

Der Versand der Blutproben in einem Kuvert, das lediglich mit einer einfachen Metallklammer gegen ein Herausfallen des Inhalts „gesichert“ ist, ist mit § 9 LDSG nicht vereinbar. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG teilte mir das Justizministerium mit, auch aus seiner Sicht müsse sich dies ändern. Ab Anfang 1995 seien die notwendigen Vorkehrungen getroffen.

3. Wie die Untersuchungsstellen verfahren

Der Stein, den die Polizei gezwungenermaßen mit dem Versand der Blutentnahmeprotokolle ins Rollen bringt, wächst sich bei den Untersuchungsstellen vollends zum Problem aus, weil sie die „Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Innen-, Justiz-, Wissenschafts-, Sozial- und Umweltministeriums zur Feststellung des Alkohols im Blut“ von 1988 ziemlich im Regen stehen läßt. Bei den Kontrollen stießen wir auf folgende Praxis:

3.1 Die Sammlung der Blutentnahmeprotokolle: rechtswidrig von A bis Z

Die Untersuchungsstellen benötigen zur Bestimmung des Blutalkoholgehalts die Blutentnahmeprotokolle nicht; das bestätigten sie unisono bei den Kontrollbesuchen. Freilich zieht daraus bislang nur die CLUA Stuttgart die gebotene Konsequenz: sie gibt die Blutentnahmeprotokolle jeweils wenige Tage nach Erhalt gleich wieder mit dem Befundbericht über den festgestellten Blutalkoholgehalt an die Polizei zurück. Alle anderen Untersuchungsstellen sammeln die Blutentnahmeprotokolle, wenn auch unterschiedlich lang. Im einzelnen liegen die Dinge wie folgt:

3.1.1 Was die Sammlung alles weiß

Das Chemische Untersuchungsamt der Stadt Stuttgart hebt die Blutentnahmeprotokolle fein säuberlich in Ordnern 10 Jahre auf, weil es meint, die Gemeinsame Verwaltungsvorschrift von 1988 verpflichte es dazu. Die Sammlungen der vier Rechtsmedizinischen Institute reichen weitaus länger in teils unvordenkliche Zeit zurück. Wenn sie schon auf Antrag der Polizei in nennenswerter Zahl Blutproben untersuchen und den Blutalkohol bestimmen, denken sie, dann soll dabei wenigstens auch etwas für ihre wissenschaftliche Arbeit abfallen. Die Protokollsammlungen reichen, wie sich bei den Kontrollbesuchen zeigte, beim

- Rechtsmedizinischen Institut Freiburg mit jetzt jährlich ca. 5 000 Untersuchungen bis in das Jahr 1975 zurück,
- Rechtsmedizinischen Institut Heidelberg mit jetzt jährlich ca. 3 000 Blutuntersuchungen bis in das Jahr 1942 zurück,
- Gerichtsmedizinischen Institut Tübingen mit jetzt jährlich ca. 5 000 Blutuntersuchungen bis 1964 zurück, wobei aus Platzgründen die Blutentnahmeprotokolle der Jahre 1964 bis 1984 mikroverfilmt wurden, und

- Rechtsmedizinischen Institut Ulm mit jetzt jährlich ca. 3 000 Blutproben bis ins Jahr 1980 zurück, wobei die dortige Sammlung „nur“ 20 000 bis ca. 25 000 Protokolle enthält, da dort Blutuntersuchungen in größerem Umfang erst seit 1987 gemacht werden.

Wer in solchen Sammlungen von Blutentnahmeprotokollen samt Befundbericht blättert, kann dann z. B. darin unter vollem Namen und voller Adresse lesen, daß im Jahre 19.. am ... des Monats ...

- der 44 Jahre alte Lehrer A... mit 2,31 Promille betrunken Auto gefahren ist und bei der Blutentnahme in depressiver Stimmung war,
- die 60 Jahre alte Ärztin B... mit 1,24 Promille im Blut Auto gefahren war und sich bei der Blutprobe kooperativ verhielt, wie ihr Kollege lobend vermerkte,
- der 24 Jahre alter Maler C..., der Abschürfungen an der rechten Wange und Kratzspuren am rechten Zeigefinger hatte, mit 2,1 Promille im Blut eine Frau vergewaltigt haben soll,
- der Straßenbahnführer D... mit 1,8 Promille im Blut einen Verkehrsunfall mit Sachschaden verursacht und zuvor eine Tablette gegen Hypertonus eingenommen hat,
- der 33 Jahre alte Elektromechaniker E... mit 2,41 Promille in seinem Rollstuhl unterwegs gewesen ist,
- der 44 Jahre alte verheiratete Maurer F..., der mit 0,95 Promille im Blut eine gefährliche Körperverletzung begangen haben soll, an einer Geisteskrankheit leidet, Sprachschwierigkeiten hat und sich bei der Blutprobe dumpf und zurückhaltend verhalten und auf den Arzt einen schwerfälligen und verlangsamen Eindruck gemacht hat, was darauf zurückzuführen ist, daß er Psychopharmaka nimmt,
- der 33 Jahre alte ledige Fahrlehrer G... mit 1,24 Promille Auto gefahren ist,
- die 47 Jahre alte angetrunkene Frau H... (2,10 Promille) nachts vergewaltigt worden war und bei der Blutentnahme gereizt und aggressiv war,
- der 24 Jahre alte arbeitslose J..., der mit 0,03 Promille im Blut eine räuberische Erpressung begangen haben soll, drogenabhängig und HIV-positiv ist,
- die 27 Jahre alte Frau K..., die mit 1,61 Promille im Blut einen besonders schweren Diebstahl begangen haben soll, Rauschgift konsumiert und AIDS hat,
- der 39 Jahre alte Agrarbiologe L... zwar ohne Führerschein, aber dafür mit 2,51 Promille im Blut Auto gefahren ist,
- der 49 Jahre alte Metzgermeister M..., der mit 2,69 Promille im Blut eine Urkundenfälschung begangen haben soll, bei der Blutprobe angab, daß er aufgrund einer zurückliegenden Kopfschußverletzung Gleichgewichtsstörungen habe,
- der 44 Jahre alte wohnsitzlose N..., der nach reichlich Schnapsgeuß mit 3,28 Promille im Blut einen besonders schweren Diebstahl begangen haben soll, bei der Blutprobe aggressiv und gereizt war und Epileptiker ist,
- der 28 Jahre alte Kupferschmied O... 20 Flaschen Weizenbier getrunken und dann mit 2,55 Promille im Blut eine Bedrohung begangen haben soll,
- die 44 Jahre alte Hausfrau P... in angetrunkenem Zustand (1,41 Promille) Opfer einer Vergewaltigung geworden war,
- der 40 Jahre alte Rechtsanwalt Q... mit 2,24 Promille Auto gefahren ist und bei der Polizei und bei dem Blut entnehmenden Arzt jegliche Angaben verweigert hat,
- der Geschäftsführer R..., der mit 2,39 Promille Widerstand gegen Polizeibeamte geleistet und eine Sachbeschädigung begangen haben soll, bei der Blutprobe nach Alkohol gerochen hat, gereizt und aggressiv gewesen ist,

- der 31 Jahre alte Maurer S... ohne festen Wohnsitz mit 2,43 Promille im Blut eine versuchte Vergewaltigung/sexuelle Nötigung begangen haben soll,
- der 27 Jahre alte T..., der 8 Halbe Bier getrunken und mit 1,64 Promille einen besonders schweren Diebstahl begangen haben soll, eine angeborene Sprachbehinderung (Artikulationsstörung) hat und minderbegabt ist,
- der 54 Jahre alte Polizeihauptmeister U..., der mit 2,64 Promille im Blut einen Verkehrsunfall mit Sach- und Personenschaden verursacht hat, zuvor Medikamente gegen Gicht und Bluthochdruck eingenommen und 1977 einmal einen Herzinfarkt hatte,
- der 46 Jahre alte Dreher V..., der mit 1,91 Promille einen Verkehrsunfall mit Sach- und Personenschaden verursacht hat, an einem Magengeschwür leidet, wechselnde Blutzuckerwerte hat und täglich eine Tablette einnehmen muß,
- die 19jährige Kriminalpolizeibeamtin W... durch zwei Diskotheken gezogen und nachts mit 1,02 Promille im Blut einen Verkehrsunfall mit Sachschaden verursacht hat,
- der 49 Jahre alte X..., der Totengräber ist, mit 1,41 Promille Auto gefahren ist, an Hämorrhoiden leidet und täglich 4 Zäpfchen und 3 Tabletten dagegen nehmen muß und dem der Blut entnehmende Arzt einen schlechten Allgemeinzustand und chronischen Alkoholismus attestierte,
- der 42 Jahre alte Betriebsleiter Y... mit 2,33 Promille Auto gefahren ist, dem Blut entnehmenden Arzt gegenüber keine Angaben gemacht und sich nicht kooperativ verhalten hat,
- der 47 Jahre alte Mechaniker Z..., der mit 2,45 Promille Auto gefahren ist und einen Verkehrsunfall mit Sach- und Personenschaden verursacht hat, im Alter von 12 Jahren eine Schädelfraktur erlitten und im Alter von 15 Jahren seinen letzten Epilepsie-Anfall hatte und vor dem Unfall 10 Tabletten eingenommen hatte.

3.1.2 ... und warum das nicht sein darf

Die Sammlung der Blutentnahmeprotokolle steht in deutlichem Widerspruch zu § 12 LDSG. Diese Regelung verbietet den Untersuchungsstellen, Informationen über Angetrunkene zu sammeln, die sie für ihre Aufgabe, deren Blutalkoholgehalt zu bestimmen, nicht benötigen. Daß dies trotzdem 5 der 6 Untersuchungsstellen im Lande tun, ist weitgehend auf die mißglückte Gemeinsame Verwaltungsvorschrift der Ministerien von 1988 zurückzuführen. Sie verpflichtet einerseits die Polizei, den Untersuchungsstellen stets die Blutentnahmeprotokolle zuzuleiten, sagt aber andererseits den Untersuchungsstellen nicht, was sie mit diesen Protokollen anfangen sollen oder dürfen. Sie verpflichtet die Untersuchungsstellen lediglich, ihre Unterlagen über die Kennzeichnung der Blutproben und die Ergebnisse der Alkoholbestimmung 10 Jahre lang aufzubewahren. Aus dieser mißverständlichen Regelung zog das Chemische Untersuchungsamt der Stadt Stuttgart den Schluß, es solle auch die Blutentnahmeprotokolle 10 Jahre vorhalten. Die Rechtsmedizinischen Institute fühlten sich sogar, weil ja *expressis verbis* in der Gemeinsamen Verwaltungsvorschrift von 1988 dazu nichts steht, gänzlich frei und sammelten deshalb die Protokolle unentwegt.

An der Tatsache, daß diese Sammlungen der Blutentnahmeprotokolle den rechtswidrigen Zustand perpetuieren, der durch die Polizei mit deren Weitergabe geschaffen wurde, ändert auch der Umstand nichts, daß die Rechtsmedizinischen Institute die Blutentnahmeprotokolle im Hinblick auf irgendwelche künftigen wissenschaftlichen Forschungsarbeiten vorhalten. Denn nach § 12 Abs. 2 Nr. 4 LDSG dürften sie die Protokolle — einmal vorausgesetzt, sie hätten sie rechtmäßig behalten — nur für Forschungszwecke nutzen, wenn dies

„zur Durchführung wissenschaftlicher Forschung erforderlich ist und das wissenschaftliche Interesse an der Durchführung des Forschungsvorhabens das Interesse des Betroffenen am Ausschluß der Zweckänderung erheblich überwiegt; dies gilt nicht, wenn der Zweck der Forschung durch die Verwendung anonymisierter Daten erreicht werden kann.“

Diese Voraussetzungen sind jedoch nicht gegeben:

Zum einen erfordert § 12 Abs. 2 Nr. 4 LDSG, daß ein bestimmtes Forschungsvorhaben bereits im Zeitpunkt des Beginns der Aufbewahrung der Blutentnahmeprotokolle konkret geplant ist. Daran fehlt es jedoch. Die Institute bewahren die Blutentnahmeprotokolle durchweg rein vorsorglich für irgendwelche möglicherweise in der Zukunft liegende Forschungsprojekte auf. Eine solche Vorratshaltung für noch völlig unbestimmte Forschungsvorhaben erlaubt das Landesdatenschutzgesetz nicht. Zum andern könnten die Institute konkrete Forschungsvorhaben zweifelsohne allein mit Hilfe anonymisierter Daten verwirklichen. Dies räumen sie selbst unisono ein. Infolgedessen läßt sich auch nicht sagen, daß das Interesse der Personen, deren sensible Blutalkoholaten die Institute auf Dauer mit den Blutentnahmeprotokollen vorhalten, geringer zu gewichten sei als das Interesse der Institute, diese Daten auf Vorrat für etwaige Forschungsvorhaben zu speichern. Dies gilt umso mehr, weil die Aufbewahrung der Blutentnahmeprotokolle weitreichende Folgen hat. Sie unterläuft quasi die Tilgungsregelungen für das Bundeszentralregister und Verkehrszentralregister. Bekanntlich werden Verurteilungen und Verwaltungsentscheidungen, für welche der festgestellte Blutalkoholgehalt erheblich war, genauso wie alle sonstigen Verurteilungen und Verwaltungsentscheidungen nach Ablauf gesetzlich genau vorgegebener Fristen getilgt: alkoholbedingte Ordnungswidrigkeiten sind im Verkehrszentralregister in der Regel nach 2 Jahren, viele der alkoholbedingten strafrechtlichen Verurteilungen im Bundeszentralregister nach 5 Jahren zu tilgen. Dem läuft die Praxis der Rechtsmedizinischen Institute, die Blutentnahmeprotokolle über Angetrunkene, die bei Polizei, Staatsanwaltschaft und/oder Gericht in Erscheinung traten, unbefristet vorzuhalten, diametral entgegen.

Wegen alledem beanstandete ich die durch die Mängel der Gemeinsamen Verwaltungsvorschrift von 1988 ausgelösten rechtswidrigen Sammlungen der Blutentnahmeprotokolle bei den Rechtsmedizinischen Instituten und dem Chemischen Untersuchungsamt der Stadt Stuttgart gegenüber den 5 Ministerien nach § 26 i. V. mit § 12 LDSG. Zugleich forderte ich die 5 Untersuchungsstellen auf, ihre Sammlungen zu vernichten, da eine Anonymisierung der Blutentnahmeprotokolle infolge des enormen, praktisch nicht leistbaren Verwaltungsaufwands von vornherein ausscheiden dürfte. Ohnehin zeigte sich bei den Kontrollbesuchen, daß das Interesse der Rechtsmedizinischen Institute an den Sammlungen nicht gleich stark ist: das meiste Gewicht legt das Freiburger Institut auf sie, während man im Heidelberger Institut meint, eine wissenschaftliche Auswertung älterer Blutentnahmeprotokolle brächte keine neuen Erkenntnisse mehr; deshalb forsche es, wenn überhaupt, nur mit aktuellen Blutalkoholaten.

Die Reaktion der Untersuchungsstellen auf meine Beanstandungen befriedigt bisher nicht. Alle meinen jetzt, sie dürften jedenfalls oder seien gar verpflichtet, solange die Gemeinsame Verwaltungsvorschrift von 1988 noch gilt, die Blutentnahmeprotokolle 10 Jahre lang zu sammeln. Die über 10 Jahre alten Sammlungen wollen die Rechtsmedizinischen Institute Tübingen, Freiburg und Heidelberg ihrem Universitätsarchiv anbieten. Das ist keine Lösung: die Blutentnahmeprotokolle darf

überhaupt kein Archiv übernehmen, weil die Sammlungen rechtswidrig sind. Das Rechtsmedizinische Institut Ulm will seine Blutentnahmeprotokolle anonymisieren, wenn und sobald es die dafür notwendigen Mittel hat. Das wäre theoretisch zwar ein Weg, bloß dürfte der Aufwand dafür, obgleich die Ulmer Sammlung noch nicht so umfangreich ist wie die andernorts sind, nicht zuletzt wegen der leeren öffentlichen Kassen praktisch nicht zu leisten sein. Wegen alledem sind noch weitere Erörterungen erforderlich.

3.2 Auch die Blutalkoholbücher müssen weg

Damit keine Verwechslungen passieren, müssen die Untersuchungsstellen genau Buch führen, wann sie im Auftrag welcher Polizeidienststelle welches Blut mit welchem Alkoholgehalt untersucht haben. Sie erfassen deshalb in ihren sog. Blutalkoholbüchern jede eingehende Blutprobe — sei es EDV-unterstützt, sei es allein per Hand nach alter Väter Sitte — mit Vor- und Nachnamen des Angetrunkenen, Geburtsdatum, Geschlecht, Tag und Uhrzeit des Vorfalles, Tag und Uhrzeit der Blutentnahme, auftraggebende Polizeidienststelle und deren Klebezettelnummer. Sobald dann die chemischen Untersuchungen des Bluts durchgeführt sind, ergänzen sie ihre Unterlagen um die ermittelten Meßwerte, errechnen den endgültigen Blutalkoholgehalt, erstellen den Befundbericht für die Polizei, versehen ihn mit der Klebezettelnummer und leiten ihn der auftraggebenden Polizei zu, teils zugleich auch der Staatsanwaltschaft. Das alles spielt sich innerhalb weniger Tage ab, denn neben Genauigkeit ist auch Schnelligkeit gefragt, insbesondere in den vielen Fällen des vorläufigen Führerscheinentzugs. In Einzelfällen kommt es dann Tage, Wochen, Monate, mitunter auch noch bis zu 1, 2 oder gar 3 Jahren vor, daß Polizei, Staatsanwaltschaft oder Gericht im Zuge des noch laufenden Ermittlungs-, Straf- oder Bußgeldverfahrens, in dem die Blutprobe entnommen wurde, Rückfragen an die Untersuchungsstelle wegen des ermittelten Blutalkoholgehalts stellen. Anhand der Blutalkoholbücher finden die Untersuchungsstellen den Vorgang schnell heraus und können die gewünschte weitere Auskunft geben. Alle Untersuchungsstellen bestätigten bei den Kontrollbesuchen, daß sie solche Rückfragen höchst selten noch nach Ablauf von drei Jahren erreicht hätten; noch nie habe es welche nach 5 Jahren gegeben.

Trotzdem verpflichtet die Gemeinsame Verwaltungsvorschrift von 1988 die Untersuchungsstellen, diese Blutalkoholbücher 10 Jahre lang aufzubewahren. Diese Frist ist entschieden zu lang. Nach den Erfahrungen der Untersuchungsstellen wäre eine Aufbewahrungsdauer von 5 Jahre reichlich bemessen. Ich habe deshalb die 10-Jahresfrist gegenüber den Ministerien, die die Verwaltungsvorschrift von 1988 erlassen haben, beanstandet und sie aufgefordert, die Aufbewahrungsfrist auf 5 Jahre herabzusetzen. Das Umweltministerium schloß sich dieser Sicht der Dinge inzwischen an, gestützt auf Erfahrungen der Chemischen Landesuntersuchungsanstalt, die nahezu die Hälfte aller Blutalkoholuntersuchungen im Lande durchführt. Das Justizministerium ließ mich dagegen wissen, es halte eine Abkürzung der Aufbewahrungsfrist auf 5 Jahre nicht für sachgerecht und wolle deshalb der Beanstandung nicht entsprechen. Das kann nicht das letzte Wort sein; weitere Gespräche mit den Ressorts sind erforderlich.

4. Wie sich Justiz- und Forschungsinteresse auf einen Nenner bringen lassen

Wo kann die Lösung liegen, fragt man sich bei so unterschiedlichen Interessen von Forschung und Justiz. Bislang fällt die Antwort aus der Perspektive der Justiz anders aus als aus der Sicht der Rechtsmedizin:

4.1 Die Sicht der Justiz

Für die Justiz kommt es allein darauf an, daß die Untersuchungsstellen ihren Auftrag exakt erfüllen, der heißt: den Blutalkoholgehalt bestimmen, Polizei oder Staatsanwaltschaft das Ergebnis mitteilen und etwaige Rückfragen beantworten. Dabei ist der Justiz vor allem wichtig, daß sich in jedem Stadium des Ermittlungs- bzw. Strafverfahrens die Blutprobe und der festgestellte Blutalkoholgehalt stets demjenigen einwandfrei zuordnen läßt, dem die Blutprobe entnommen wurde. Deshalb meint das Justizministerium, auch in Zukunft müsse die Blutprobe unter dem Namen des Angetrunkenen der Untersuchungsstelle zugehen und die Untersuchungsstelle müsse ihr wieder unter dessen Namen den festgestellten Blutalkoholgehalt mitteilen. Es will deshalb die Rechtsmedizinischen Institute auf Sparflamme stellen und ihnen in Zukunft mit der Blutprobe nur noch die paar Angaben zukommen lassen, die diese zur Feststellung des Blutalkoholgehalts kennen sollen:

- Vor- und Zuname des Angetrunkenen
- Geburtsdatum
- Geburtsort
- Polizeidienststelle
- Tagebuchnummer
- Adressat des Blutalkoholbefundes — sofern es nicht die einsendende Polizeidienststelle ist
- Zeitpunkt des Vorfalls
- Entnahmedatum
- Entnahmezeit
- Entnahmenummer (zur sicheren Zuordnung von Doppelentnahme)
- Leichenblut: ja/nein
- Fäulniserscheinungen: ja/nein

Blutentnahmeprotokolle erhalten die Untersuchungsstellen dagegen nicht mehr.

4.2 Die Sicht der Rechtsmedizin

Ganz anders die Interessenlage der Rechtsmedizinischen Institute. Für sie sind die Untersuchungsaufträge eine gute Gelegenheit, zu Informationen zu kommen, die für die Forschung einmal von Bedeutung sein können. Deshalb kommt es für sie darauf an, auch weiterhin so viele Informationen wie möglich zu erhalten und diese so lange wie möglich aufzubewahren, so daß sie jederzeit für Forschungszwecke zur Verfügung stehen. Da sie die Person desjenigen, von dem die Blutprobe stammt, nicht interessiert, plädieren die Rechtsmedizinischen Institute dafür, daß ihnen die Blutproben und Blutentnahmeprotokolle künftig in anonymisierter Form — also ohne Namen und sonstige Identifizierungsdaten dessen, dem die Blutprobe entnommen wurde — zugehen, sie im übrigen aber alles, was in den bisherigen Blutentnahmeprotokollen steht, erfahren und sammeln dürfen. Damit greifen sie Überlegungen auf, die ich den Ressorts schon zuvor nahelegte.

4.3 Der Ausweg

Um die unterschiedlichen Interessen von Justiz und Forschung auf einen datenschutzkonformen Nenner zu bringen, schlug ich den 5 Ministerien vor, durch eine Änderung der Gemeinsamen Verwaltungsvorschrift von 1988 künftig folgendes Verfahren einzuführen:

— Was die Polizei mitteilt

Da die Untersuchungsstellen nicht wissen müssen, wessen Blut sie auf den Alkoholgehalt untersuchen sollen, genügt, wenn sie mit der Zusendung der Blutprobe und der Erteilung des Untersuchungsauftrags nur noch erfahren:

- einsendende Polizeidienststelle
 - Adressat des Blutalkoholbefunds
(sofern er von der einsendenden Polizeidienststelle abweicht)
 - Tag und Uhrzeit der Entnahme der Blutprobe
 - Leichenblut: ja/nein
 - Fäulniserscheinungen: ja/nein.
- Die Klebezettelnummer ist eindeutig
- Damit bei Polizei, Staatsanwaltschaft, Bußgeldbehörde oder Gericht keinerlei Zweifel auftauchen können, wessen Blut mit welchem Ergebnis untersucht wurde, erhält jede genommene Blutprobe eine eindeutige landesweit nur einmal vergebene Klebezettelnummer. Dazu müßten die Ministerien das bislang praktizierte Verfahren nur geringfügig ändern. Denn schon jetzt beschaffen die 5 Landespolizeidirektionen im Land die vierteiligen Klebezettel zentral und verteilen sie an die Polizeidirektionen ihres Bereichs. Zudem sind sie, um Verwechslungen auszuschließen, durch Erlaß des Innenministeriums vom 4. Febr. 1988 bereits angewiesen, der Klebezettelnummer jeweils eine Kennziffer für ihren Bereich voranzustellen; lediglich die Landespolizeidirektionen Stuttgart I und Stuttgart II führen bislang noch dieselbe Kennziffer. Allein ihnen müßte deshalb das Innenministerium noch unterschiedliche Kennziffern zuteilen. Statt Name, Geburtsdatum und Adresse des Angetrunkenen, dem die Blutprobe entnommen wurde, müßte künftig auf dem Klebezettel stets, wie es die Praxis jetzt schon zum Teil macht, die Polizeidienststelle stehen — sei es im Klartext, sei es mit ihrem Dienststellenschlüssel — und die Tagebuchnummer, unter der sie den Vorfall, der zur Blutentnahme führte, registriert. Die Richtigkeit der Einträge auf dem vierteiligen Klebezettel muß wie bisher schon der Arzt, der die Blutprobe entnommen hat, bestätigen; zusätzlich sollte auch der Polizeibeamte unterschreiben. Mit Hilfe der Angaben des Klebezettels kann die Polizei jederzeit mühelos und eindeutig den Befundbericht, den sie ja von der Untersuchungsstelle mit aufgeklebtem Klebezettel erhält, mit ihrer Ermittlungsakte zusammenführen. Entsprechend ließe sich die Sache bei der Staatsanwaltschaft und den Bußgeldbehörden organisieren.
- Die Technik garantiert: keine Verwechslungsgefahr
- Um eine stets korrekte Erfassung der Klebezettelnummern von vornherein sicherzustellen, sollten die Untersuchungsstellen die Klebezettelnummer automatisch lesen können. Dies ist heute kein Problem mehr. Dazu kann man entweder ein OCR-Lesegerät oder ein Barcode-Lesegerät verwenden; in letzterem Fall müßte auf dem Klebezettel die Klebezettelnummer auch im Barcode aufgedruckt sein. Die automatisch gelesene Klebezettelnummer können dann die Untersuchungsstellen, die ja ihre Untersuchungsaufträge ohnehin schon jetzt meist mit Hilfe des Computers erledigen, mit einem entsprechenden Programm fehlerfrei in ihr EDV-System übernehmen. Zur zusätzlichen Sicherheit könnte man dieses Programm, wenn man will, so gestalten, daß es anhand von „Checksummen“ noch einmal überprüft, daß die Klebezettelnummer richtig eingelesen wurde. Solche Systeme arbeiten heute schon so sicher, daß Fehler bei der Übernahme der Klebezettelnummer deshalb so gut wie ausgeschlossen sind.
- Blutentnahmeprotokoll anonymisieren!
- Macht man es so, dann kann die Polizei den Rechtsmedizinischen Instituten mit dem Untersuchungsauftrag die Blutentnahmeprotokolle in anonymisierter Form zuleiten. Dazu bräuchte man das Formular des Blutentnahmeprotokolls nur als Durchschreibesatz gestalten, auf dessen Fertigung für die Untersuchungsstelle weder Name noch Adresse noch sonstige Identifizierungsdaten des Angetrunkenen durchgeschrieben werden.

Folgt man diesem Vorschlag, halten sich die damit einhergehenden Änderungen für die Praxis sehr in Grenzen. Die Polizei und die Blut entnehmenden Ärzte können praktisch arbeiten wie gewohnt; eine zusätzliche Arbeitsbelastung entsteht für sie nicht. Auch der Arbeitsablauf bei den Untersuchungsstellen bleibt im Prinzip der alte; die meisten von ihnen müßten sich lediglich ein Lesegerät und ein Erfassungsprogramm beschaffen, da sie schon jetzt weitestgehend bei der Bestimmung des Blutalkoholgehalts automatisiert arbeiten. Ihr Aufwand für die Erfassung der Daten der Blutproben würde sich sogar vermindern, weil es künftig nur noch um die wenigen Angaben aus dem Klebezettel ginge. Insgesamt könnten sie deshalb die Blutalkoholbestimmungen rationeller abwickeln als bislang. Die Staatsanwaltschaften müßten bei den Ermittlungsverfahren, in denen ihnen die Polizei die Ermittlungsakte vorlegt, ehe sie den Befundbericht der Untersuchungsstelle erhält, ebenfalls die Klebezettelnummer automatisch einlesen und dann einspeichern und könnten dann ebenfalls über sie den Befundbericht der Untersuchungsstelle der Ermittlungsakte zuordnen.

Leider hat sich das Justizministerium im Einvernehmen mit den anderen 4 Ministerien inzwischen gegen diesen Vorschlag ausgesprochen. Es hält ihn für die Justiz bereits vom Grundsatz her für ungeeignet: die Anonymisierung würde, weil Angeklagte und Verteidiger Fehler bei der Übertragung geltend machen könnten, Beweisanträge provozieren und zu einer überflüssigen Verzögerung von Gerichtsverfahren führen; auch hätte die Staatsanwaltschaft nicht die technische Ausstattung, die zu einer Realisierung notwendig wäre. Dies kann nicht das letzte Wort sein. Schließlich wäre es nicht das erste Mal, daß sich die Justiz mit der Frage der Beweiskraft technischer Neuerungen auseinandersetzen muß und diese bewältigt. Man denke nur an die inzwischen längst eingespielten Geschwindigkeitsmessungen oder gar an so komplizierte Beweismethoden wie die Genomanalyse. Im übrigen ist die Justiz auch im bisherigen Verfahren bei der Blutalkoholuntersuchung nicht vor Beweisproblemen gefeit. Ich meine deshalb, daß mein Vorschlag vor allem im Interesse der rechtsmedizinischen Forschung einen Versuch wert ist, wenigstens einmal im Rahmen eines regional begrenzten Feldversuchs erprobt zu werden. Auch wäre der Zeitpunkt dafür günstig, weil das Justizministerium gerade dabei ist, die Computerisierung der Staatsanwaltschaften und ihrer Geschäftsstellen energisch voranzutreiben und man die Erfahrungen des Feldversuchs dabei mit berücksichtigen könnte.

5. Auch manches andere läuft schief

5.1 Der Computer weiß zuviel

Einige Untersuchungsstellen speichern in ihren Computern mehr Informationen über den Angetrunkenen, als sie zur Feststellung des Blutalkoholgehalts brauchen:

- Das Rechtsmedizinische Institut Tübingen interessiert sich besonders für den Vorfall, der Anlaß für die Entnahme der Blutprobe war. Sein Blutalkoholverfahren bietet ihm dafür vielerlei Möglichkeiten zur Auswahl an. Seine Datentypistin muß sich anhand der Angaben im Blutentnahmeprotokoll entscheiden, welche Tasten sie drückt. Zur Auswahl steht ihr folgendes:
 - Trunkenheit im Straßenverkehr
 - Verkehrsunfall mit
 - Sachschaden
 - Personenschaden
 - Getöteten
 - Verkehrsunfall mit Unfallflucht
 - BTM
 - Sexualdelikt

- Gewalt gegen Personen
 - Gewalt gegen Sachen
 - Eigentumsdelikt
 - Suizid
 - Arbeitsunfall
 - Brandstiftung
 - Sonstiges.
- Nicht ganz so detailliert ist das Blutalkoholverfahren programmiert, das auf dem Computer der CLUA Stuttgart läuft. Es bietet 5 Möglichkeiten zur Auswahl, die da sind:
- unbekannt
 - Verkehrsdelikt
 - kriminelles Delikt
 - Selbstmord/-versuch
 - Betriebsunfall.
- Zusätzlich erfaßt die CLUA Stuttgart noch den Beruf des Ange-trunkenen, wobei man unter 12 Berufsgruppen bei der Eingabe auswählen kann, z. B. Schüler, Auszubildender, Student, Arbeiter, Angestellter oder Beamter.
- Das Rechtsmedizinische Institut Heidelberg erfaßt den Beruf so-gar genau, also wortwörtlich. Besonders interessiert es sich dafür, ob der Angetrunkene, als es zu dem Vorfall kam, zu Fuß oder sonstwie unterwegs war. Sein EDV-Verfahren bietet ihm 15 Möglichkeiten zur Auswahl an – angefangen beim „Fußgänger“ über „Pkw, Lkw, Motorrad oder Motorroller“ und „Mofa, Land-wirtschaftliches Fahrzeug und Fahrrad“ bis hin zum „Wasser-fahrzeug, Luftfahrzeug oder Pferdefuhrwerk“.

Mit alledem kommen die Untersuchungsstellen in Konflikt mit dem Datenschutz. Denn sie benötigen diese Angaben nicht, um ihrem Auftrag, den Blutalkoholgehalt zu bestimmen, nachzukommen; de-ren Speicherung ist deshalb unzulässig. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG teilte mir das Rechtsmedizinische Institut Tübin-gen mit, es wolle die Daten für spätere epidemiologische Auswertun-gen vorhalten, und machte sich deshalb stark dafür, daß die Polizei den Untersuchungsstellen die Blutentnahmeprotokolle und sonsti-gen Unterlagen von vornherein nur anonymisiert zugehen läßt. Auch die Vorstellungen des Rechtsmedizinischen Instituts Heidel-berg gehen in diese Richtung. Die CLUA Stuttgart dagegen wird ihr Blutalkoholverfahren entsprechend ändern.

5.2 Der Computer kann zu viel

Die Blutalkoholverfahren der CLUA Stuttgart und des Chemischen Untersuchungsamts der Stadt Stuttgart sind so programmiert, daß sich der gespeicherte Datenbestand mit Hilfe einer freien Abfrage-sprache gezielt auswerten läßt. Sie hatten auch fast jedem ihrer Mit-arbeiter, die mit dem Blutalkoholverfahren arbeiten, gestattet, die freie Abfragesprache zu nutzen. Deshalb konnte z. B. ein Mitarbei-ter der CLUA, wenn er wollte, Listen mit den Namen aller Personen erstellen und ausdrucken, deren Blut aus Anlaß eines „kriminellen Delikts“ oder „Selbstmord/-versuchs“ untersucht wurde, und ein Mitarbeiter des städtischen Untersuchungsamts konnte, wenn er wollte, eine Liste mit den Namen aller Personen anfertigen, deren Blutalkoholgehalt einen bestimmten Promillewert übersteigt. In bei-den Fällen würde der Computer dies nicht einmal protokollieren, so daß alles heimlich und unbemerkt geschehen könnte.

Ein solcher Einsatz der freien Abfragesprache widerspricht § 9 LDSG. Denn die Untersuchungsstellen dürfen Blutalkoholdaten nur so speichern und nutzen, wie es zur Erfüllung ihrer Aufgabe, Blut-proben zu untersuchen, notwendig ist. Auch nur dies dürfen sie ih-ren Mitarbeitern im Rahmen des Blutalkoholverfahrens gestatten.

Gerade das versäumten die CLUA Stuttgart und das Chemische Untersuchungsamt der Stadt Stuttgart, weil ja zu den Aufgaben ihrer Mitarbeiter nicht gehört, irgendwelche systematische Recherchen im Blutalkoholholdatenbestand durchzuführen. Damit gingen sie ein unnötiges datenschutzrechtliches Risiko ein, das zudem schwer wiegt, weil es sich bei den gespeicherten Blutalkoholholdaten um sensible Informationen handelt. Auf meine Aufforderung, die Blutalkoholverfahren so umzugestalten, daß sie keine Recherchemöglichkeit mehr über eine freie Abfrage bieten, sagten die CLUA Stuttgart und die Stadt Stuttgart Abhilfe zu.

5.3 Der Umstieg auf den neuen Computer

Mitte 1993 erhielt die CLUA Stuttgart einen neuen Rechner, auf dem sie seitdem ihr Blutalkoholverfahren betreibt. Um die Blutalkoholholdaten vom alten Rechner auf den neuen Rechner übernehmen zu können, beauftragte das Umweltministerium in Absprache mit der CLUA Stuttgart eine Firma mit den erforderlichen Konvertierungsarbeiten. Was die Firma dabei zum Schutz der Blutalkoholholdaten beachten sollte, regelten Umweltministerium und CLUA Stuttgart mit ihr nicht in einer schriftlichen Vereinbarung, obwohl dies § 7 Abs. 2 LDSG vorschreibt. Die CLUA Stuttgart kopierte einfach den Datenbestand des alten Rechners auf ein Magnetband und übergab es der Firma. Diese konvertierte dann die Blutalkoholholdaten in ihren Geschäftsräumen. Kein Mensch weiß oder könnte im nachhinein wenigstens noch feststellen, ob und in welchem Umfang sich Mitarbeiter der Firma dabei die Blutalkoholholdaten ansahen. Gerade dies hätte das Umweltministerium von vornherein ausschließen müssen: setzt man nämlich die richtigen Programme ein, sind Konvertierungen ohne Kenntnisnahme der konkreten Daten durchaus möglich. Das Umweltministerium vermochte bloß zu sagen: die Firma überspielte mit Hilfe eines Programms den Datenbestand des erhaltenen Magnetbands auf ein zweites Magnetband; dabei konvertierte es die Blutalkoholholdaten, ohne sie zwischenzuspeichern, und gab die beiden Magnetbänder noch an demselben Tag der CLUA Stuttgart zurück. Auf meine Hinweise zur Rechtslage versprach das Umweltministerium, es künftig besser zu machen.

2. Teil: Öffentliche Sicherheit

1. Abschnitt: Verfassungsschutz auf Abwegen oder Zwei deutsch-deutsche Schicksale in Fortsetzungsserie

1. Die Auskunft — eine schwere Geburt

Im letzten Tätigkeitsbericht berichtete ich über das deutsch-deutsche Schicksal einer Frau, die in der ehemaligen DDR üblen Machenschaften der Stasi ausgesetzt war und kaum, daß sie 1978 den Fuß auf baden-württembergischen Boden gesetzt hatte, als angebliche Stasi-Mitarbeiterin ins Visier des Landesamts für Verfassungsschutz geriet. Ab 1992 bemühten wir uns, die Frau aus dem NADIS-Computer herauszubringen; denn von Anfang an hatte es keinen Spionageverdacht gegeben. Erst als dem Innenministerium im November 1993 meine Beanstandung ins Haus stand, kam Bewegung in die Szenerie: das Landesamt für Verfassungsschutz löschte den Spionageverdacht in NADIS und das Innenministerium lud die Frau zu einem Gespräch zu sich ein. So wollten sie aus der Bredouille herauskom-

men. Dafür brüstete sich das Innenministerium in seiner Stellungnahme zu meinem letzten Tätigkeitsbericht auch noch: „Schneller und menschlicher könne eine Behörde nicht reagieren“. Was dieses Eigenlob wert ist, zeigte sich bald. Statt aus den alten Fehlern zu lernen, wehrten sich das Landesamt für Verfassungsschutz im Verein mit dem Innenministerium hartnäckig dagegen, der Frau wenigstens jetzt alles zu sagen, was in der Verfassungsschutzakte über sie steht, und leisteten sich noch einen weiteren Datenschutzverstoß. Doch jetzt der Reihe nach:

1.1 Die Einladung und ihr dickes Ende

Die Frau nahm die Einladung des Innenministeriums an; das Gespräch fand am 8. Dez. 1993 statt, dabei war auf Wunsch der Frau auch ein Mitarbeiter meines Amtes. Landesamt für Verfassungsschutz und Innenministerium erläuterten der Frau in groben Zügen, wie die Sache abgelaufen war. Dabei las ihr das Landesamt für Verfassungsschutz ganz sporadisch einige kurze Passagen aus seiner dicken Verfassungsschutzakte vor. Notizen konnte sich die Frau nicht machen. Am Ende des Gesprächs bat sie, man möge ihr über all das, was sie jetzt gehört hat, und was sonst noch in ihrer Verfassungsschutzakte steht, schriftlich Auskunft geben. Das war dem Innenministerium ein arger Dorn im Auge: das Gespräch sei die Auskunft gewesen, bekam die Frau zu hören. Das war ziemlich vorschnell. Denn weil es keinerlei Geheimhaltungsgründe gab, wie das Landesamt für Verfassungsschutz selbst einräumte, hätte es der Frau nach § 13 LVSG über alles Auskunft geben müssen, was in seiner dicken Akte über sie steht. Das geschah bei dem Gespräch nicht:

- Vieles aus der dicken Verfassungsschutzakte kam gar nicht zur Sprache. Kein Ton davon, was das Bundesamt für Verfassungsschutz einst in seinen seitenlangen Befragungsbericht schrieb, nachdem die Frau ihm Anfang 1978 im Notaufnahmelaager in Gießen zwei Tage lang ihr ganzes DDR-Leben erzählt hatte.
- Oft blieb das Gespräch im Innenministerium im Allgemeinen stecken. Die Frau hörte zwar z. B., daß das Landesamt für Verfassungsschutz sie 1981 einer „vertraulichen Abklärung unterzog“, nicht aber, bei wem es dabei was über sie erfuhr und was es darüber in seiner Verfassungsschutzakte vermerkte. Man versteht schon, daß die am Tisch sitzenden Vertreter des Landesamts und des Innenministeriums der Mut verließ, der Frau offen ins Gesicht zu sagen, daß das Landesamt für Verfassungsschutz damals sogar ausgeforscht hatte, daß der Vater ihres kleinen Kindes die Vaterschaft bestritt, aber ihr gleichwohl damals 163 DM und ab 1982 monatlich 182 DM Unterhaltsvorschuß zahlen mußte.
- Nicht in den Sinn kam dem Innenministerium auch, daß in einem so gravierenden Fall wie hier — 15 Jahre grundlos gespeichert wegen Spionageverdachts — nur eine schriftliche Auskunft eine Auskunft ist. Denn es ist von vornherein völlig ausgeschlossen, daß die Frau beim bloßen Zuhören das, was der Verfassungsschutz ihr sagt, in seiner Tragweite voll erfaßt und sich allein aufgrund des Gehörten schlüssig werden kann, wie sie darauf reagieren will. Gerade aber dies ist die Intention des Auskunftsanspruchs. Deshalb muß die Frau alles Vorgelesene und auch alles andere, was sonst noch über sie in den Akten steht, schwarz auf weiß in die Hand bekommen. Erst dann kann sie richtig abschätzen, wie leichtfertig ihr das Landesamt für Verfassungsschutz einst das Etikett „Spionageverdacht“ verpaßte, obwohl das Bundesamt für Verfassungsschutz in seinem seitenlangen Befragungsbericht von 1978 zu dem Schluß kam:

„Sie war sehr intelligent und hat umfangreiche Allgemeinbildung. Sie scheint exzentrisch veranlagt und künstlerisch interessiert zu sein. Ihre Angaben macht sie bereitwillig. Sie ließen Widersprüche nicht erkennen und scheinen glaubhaft. . . .“

1.2 Nur Floskeln, Nichtssagendes und Allgemeines

Um ihrer mündlichen Bitte um Auskunft Nachdruck zu verleihen, schrieb die Frau am Tag nach dem Gespräch im Innenministerium an den Präsidenten des Landesamts für Verfassungsschutz: „Ich beantrage eine umfassende schriftliche Auskunft über alles, was in meiner Verfassungsschutzakte steht.“

Statt so, wie es sich gehört hätte, ihr jetzt schriftlich und vollständig Auskunft zu geben, schrieb der Präsident des Landesamts für Verfassungsschutz Ende Januar 1994 der Frau zurück:

„Beigefügt übersenden wir Ihnen einen Aktenvermerk. Leider sehen wir uns außerstande, Ihnen die gewünschten weitergehenden schriftlichen Auskünfte zu erteilen. Eine schriftliche Wiedergabe von Aktenanteilen ist von dem Auskunftsanspruch gemäß § 13 Landesverfassungsschutzgesetz nicht umfaßt. Wir bitten Sie hierfür um Verständnis.“

Dieser Aktenvermerk über das Gespräch im Innenministerium am 8. Dez. 1993 war genauso nichtssagend wie das Schreiben des Präsidenten. In ihm standen nicht einmal die paar Textpassagen, die man damals der Frau vorgelesen hatte. Zu lesen bekam die Frau in dem Aktenvermerk nur solches:

„Die Stellungnahme des Befragers des Bundesamts für Verfassungsschutz wurde erläutert . . . Das Amtshilfeersuchen des Landesamts an die Bundespolizei der Schweiz vom 28. April 1978 wurde – ebenso wie die Antwort vom 8. Mai 1978 – erläutert . . . Die wesentlichen Passagen der Mitteilung vom 9. Nov. 1979 wurden vorgetragen . . . Der Kontakt zwischen Staatsministerium Baden-Württemberg und Landesamt für Verfassungsschutz wurde in groben Zügen geschildert. . . . Über den Abklärungsauftrag vom 25. Juni 1981 und das Ergebnis vom 19. Nov. 1981 wurde sie in groben Zügen in Kenntnis gesetzt. . . .“

So hätte das Landesamt für Verfassungsschutz die Frau nicht abspesen dürfen. Deshalb forderte ich es Mitte Februar 1994 auf, der Frau endlich einen schriftlichen Auskunftsbefehl zukommen zu lassen, der diesen Namen verdient.

1.3 Zu kurz gesprungen

Doch auch daraufhin gab das Landesamt für Verfassungsschutz der Frau keine vollständige Auskunft. Immer noch hielt es vieles zurück:

– Nach wie vor kein Wort, was im einzelnen in dem Befragungsbericht des Bundesamts für Verfassungsschutz von Anfang 1978 aus dem Aufnahmelaager Gießen über das Leben der Frau in der DDR steht. Daß das Landesamt dies lieber für sich behalten wollte, versteht man schon, wenn man sich erinnert, daß das Bundesamt die Angaben der Frau für glaubhaft hielt und z. B. darin auch schrieb:

„Bei dem der Richterwahl einige Zeit vorausgehenden Kaderngespräch will sie geäußert haben, sie würde bei der Anwendung der die Staatsverleumdung und den ungesetzlichen Grenzübertritt betreffenden Gesetzesparagraphen in einigen Fällen nicht nach bestem Wissen und Gewissen entscheiden können, weil ihre Ansicht sich von der üblichen Auffassung unterscheide. . . . Angeblich als Folge dieses Kaderngesprächs wurde sie nicht zum Richter gewählt. Statt dessen erschienen am 17. Januar 1973 bei ihr je ein Vertreter des Ministeriums der Justiz und des Bezirksgerichts, die sie dazu bewegten einem Aufhebungsvertrag zuzustimmen, mit dem ihr Arbeitsverhältnis als Richterassistent beendet wurde. Angeblich wurde ihr erklärt, sie könne niemals eine Position erhalten, deren Besetzung von der Zustimmung des Ministeriums der Justiz abhängig sei. . . . 1976 sollen ihr MfS-Angehörige mitgeteilt haben, sie werde eine Stellung als Juristin nicht mehr erhalten. Bewerbungen für Stellungen dieser Art könne sie sich in Zukunft sparen. Danach wurde ihr angeblich ein Protokoll diktiert, das sie

handschriftlich anfertigen mußte. Darin erklärte sie, daß sie sämtliche bisherige Stellungen wegen juristischen Unvermögens aufgegeben habe. . . .“

- Ferner verschwieg das Landesamt für Verfassungsschutz ausgerechnet, was nach seiner eigenen Einschätzung gegen die Annahme eines Spionageverdachts sprach und was es dazu immer wieder in seiner Akte geschrieben hat. Das kann ich mir nur mit seinem schlechten Gewissen erklären. Es hätte die Frau z. B. auch über seinen Vermerk von Januar 1987 informieren müssen, wo es heißt:

„Gegen einen nachrichtendienstlichen Verdacht spricht sowohl das aus der Aktenlage ersichtliche persönliche Verhalten der Frau, wie auch die Bewertung des Verhaltens der Frau durch einen Mitarbeiter des Landesamts für Verfassungsschutz im Juli 1980.“

Meine Beanstandung nach § 26 LDSG fruchtete. Das Landesamt mußte auf Weisung des Innenministeriums den Kopierapparat anwerfen und der Frau über 100 Kopien aus seiner Verfassungsschutzakte schicken. Die Frau ließ mir vor kurzem den Packen zukommen und schrieb, sie traue dem Frieden nicht, weil auf den Kopien vielerlei geschwärzt ist; sie bitte um eine Überprüfung. Diese steht in Bälde an.

1.4 Das wißbegierige Landesamt für Verfassungsschutz

Auch von anderem ist noch zu berichten. Man erinnere sich aus dem letzten Tätigkeitsbericht: Noch im November 1993 ließ sich der Präsident des Landesamts für Verfassungsschutz nicht von seiner These abbringen, die Frau sei zu Recht mit Spionageverdacht im NADIS-Computer gespeichert. Mein Vorhalt, auch die Stasi-Unterlagen der Frau belegten das Gegenteil, muß ihn arg verunsichert haben. Obwohl im Stasi-Unterlagen-Gesetz klipp und klar steht, daß der Verfassungsschutz solche Unterlagen nicht in die Hand bekommen darf, forderte er sie zunächst von mir — wegen der Rechtslage vergeblich. Das ließ ihn nicht ruhen. Kaum waren wir gegangen, schrieb er deshalb an den Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Ministeriums für Staatssicherheit der ehemaligen DDR (BStU) nach Berlin. Das hätte er keinesfalls tun dürfen. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG fand auch das Innenministerium den Brief des Verfassungsschutzpräsidenten nach Berlin nicht ganz koscher.

Unglückseligerweise fiel auch noch der BStU auf den Brief des Stuttgarter Präsidenten herein und schickte ihm die Stasi-Unterlagen der Frau kurz vor Weihnachten 1993. Das wäre nicht auch noch passiert, wenn das Landesamt für Verfassungsschutz gleichzeitig mit der Löschung der Frau im NADIS-Computer am 1. Dez. 1993 die Anforderung der Stasi-Unterlagen abgeblasen hätte. Als ich Monate später hinter die Sache kam, machte ich den BStU aufmerksam, wie schief das alles zwischen dem Landesamt für Verfassungsschutz und ihm gelaufen war; er pflichtete mir rundum bei und zog sofort die Konsequenz: er forderte vom Stuttgarter Verfassungsschutz die Stasi-Unterlagen der Frau postwendend zurück. Jetzt sind sie wieder dort, wo sie hingehören.

2. Nach 35 Jahren endlich gelöscht

1994 schrieb mir ein Mann aus dem Schwarzwald: Er sei 1953 als junger Bursche mit seinen Eltern und Geschwistern aus der ehemaligen DDR in den Westen geflüchtet, weil sein Vater wegen seiner regimiekritischen Einstellung mit der Stasi zu tun bekommen habe. Auch er selbst sei Repressionen ausgesetzt gewesen und habe in der DDR die Oberschule wechseln müssen, weil er im Unterricht Miß-

stände offen beim Namen genannt habe. Nachdem er jetzt in der FAZ über meinen 14. Tätigkeitsbericht gelesen habe, wie das Landesamt für Verfassungsschutz jahrelang eine „Zuwandererin aus der ehemaligen DDR“ als potentielle Spionin behandelt hatte, befürchte er, daß es ihm nicht besser ergangen sei. Damit lag der Mann, wie sich bei unserer Kontrolle rasch herausstellte, richtig.

2.1 Weshalb der Mann ins Visier des Verfassungsschutzes geriet

— Das Ende einer Polizeiaufbahn

Anfang 1959 bat das Bundesamt für Verfassungsschutz das Stuttgarter Landesamt für Verfassungsschutz, den Mann eingehend nach Beruf, Verdienst, charakterlichen Schwächen, Leidenschaften, Reisen in die ehemalige DDR und politischer Betätigung abzuklären, weil er vor kurzem einen Brief aus Berlin-Spandau erhalten habe, dessen Absender Mitarbeiter der Stasi sei, und weil er zwei Jahre zuvor, also 1957, an den Weltjugendfestspielen in Moskau teilgenommen habe. Im Zuge seiner Nachforschungen erfuhr das Landesamt für Verfassungsschutz von der Friedrichshafener Polizei, daß es sich bei dem Mann um einen „äußerst ehrlichen, arbeitswilligen, ordentlichen, zuvorkommenden und für den öffentlichen Dienst geeigneten Menschen“ handele. Auf einen Wink der Tübinger Polizei besprach es sich mit der Bereitschaftspolizei in Göppingen, bei der der Mann inzwischen seine Polizeiausbildung mit besten Noten absolvierte. Ihr sagte der Verfassungsschutz, der Mann sei dringend verdächtig, mit einem sowjetzonalen Nachrichtendienst in Verbindung zu stehen. Im August 1960 quittierte dann der Mann auf eigenen Antrag den Polizeidienst, weil ihm — wie er uns sagte — überall Mißtrauen entgegenschlug.

— Außer belanglosen Briefen nichts gewesen, so steht es in den Akten des Landeskriminalamts

Mitte 1959 schickte das Landeskriminalamt seine Ermittlungsakte über den Mann dem Landesamt für Verfassungsschutz ins Haus. Dieses fertigte sich Kopien, die es bei unseren Kontrollen nicht mehr hatte. Was in der Ermittlungsakte stand, sahen wir jedoch noch beim Landeskriminalamt. Dort fand sich bei unserer Kontrolle im Sommer 1994 unter 81 in Vergessenheit geratenen mikroverfilmten Uraltakten die von 1959 über den Mann. Das war dem Landeskriminalamt so peinlich, daß es die Mikrofilme stehenden Fußes bis auf diejenigen über den Mann vernichtete, in dem wir dann lasen: wegen der Briefe aus Berlin-Spandau war gegen den Mann ein Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts landesverräterischer Beziehungen in Gang gekommen. Der Mann erklärte bei seinen eingehenden Vernehmungen während der dreiwöchigen Untersuchungshaft ausführlich, wie es zu den Briefkontakten mit Berlin-Spandau gekommen war und beteuerte, daß er den Briefeschreiber aus Spandau nie getroffen hat. Das Ergebnis des Landeskriminalamts in seinem Ermittlungsbericht an den Generalbundesanwalt lautete dann: die Erklärungen des Mannes zu dem Briefverkehr mit Berlin-Spandau klingen überzeugend; allem Anschein nach hat es sich um einen einseitigen Kontaktierungsversuch gehandelt. Der Generalbundesanwalt stellte daraufhin das Ermittlungsverfahren umgehend ein.

— Immer wieder die Aufmerksamkeit des Verfassungsschutzes und der Polizei auf sich gezogen

1969/70 hörte der Mann von seiner Frau, ein Mitarbeiter des Verfassungsschutzes habe sie über ihn aushorchen wollen. Der Mann bat daraufhin einen Bundestagsabgeordneten um

Hilfe. Dieser wandte sich an das Landesamt für Verfassungsschutz, das daraufhin die Angelegenheit eingehend mit dem Mann besprach und zur Überzeugung kam, daß die in Scheidung lebende Ehefrau die Geschichte frei erfunden hat.

1974 erfuhr das Landesamt für Verfassungsschutz von der Ulmer Polizei, der Mann habe sich an sie gewandt, weil sein Freund aus alten DDR-Zeiten beim Versuch, seine Verlobte in den Westen zu schleusen, in der DDR festgenommen und wegen Beihilfe zur Republikflucht zu einer erheblichen Freiheitsstrafe verurteilt worden war. Um seinen Freund frei zu bekommen, schrieb der Mann auch Briefe an das Auswärtige Amt in Bonn und schaltete einen Rechtsanwalt ein, bis die DDR endlich 1977 seinen Freund in den Westen abschob.

Anfang der 80er Jahre fuhr der Mann zweimal in die DDR. Beim Grenzübertritt beantwortete er, was er auch nicht mußte, die Fragen der westdeutschen Polizei nach Grund und Ziel seiner DDR-Reise nicht. Dennoch informierte die Bayerische Grenzpolizei darüber das Landesamt für Verfassungsschutz und die Ulmer Polizei, die freilich — wie nachher noch zu lesen ist — eine ganz überraschende Erklärung parat hatte.

— Kein Spionageverdacht weit und breit

Ende 1981, also mehr als 20 Jahre nach dem Ermittlungsverfahren von 1959, raffte sich das Landesamt für Verfassungsschutz auf und zog Bilanz. Sein Resümee lautete: „Ein nachrichtendienstlicher Hintergrund ist derzeit nicht erkenntlich.“

Trotzdem erfaßte das Landesamt für Verfassungsschutz just zu dieser Zeit den Mann mit Spionageverdacht im NADIS-Computer. Dabei hielt es es nicht einmal für nötig, in seinen Akten ein Wort darüber zu verlieren, weshalb es ihm dennoch einen Spionageverdacht unterstellte.

2.2 Auch im NADIS-Computer zu Unrecht gelandet

Die Erfassung des Mannes im NADIS-Computer war rechtswidrig, weil es damals, also Anfang der 80er Jahre, schlechterdings nichts gab, was für einen Spionageverdacht sprach. Das Landesamt für Verfassungsschutz versäumte, aus seinem Resümee von November 1981 die richtige Konsequenz zu ziehen: die Akten über den Mann vernichten und selbstverständlich keine Speicherung in NADIS. Denn zum einen war an dem uralten Ermittlungsverfahren von 1959 schon damals nichts dran; erst recht gab es jetzt, mehr als 20 Jahre später, mit dem besten Willen nichts für einen Spionageverdacht her. Zum anderen widerspricht es — wie jeder weiß, der sich mit der Spionageabwehr befaßt — allen Regeln und Erfahrungen der Konspiration, daß ein eingeschleuster Agent das Interesse der Sicherheitsbehörden so auf sich zieht, wie das der Mann des öfteren tat.

Und noch eins: das Landesamt für Verfassungsschutz vermerkte selbst im September 1970 nach einem Gespräch mit dem Mann, bei dem es um den angeblichen Besuch eines Verfassungsschutzmitarbeiters bei seiner Frau ging, in seinen Akten:

„... Bei (dem Mann) scheint sich eine gewisse Verärgerung über den Verfassungsschutz aufgestaut zu haben. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß bei ihm Ansätze einer Schizophrenie gegeben sind. Es entstand der Eindruck, daß es sich bei ihm um eine Person mit gewissen querulatorischen Zügen handelt. Insofern erweckt er gewisse Reminiszenzen an die Figur des Michael Kohlhaas.“

Ähnlich machte es die Ulmer Polizei: sie erklärte in einem Brief vom November 1980 an das Landesamt für Verfassungsschutz die Wortkargheit des Mannes gegenüber der Grenzpolizei anläßlich seiner beiden DDR-Reisen so: „Querulant gegenüber Polizei und anderen Behörden.“ Diese Einschätzung machte sich dann

auch das Landesamt für Verfassungsschutz zu eigen; es schrieb in seinem Resümee vom November 1981 über den Mann: „Man kann ihn als Querulant gegenüber Behörden, insbesondere den Sicherheitsbehörden bezeichnen.“ Wenn man dies alles liest, muß die Frage schon erlaubt sein, hinter wem war die Spionageabwehr des Verfassungsschutzes eigentlich alles her?

2.3 NADIS-Löschung verpaßt

Auch in den folgenden Jahren hätte das Landesamt für Verfassungsschutz wiederholt merken müssen, daß der Mann nun wirklich nichts im NADIS-Computer mit Spionageverdacht zu suchen hat.

2.3.1 Anlaß 1

Die erste Gelegenheit verpaßte das Landesamt für Verfassungsschutz im Juni 1984. Der NADIS-Computer spuckte für den Datensatz des Mannes eine Löschwarnung aus und wies das Landesamt für Verfassungsschutz darauf hin: Achtung, Speicherfrist abgelaufen! Ohne einen Finger zu rühren, ließ das Landesamt für Verfassungsschutz den Dingen seinen Lauf; der NADIS-Computer verlängerte deshalb automatisch die Speicherung um Jahre.

2.3.2 Anlaß 2

Die zweite Gelegenheit vertat das Landesamt für Verfassungsschutz im Sommer 1989: Der Mann wollte ein Treffen mit früheren Kollegen aus der Bereitschaftspolizei organisieren und rief deshalb einen früheren Kollegen an, der jetzt in Bremen bei der Polizei ist. Dieser erinnerte sich offenbar noch an das Ermittlungsverfahren gegen den Mann von 1959 und wandte sich an das Landesamt für Verfassungsschutz Bremen. Dieses startete eine NADIS-Abfrage, sah dabei, daß es beim Stuttgarter Verfassungsschutz eine Akte über den Mann gibt und forderte sie prompt auch noch an. Der hiesige Verfassungsschutz schickte die komplette Akte des Mannes mir nichts, dir nichts nach Bremen und nahm die Bremer Anfrage auch noch zum Anlaß, Auskünfte über den Mann und seine Familie beim Einwohnermeldeamt einzuholen. Bald darauf gab das Landesamt für Verfassungsschutz Bremen die Akte nach Stuttgart zurück und wertete den Anruf des Mannes bei seinem früheren Kollegen so: „Ein nachrichtendienstlicher Hintergrund für die Kontaktaufnahme (kann) nicht unterstellt werden.“ Trotzdem beließ das Landesamt für Verfassungsschutz den Spionageverdacht weiterhin in NADIS.

2.3.3 Anlaß 3

Die dritte Gelegenheit war im Juli 1991. Das Landeskriminalamt teilte dem Landesamt für Verfassungsschutz fernschriftlich über den Mann mit:

„Herr ... hat gegen einen 81jährigen ehemaligen Kripobeamten wegen dessen angeblicher Mitwirkung bei Deportationen von russischen Kriegsgefangenen im Jahr 1945 Anzeige erstattet. In diesem Zusammenhang wurde bekannt, daß Herr ... unmittelbar nach der deutschen Vereinigung bei der Stadtverwaltung ... tätig gewesen sei und heute in ... Bürgeranfragen/Petitionen mit Stasi-Zusammenhang bearbeiten soll. Er gilt dort als graue Eminenz.“

Dem Landesamt für Verfassungsschutz ging auch diesmal kein Licht auf; es beließ den Mann mit Spionageverdacht in NADIS. Im Gegenteil, es machte alles nur noch schlimmer. Weil es die dicke Akte des Mannes aus registraturtechnischen Gründen in zwei Teile teilte, änderte es den NADIS-

Datensatz des Mannes so, daß jeder, der sich ihn am NADIS-Bildschirm anzeigen ließ, meinen mußte, daß es zu der alten Geschichte von 1959 inzwischen einen brandaktuellen Spionageverdacht in Stuttgart gibt. Natürlich war auch das Fernschreiben des Landeskriminalamts glatt unzulässig, weil das Landesamt für Verfassungsschutz diese Informationen zur Erfüllung seiner Aufgaben schlechterdings nicht brauchte.

Daß das Landesamt für Verfassungsschutz den Mann in NADIS erfaßt und mehrmals versäumt hat, die NADIS-Speicherung zu löschen, verstieß gegen §§ 9, 10 LDSG (alt) i. V. mit § 3 LVSG (alt) bzw. gegen §§ 7, 14 LVSG (neu). Diese Verstöße beanstandete ich vor kurzem nach § 26 LDSG. Natürlich hätte auch das Landeskriminalamt seine Akte über den Mann längst in den Reißwolf schieben müssen. Weil es aber selbst nicht mehr wußte, daß es die Mikrofilme noch hatte und erst beim gründlichen Nachschauen bei unserer Kontrolle wieder fand, war mir dies keine Beanstandung nach § 26 LDSG wert.

2. Abschnitt: Die Polizei

1. Telefonüberwachung im Blickpunkt

„Telefonüberwachung unter der Lupe, 11 Abgeordnete erforschen die Abhörpraxis“, „Parlamentarischer Untersuchungsausschuß soll noch vor Weihnachten beschlossen werden“ — so lauteten Ende 1993 die Schlagzeilen in der Presse. Entzündet hatte sich die Auseinandersetzung am Fall des Wirts einer Stuttgarter Pizzeria, dessen Telefon die Polizei lange Zeit abgehört hatte. Weil zu den Stammgästen des Wirts der Vorsitzende der CDU-Landtagsfraktion gehörte, hatten ihn im Spätsommer 1992 unabhängig voneinander der Herr Justizminister und der Herr Innenminister vor dem Wirt gewarnt. Dabei erwähnte der Herr Justizminister die Abhöraktion, der Herr Innenminister die polizeilichen Ermittlungen. Als dies herauskam, geriet der Vorgang zum Politikum. Der Landtag setzte am 15. Dez. 1993 den Untersuchungsausschuß „Praxis der Telefonüberwachung“ ein. Dieser beauftragte mich am 26. Jan. 1994, ein Gutachten zu der Frage zu erstatten, „inwieweit Erkenntnisse aus Abhörmaßnahmen nach § 100 a StPO in den Jahren 1989 bis 1993 auch für präventiv-polizeiliche Zwecke genutzt wurden“.

1.1 Das jähe Ende

Daß dieser Auftrag ein heißes Eisen war, war mir von Anfang an klar. Als erstes mußte ich mir einen zuverlässigen Überblick verschaffen, was in Sachen Telefonüberwachung gelaufen war. Kaum hatten wir die ersten Gespräche mit dem Justizministerium und dem Landeskriminalamt geführt, in Tübingen bei der Staatsanwaltschaft, der Landespolizeidirektion und Polizeidirektion und in Stuttgart beim Landeskriminalamt die ersten Ermittlungsakten mit TÜ-Unterlagen eingesehen, fuhr das Innenministerium dem Untersuchungsausschuß und mir in die Parade. Sein Schachzug: die Datenschutzkontrolle habe kein Einsichtsrecht in TÜ-Unterlagen.

Diese Auffassung des Innenministeriums ist ziemlich verquer. Ausgerechnet die unabhängige Datenschutzkontrolle solle eine Gefahr für das Fernmeldegeheimnis sein, wenn sie ihren Auftrag nach § 24 BDSG wahrnimmt und sich darum kümmert, ob die Polizei beim Abhören von Telefonen die ihr gesteckten Grenzen einhält und nicht mehr als unerläßlich in das Fernmeldegeheim-

nis der Abgehörten eingreift. Welch verkehrte Welt! Nur das Wichtigste in Kürze, was das Innenministerium verkennt:

— Prämissen falsch gesetzt

Das Innenministerium ignoriert die verfassungsrechtliche Bedeutung der unabhängigen Datenschutzkontrolle. In kaum einem Bereich kommt der Datenschutzkontrolle zur Sicherung der Grundrechte der Bürger, insbesondere des Fernmeldegeheimnisses (Art. 10 GG) und des Grundrechts auf Datenschutz (Art. 2 Abs. 1 i. V. mit Art. 1 Abs. 1 GG), solche Bedeutung zu wie im Bereich der Telefonüberwachung. Denn die Telefonüberwachungsmaßnahmen nach § 100a StPO treffen nicht nur das Telefon des Verdächtigen, abgehört werden auch Telefonapparate von Nachbarn, Freunden, Bekannten, Arbeitgebern und/oder anderen unverdächtigen Personen, wenn aufgrund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, daß der Verdächtige ihr Telefon benutzt. Ist eine Telefonüberwachung geschaltet, hört die Polizei jedes Gespräch von A bis Z ab — ganz gleich, wer mit wem telefoniert und was er dabei spricht. Von alledem erfahren die Abgehörten in der Regel selbst nach Abschluß der Telefonüberwachungsmaßnahmen nichts. Für den Bürger ist und bleibt deshalb das Geschehen der Telefonüberwachung undurchsichtig. Er kann folglich nicht abschätzen, was staatlichen Stellen in diesem Zusammenhang über ihn bekannt ist. Deshalb ist die Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes der Bürger gerade überall da unerlässlich, wo es, wie bei den heimlichen Telefonüberwachungsmaßnahmen, an der Transparenz staatlichen Handelns für den Bürger fehlt. Das betont das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung. Gerade deshalb bestimmt auch § 24 BDSG ausdrücklich, daß Telefonüberwachungen der Kontrolle der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder unterliegen.

— Keine Frage des Zitiergebots

Geradezu paradox ist die Behauptung des Innenministeriums, das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG stehe einer Einsicht der Datenschutzkontrolle in Tü-Unterlagen im Wege. Um das zu verstehen muß man wissen: das Zitiergebot besagt, daß ein Gesetz, das ein spezielles Grundrecht wie z. B. das Fernmeldegeheimnis des Art. 10 GG einschränkt, das eingeschränkte Grundrecht ausdrücklich benennen muß. Den Eingriff in das Fernmeldegeheimnis begeht beim Abhören von Telefongesprächen die Polizei. Die Datenschutzkontrolle überprüft nur, ob die Polizei beim Abhören die ihr in §§ 100a und 100b StPO gesetzten Grenzen beachtet hat. Die Datenschutzkontrolle greift also nicht in das Fernmeldegeheimnis ein, sondern garantiert es. Genau davon geht auch § 24 Abs. 3 LDSG und § 24 Abs. 2 Satz 4 Nr. 1 BDSG aus, wonach die G 10-Kommission die unabhängige Datenschutzkontrolle bitten kann, einzelne Telefonabhöraktionen zu überprüfen. Auch hier ist — zu Recht, da es am Eingriff fehlt — Art. 10 GG nicht zitiert, ohne daß je der unabhängigen Datenschutzkontrolle von irgendeiner Seite das Recht bestritten worden wäre, in Ausführung des Auftrags der G 10-Kommission Aufzeichnungen über Telefonüberwachungen einzusehen.

Die näheren Einzelheiten legte ich dem Untersuchungsausschuß in meiner Stellungnahme vom 11. März 1994 dar. Wer sich dafür interessiert, kann sie im Bericht des Untersuchungsausschusses „Praxis der Telefonüberwachung“ nachlesen (LT-Drs. 11/4888, S. 261 ff.).

Das Innenministerium rückte von seiner Blockadehaltung auch nicht ab, nachdem ich dem Untersuchungsausschuß bei meiner Vernehmung als sachverständige Zeugin im Juni 1994 berichtet hatte, daß andernorts solche Datenschutzkontrollen reibungslos laufen. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz schrieb mir z. B. Ende März 1994 auf meine Nachfrage, wie es sich auf Bundesebene verhält:

„Ende vergangenen Jahres wurde von Mitarbeitern meiner Dienststelle ein Prüf- und Informationsbesuch beim Bundeskriminalamt im Bereich der Telefonüberwachungsmaßnahmen durchgeführt. Meine Mitarbeiter haben dabei auch Protokolle über abgehörte Telefongespräche einsehen können. Dieser Prüfbesuch war — wie üblich — dem Präsidenten des Bundeskriminalamts und dem Bundesministerium des Innern angekündigt. Weder von seiten des Bundesministeriums des Innern noch vom Bundeskriminalamt sind Bedenken gegen eine Einsichtnahme der Gesprächsprotokolle von Telefonüberwachungen vorgetragen worden.“

Wenn der Herr Innenminister den Datenschutz so ernst nimmt, wie er bei der Aussprache zu meinem letzten Tätigkeitsbericht im Landtag beteuerte (vgl. Plenarprotokoll 11/46, S. 3678), dann dürfte es nicht mehr lange dauern, bis die Datenschutzkontrolle hier im Land kann, was auf Bundesebene seit jeher problemlos läuft. Bleibt es bei der Blockadehaltung des Innenministeriums, dann haben nicht nur die Bürger in Baden-Württemberg das Nachsehen. Auch der Polizei ist damit letztlich nicht gedient. Denn wer wie das Innenministerium die Datenschutzkontrolle draußen vor der Tür stehen läßt, leistet dem Eindruck Vorschub, die Polizei habe ausgerechnet bei den vielen heimlichen Telefonüberwachungen etwas zu verbergen. Allein von 1989 bis 1992 hörte die Polizei in Baden-Württemberg mehr als 1 750 Telefone mit -zig Telefongesprächen ab.

1.2 Wie es weiterging

Wegen des Querschusses des Innenministeriums behalf sich der Untersuchungsausschuß so: wenn ich schon die polizeiliche Praxis der Telefonüberwachung nicht unter die Lupe nehmen durfte, sollte ich ihn wenigstens wissen lassen, was aus datenschutzrechtlicher Sicht zu dem Bericht des Innenministeriums zur Telefonüberwachung zu sagen sei, den er ohnehin schon von der Landesregierung erbeten hatte. Im Mai 1994 leitete mir der Vorsitzende des Untersuchungsausschusses diesen Bericht zu. Als wir dann die recht allgemeinen Ausführungen lasen, war uns klar, daß es für das Innenministerium nicht die reine Freude gewesen sein muß, wie genau wir uns die TÜ-Unterlagen angeschaut hatten, bis es dazwischenfunktete. Genau so hätten wir auch gern weitergearbeitet, um dann dem Untersuchungsausschuß anhand anschaulicher, selbstverständlich anonymisierter Beispiele darzulegen, wie die polizeiliche Praxis bei der Verwendung von TÜ-Unterlagen für präventive Zwecke aussieht.

Zu dem Bericht des Innenministeriums gab es aus meiner Sicht dreierlei anzusprechen, wie ich dann dem Untersuchungsausschuß am 20. Mai 1994 schrieb (LT-Drs. 11/4888, S. 76 ff.):

1.2.1 Ein glatter Rechtsverstoß: die präventive Verwendung von TÜ-Erkenntnissen

Bei Telefonüberwachungen erfährt die Polizei oft nicht nur Dinge, die für das konkrete Ermittlungsverfahren, in dem die Telefonüberwachung angeordnet wurde, von Interesse sind, sondern mitunter auch ganz anderes. Darf die Polizei all das, wie das Innenministerium in seinem Bericht meint und seit langem polizeiliche Praxis ist, für ihre präventive Tätigkeit verwenden? Meine Antwort ist mit der ganz herrschenden Auffassung in der juristischen Literatur und in der Rechtsprechung ein klares „Nein“. Um dies zu verstehen, muß man wissen:

- Strikte Beschränkung der Verwendung von TÜ-Erkenntnissen auf die Strafverfolgung

Weil alleiniger Zweck der Telefonüberwachung die Aufklärung einer Katalogstraftat i. S. von § 100a StPO — sei es Mord, Totschlag, Menschenraub oder Erpressung — ist, darf die Polizei selbstverständlich alles Abgehörte zur Aufklärung der Katalogstraftat, derentwegen die Telefonüberwachung angeordnet wurde, verwenden. Genauso ist es, wenn sie bei der Telefonüberwachung durch Zufall von einer anderen Katalogstraftat i. S. von § 100a StPO erfährt: sie kann in einem solchen Fall den mutmaßlichen Straftäter mit der abgehörten Information konfrontieren und diese später zum Beweis in das Strafverfahren einführen; das erlaubt § 100b Abs. 5 StPO ausdrücklich. Erfährt die Polizei beim Abhören per Zufall von einer anderen Straftat, die nicht im Katalog des § 100a StPO aufgeführt ist, kann sie selbstverständlich auch aktiv werden, also der Sache nachgehen und weitere Ermittlungen anstellen; bloß eines darf sie dann nicht: die Zufallserkenntnis als Beweis verwenden.

- Mehr ist nicht erlaubt

Darüber hinaus läßt die Strafprozeßordnung eine Verwendung von TÜ-Erkenntnissen nicht zu. Auch gibt es sonst keine Rechtsvorschrift, die ihr dies erlaubt. Entgegen der Meinung des Innenministeriums in seinem Bericht an den Untersuchungsausschuß hilft hier auch § 38 des Polizeigesetzes (PolG) nicht weiter. Denn die Polizei darf nach unserem Polizeigesetz schon deshalb nicht durch präventive Maßnahmen in das Fernmeldegeheimnis eingreifen, weil § 4 PolG unter den Grundrechten, in welche die Polizei aufgrund des Polizeigesetzes eingreifen kann, Art. 10 GG nicht zitiert. Zudem kann der Landesgesetzgeber dies auch nicht ändern, weil die Strafprozeßordnung ein Bundesgesetz ist, das den Umgang mit TÜ-Erkenntnissen abschließend regelt und deren Verwendung in § 100b Abs. 5 StPO klipp und klar auf die Strafverfolgung beschränkt. Folglich könnte, wenn überhaupt, nur der Bundesgesetzgeber eine präventive Verwendung zulassen.

Als Konsequenz all dessen fordern ernstzunehmende Stimmen in der juristischen Literatur ganz apodiktisch: keine Verwendung von TÜ-Erkenntnissen für präventiv-polizeiliche Maßnahmen. Soweit will ich nicht gehen, sondern es mit zwei anderen Stimmen in der Literatur halten, die meinen, die Polizei müsse in Ausnahmefällen aktiv werden können, in denen es um die Abwehr einer konkreten Gefahr für erhebliche Rechtsgüter geht.

Dies ist angesichts der bestehenden Normen gewiß nicht unproblematisch, doch auch ich sehe die faktischen Zwänge. Das ändert freilich nichts daran: ganz anders, als das Innenministerium in seinem Bericht meint und die Polizei im Alltag verfährt, lautet die Antwort auf die Frage des Untersuchungsausschusses, ob die Polizei generell TÜ-Erkenntnisse für präventive Zwecke verwenden darf, eindeutig „Nein“.

1.2.2 Was sich bei der Polizei auf jeden Fall ändern muß

TÜ-Erkenntnisse in polizeilichen Akten, in der Personenauskunftsdatei (PAD) und in der Arbeitsdatei Organisierte Kriminalität (ADOK) — das ist auf einen kurzen Nenner gebracht der Inhalt des Berichts des Innenministeriums. Einen ersten Eindruck, wie es die Polizei dabei mit ihren Ak-

ten hält, bekamen wir selbst bei den so jäh abgebrochenen Kontrollen. Nimmt man dies zusammen, ist zur polizeilichen Praxis festzustellen:

- **Schluß mit herumvagabundierenden TÜ-Unterlagen**
Die Polizei muß künftig in ihren Akten notieren, wann sie wie viele Fertigungen eines Wortprotokolls eines abgehörten Telefonats erstellt und wo sich diese jeweils befinden. Genauso muß sie verfahren, wenn sie Vermerke, Berichte oder sonstige Unterlagen fertigt, in denen sie abgehörte Telefongespräche ganz oder teilweise wiedergibt. Nur wenn sie dies alles genau dokumentiert, kann man überblicken, wo sich jeweils welche TÜ-Erkenntnisse befinden. Dies wiederum ist notwendig, damit auf die richterliche bzw. staatsanwaltliche Vernichtungsanordnung tatsächlich auch alle TÜ-Unterlagen vernichtet werden oder dem strikten Vernichtungsgebot des § 100b Abs. 6 StPO auf andere Weise Rechnung getragen wird.
- **Keine PAD-Erfassung mehr**
Aufhören muß die Polizei mit der Erfassung von Hinweisen auf TÜ-Maßnahmen in der PAD zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten. Denn mit der PAD-Erfassung stellt die Polizei diese sensiblen Informationen allen ca. 24 000 Polizeibeamten im Lande auf Jahre hinaus zum jederzeitigen Abruf aus welchem Anlaß auch immer bereit. Stößt ein Polizeibeamter dabei auf einen PAD-Datensatz mit Hinweisen auf TÜ-Maßnahmen, kann er sich diesen wie jeden anderen PAD-Datensatz am Bildschirm anzeigen lassen. Wie oft so etwas tatsächlich geschieht, ist nicht feststellbar. Infolgedessen geht jeder Überblick verloren, welchen PAD-Datensatz mit TÜ-Hinweisen die Polizei für welche präventive Maßnahmen herangezogen hat.
- **TÜ-Erkenntnisse in ADOK, manches ist unklar**
Nicht sagen läßt sich, ob die vom Innenministerium erwähnte Speicherung von TÜ-Erkenntnissen in der ADOK, von der gleich noch die Rede sein wird, in Ordnung geht. Dazu steht im Bericht des Innenministeriums zu wenig. Den Fragen konnten wir auch nicht nachgehen. Hier stand uns schon wieder die Weisung des Innenministeriums an die Polizei im Wege, der Datenschutzkontrolle dürften keine TÜ-Unterlagen mehr vorgelegt werden.

1.3 Das Fazit

Das Fazit von alldem ist: Die Praxis der Polizei geht beim Umgang mit TÜ-Erkenntnissen über das hinaus, was unsere Rechtsordnung zuläßt. Die getroffenen Feststellungen bestätigen erneut, wie notwendig die längst überfällige Novellierung der Strafprozeßordnung ist. Hier wäre auch der Platz, die Ausnahmefälle zu regeln, in denen die Polizei ausnahmsweise TÜ-Erkenntnisse für präventive Maßnahmen verwenden darf. Einen vielversprechenden Anlauf machte der Entwurf des Bundes für ein Strafverfahrensänderungsgesetz 1989. An ihn sollten sich alle erinnern, die sich jetzt wieder mit der Novellierung der Strafprozeßordnung befassen.

2. ADOK — Alles geht via BKA nach München

Seit Ende der 80er Jahre war und ist die Bekämpfung der organisierten Kriminalität eines der beherrschenden Themen der inneren Sicherheit. Vieles kam seither in Gang. Die Polizei richtete spezielle Ermittlungsstellen, die OK-Dezernate, ein und rüstete sie mit einem auf

ihre Bedürfnisse zugeschnittenen Informationssystem aus. Das war die Geburtsstunde der Arbeitsdatei Organisierte Kriminalität Baden-Württemberg (ADOK-BW). Ohne Komplikationen verlief sie freilich nicht. Das kam so:

Bei der Suche nach einem geeigneten Informationssystem war man schnell fündig: ADOK sollte es sein, das das Bayerische Landeskriminalamt entwickelt hatte. Die Frage war bloß: ADOK in München mitbenutzen oder in Stuttgart installieren. Deshalb fuhr eine Arbeitsgruppe der Polizei nach München und schaute sich das ADOK-Verfahren vor Ort im Bayerischen Landeskriminalamt an. Danach waren die Weichen gestellt: Weil es in München nicht einmal eine Programmdokumentation für ADOK gab, plädierte die Arbeitsgruppe gegen das Übernahme- und für das Mitbenutzungsmodell. Auf die offizielle Bitte des Stuttgarter Innenministeriums kam Anfang September 1991 das Placet vom Bayerischen Staatsministerium des Innern; die notwendigen Detailfragen möge man bitte mit dem Bayerischen Landeskriminalamt direkt klären. Mitte November 1991 fiel der Startschuß für ADOK-BW. Seitdem leitet das Stuttgarter Landeskriminalamt die bei ihm auflaufenden baden-württembergischen ADOK-Daten auf der INPOL-Datenleitung über das Bundeskriminalamt in Wiesbaden zum Bayerischen Landeskriminalamt in München. Dieses speichert sie auf seinem Rechner und schickt sie auf Abruf durch die Polizeibeamten der OK-Dezernate im Lande auf demselben Weg retour. Das Bayerische Landeskriminalamt verarbeitet also, um es in der Sprache der Datenschutzgesetze zu sagen, die ADOK-Daten der baden-württembergischen Polizei in deren Auftrag.

Man muß kein Spezialist im Datenschutzrecht sein, um zu wissen, daß jeder, der so Daten außer Haus gibt, genau im Bilde sein muß, was mit seinen Daten geschieht, und mit seinem Auftragnehmer schriftlich regeln muß, was dieser im einzelnen zu tun oder zu lassen hat. Daran dachten weder das Innenministerium noch das Landeskriminalamt. Deshalb ist nicht schriftlich geregelt, wie das Bayerische Landeskriminalamt die baden-württembergischen ADOK-Daten von den bayerischen ADOK-Daten auf seinem Rechner abschotten muß. Das ist keineswegs bloß eine Lappalie: das Bayerische Landeskriminalamt plädierte im Januar 1991 für eine technische Lösung, bei der sich die ADOK-Datenbestände beider Länder bei Bedarf gemeinsam nutzen lassen. Innenministerium und Landeskriminalamt konnten bei unseren Kontrollen nicht einmal sagen, geschweige denn schwarz auf weiß vorzeigen, wie die Datensicherung der baden-württembergischen ADOK-Daten in München abläuft, welche Mitarbeiter des Bayerischen Landeskriminalamts auf baden-württembergische Daten zugreifen können und was mit den Protokolldaten über die ADOK-Abrufe aus Baden-Württemberg passiert. Ebenso versäumten Innenministerium und Landeskriminalamt, mit dem Bundeskriminalamt schriftlich zu regeln, wie es mit den über seinen Vermittlungsrechner laufenden ADOK-Datenströmen von Stuttgart nach München und umgekehrt umzugehen hat.

Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG versprach das Innenministerium, die Regelungen jetzt nachzuholen. Es versuchte jedoch gleichzeitig mit dem Hinweis, in München sei alles in besten Händen, seine Versäumnisse in ein besseres Licht zu rücken. Wer solches behauptet, muß klipp und klar wissen, wie die Sache dort im einzelnen läuft. Doch mehr als zweieinhalb Jahre nach Inbetriebnahme von ADOK-BW weiß man das in Stuttgart immer noch nicht. An der Sache vorbei ging auch sein weiterer Hinweis, wegen § 35 LDSG habe es sich mit einer solchen Regelung ein Jahr Zeit lassen können. Erstaunlich fand ich schon, daß Innenministerium und Landeskriminalamt die Auftragsdatenverarbeitung in München so auf die leichte Schulter genommen hatten, denn das Bayerische Staatsministerium des Innern schrieb schon im Sept. 1991 nach Stuttgart: „Die datenschutzrechtlichen Probleme sind durch Baden-Württemberg zu regeln.“

3. Von der PAD eingeholt

3.1 Der abgelehnte Flughafenausweis oder

Das böse Erwachen für einen VfB-Fan

Im Juni 1994 schrieb mir ein Familienvater, der in seiner Jugendzeit glühender Anhänger des VfB Stuttgart war und kaum ein Spiel „seines“ VfB im Stuttgarter Gottlieb-Daimler-Stadion verstreichen ließ, die Geschichte, wie er nach 11 Monaten Arbeitslosigkeit endlich eine Stelle bei einem Luftfrachtunternehmen auf dem Stuttgarter Flughafen fand und noch am ersten Arbeitstag wieder verlor. Das ging so:

Bei seiner künftigen Arbeit hätte er das Rollfeld und andere sicherheitsempfindliche Zonen des Stuttgarter Flughafens betreten müssen. Das Luftfrachtunternehmen leitete Mitte Mai 1994 eine Sicherheitsüberprüfung in die Wege, damit er einen Dauerausweis zum Betreten der sicherheitsempfindlichen Zonen erhält. Da diese Überprüfung, als er mit der Arbeit beginnen sollte, noch nicht abgeschlossen war, fragte die Stuttgarter Flughafengesellschaft beim Polizeirevier Flughafen an, ob gegen die Ausstellung eines vorläufigen Ausweises Bedenken bestünden. Das Polizeirevier lehnte ab; „zu viele Eintragungen“, lautete die Begründung. Da half es nichts mehr, daß die Landespolizeidirektion (LPD) Stuttgart I, die der Mann rasch einschaltete, nach Durchsicht einiger Unterlagen, die sie zur Hand hatte, das Polizeirevier Flughafen anwies, schleunigst sein Veto zurückzunehmen: das Luftfrachtunternehmen hatte die Stelle schon neu besetzt. Um aufzuklären, wie es zu dem Veto kommen konnte, führten wir Kontrollen beim Polizeirevier Flughafen, der LPD Stuttgart I und der LPD Stuttgart II durch. Dabei stellte sich heraus:

Das Polizeirevier Flughafen startete auf den Anruf der Flughafengesellschaft wegen des vorläufigen Ausweises am 1. Juni 1994 bei der Datenstation der LPD Stuttgart I eine PAD-Abfrage mit dem Ergebnis: Bestand vorhanden. Die LPD Stuttgart I druckte daraufhin einen synoptischen PAD-Ausdruck aus und schickte ihn dem Polizeirevier Flughafen. Er sah im wesentlichen so aus:

PAD 01. 06. 1994 09:05 Uhr

PGB: S . . .

PSN: VFB-FAN

PVN: HANS-PETER

PGD: 29111958

PGO: STUTTGART

PLD: 01011995

TTZ	TSH	TVG	TTK
08121984	2220001/0/	1873/85	140
08121984	2220001/1/	1873/85	140
08121984	2100001/0/	1873/85	140
15091984	6230002/0/	20673/84	140
10081983	6230002/0/	18739/83	140
31081981	4007000/0/	21227/81	140
31081981	5400001/0/	21227/81	140
13101980	3100000/0/B	26206/80	140

Zelchenerklärung:

PGB: Geburtsname

PVN: Vorname

PSN: Sonstiger Name

PGD: Geburtsdatum

PGO: Geburtsort

PLD: Löschungsstermin

TSH: Straftat (verschlüsselt)

TTZ: Tatzeit

TVG: Aktenzeichen

TTK: Speichernde Polizeidienststelle

Das Polizeirevier Flughafen entschlüsselte mit Hilfe der PAD-Dienstanweisung die Zahlenkolonnen der Rubrik TSH und vermerkte auf dem PAD-Ausdruck:

„2 x Gef. Körperverletzung: 2220001/84; 1 x Raub/räuberische Erpressung: 2100001/84; 2 x bes. schwerer Landfriedensbruch: 6230002/84, 6230002/83; 1 x Diebstahl von/aus Automaten: 4007000/81; 1 x Urkundenfälschung: 5400001/81; 1 x Diebstahl aus Geschäftsraum: 3100000/80“

Die 8 Tatvorwürfe hatte allesamt die LPD Stuttgart II in der Zeit von 1980 bis Mitte 1984 eingespeichert; vor allem die Angabe 2100001/84 (= Raub/räuberische Erpressung) sei für sein Veto ausschlaggebend gewesen, erklärte das Polizeirevier Flughafen beim Kontrollbesuch. Ein Blick in die Akten bei der LPD Stuttgart II zeigte dann freilich, daß weder dieser Vorwurf noch die beiden vermeintlichen schweren Landfriedensbrüche das Veto rechtfertigten. Denn passiert war folgendes:

— Nicht dabei gewesen

Nach einem Fußballspiel zwischen den Stuttgarter Kickers und Schalke 04 trafen am 10. Aug. 1983 in der Stuttgarter Innenstadt gegen 21.30 Uhr Schalke-Fans und Fans des VfB Stuttgart aufeinander. Die VfB-Fans sollen, so steht es im Ermittlungsbericht der LPD Stuttgart II, auf die Schalke-Fans zugerannt sein; diese hätten jedoch, obwohl zahlenmäßig weit unterlegen, die VfB-Fans mit Pflastersteinen und Holzlatten in die Flucht geschlagen und sogar noch verfolgt. Im Zuge der Auseinandersetzung wurden mindestens zwei VfB-Fans verletzt und mehrere Pkw durch Steinwürfe beschädigt. Die Stuttgarter Polizei nahm eine Reihe Schalke-Fans fest und setzte sie nach ihrer Vernehmung in den letzten Zug Richtung nach Hause. 59 ihr als VfB-Fans bekannte junge Männer und Frauen — darunter unseren VfB-Fan — lud sie nach und nach vor und beschuldigte sie des Landfriedensbruchs in einem besonders schweren Fall, der gefährlichen Körperverletzung und der Sachbeschädigung. Bei diesen Vernehmungen stellte sich heraus, daß einige der Vorgeladenen am 10. Aug. 1983 überhaupt nicht in Stuttgart waren und andere zum Zeitpunkt der Auseinandersetzung längst zu Hause. Auf die Frage, wer an der Auseinandersetzung beteiligt war, nannten viele Vorgeladene Namen; kein einziger der 59 Vorgeladenen erwähnte unseren VfB-Fan. Er selbst wies auch jede Beteiligung energisch von sich. Trotzdem speicherte die LPD Stuttgart II im PAD-Datensatz unseres VfB-Fans den Tatvorwurf eines Landfriedensbruchs in einem besonders schweren Fall zu. Um den Ausgang des Ermittlungsverfahrens kümmerte sie sich nicht. Der ist heute auch nicht mehr feststellbar, weil die Staatsanwaltschaft Stuttgart die Ermittlungsakte längst ausgesondert hat. Das spricht dafür, daß sie das Ermittlungsverfahren eingestellt hat.

— In der zweiten Reihe gestanden

Kurz vor Ende eines Bundesligaspiels führten im September 1984 Polizeibeamte im Stuttgarter Gottlieb-Daimler-Stadion einen jungen Mann nach einer Schlägerei ab. Eine größere Gruppe Fußballfans folgte ihnen, rief Beleidigungen und forderte die Freilassung des Festgenommenen. Einzelne Fans versuchten, durch die lockere Polizeikette zu dem Festgenommenen zu gelangen, die Polizei konnte sie jedoch zurückdrängen, wobei es zu „kleinen Rempelen“ kam. Daß unser VfB-Fan einen Polizeibeamten rempelte oder gar sonstwie angriff, geht aus den Ermittlungsakten nicht hervor. Vermerkt ist lediglich, er und einige andere der Polizei bekannte VfB-Fans hätten aus zweiter Reihe auf die Polizeibeamten „eingeschrie-

en“ und seien „aufgrund der vor ihnen kämpfenden VfB-Fans“ nicht an die Beamten herangekommen. Trotzdem speicherte die LPD Stuttgart II im PAD-Datensatz unseres VfB-Fans den Tatvorwurf eines schweren Landfriedensbruchs zu.

— In einen Topf geworfen

Nach dem Ende eines Bundesligaspiels zwischen dem VfB Stuttgart und dem Karlsruher SC in Stuttgart fuhren am 8. Dez. 1984 etwa 25 VfB-Fans — darunter unser VfB-Fan — nach Karlsruhe und zogen in kleinen Gruppen mit wechselnder Besetzung durch die Karlsruher Innenstadt. Eine dieser Gruppen — 4 bis 5 Mann stark — erwischte zwei KSC-Fans: der eine erhielt einen Faustschlag ins Gesicht; den anderen verprügelte sie, riß ihm sein KSC-Trikot vom Leibe und drohte ihm, als er es wieder haben wollte, weitere Schläge an. Die LPD Stuttgart II vernahm im Zuge ihrer Ermittlungen zahlreiche Personen und legte den verprügelten KSC-Fans mehr als 200 Lichtbilder von VfB-Fans vor, ohne daß irgend jemand aus Karlsruhe unseren VfB-Fan, der energisch jede Beteiligung abstrikt, als einen der Schläger bezichtigte. Trotzdem speicherte die LPD Stuttgart II die Auseinandersetzung um das Trikot unter dem Etikett „Raub/räuberische Erpressung“, „versuchte und vollendete Körperverletzung“ im PAD-Datensatz unseres VfB-Fans für 10 Jahre zu. Die Folge davon war: der Löschtermin in der PAD schnellte auf den 1. Jan. 1995 hoch. Um den Ausgang des Verfahrens kümmerte sich die LPD Stuttgart II auch diesmal nicht. Deshalb bekam sie nicht mit, daß das Jugendschöffengericht mit Beschluß vom 30. April 1986 die Eröffnung des Hauptverfahrens gegen unseren VfB-Fan und andere Beschuldigte abgelehnt hatte.

Als nun unser VfB-Fan, der inzwischen Familienvater geworden war, 1994 den vorläufigen Flughafenausweis benötigte, holten ihn diese 9½ Jahre alten und noch älteren PAD-Speicherungen wieder ein. Das hätte nicht passieren dürfen:

— Fehler 1

Unzulässig waren die PAD-Speicherungen wegen aller drei Vorfälle, denn nach der Einstellung der Ermittlungsverfahren bzw. der Ablehnung des Gerichts, ein Verfahren durchzuführen, war klar, daß sich die Vorwürfe der Polizei nicht durch Tatsachen hinreichend untermauern ließen. Deshalb hätte die LPD Stuttgart II sie damals gleich löschen müssen. Dann wären sie dem jungen Familienvater nicht noch 1994 in die Quere gekommen.

— Fehler 2

Die LPD Stuttgart II hätte sich um den Ausgang der Ermittlungsverfahren kümmern müssen. Seit 1981 ist sie dazu ausdrücklich angewiesen. Daß sie es trotzdem nicht tat, verstieß gegen Nr. 10 der Anlage zu § 8 Abs. 1 LDSG (alt).

— Fehler 3

Natürlich war auch das Veto des Polizeireviers Flughafen rechtswidrig. Denn es stützte sich auf die längst unzulässigen PAD-Speicherungen.

Hätte das Polizeirevier Flughafen die gebotene Sorgfalt an den Tag gelegt, dann hätte es merken müssen, daß sein Veto fehl am Platz ist. Statt sich mit einem synoptischen PAD-Ausdruck zu begnügen, hätte es sich wenigstens einen vollständigen PAD-Ausdruck geben lassen müssen. Dann hätte es auf Anhieb gesehen: kein Mensch wußte bei der Polizei, wie die Ermittlungsverfahren ausgegangen waren. Weil sich alle drei im Sande verliefen, gab es keinen Grund, Bedenken gegen den vorläufigen Ausweis zum

Betreten der sicherheitsempfindlichen Zonen des Flughafens zu erheben.

Was das Innenministerium zu meiner Beanstandung nach § 26 LDSG sagt, weiß ich noch nicht. Erfahren habe ich jedoch: der junge Familienvater war wieder arbeitslos, hat aber inzwischen eine Stelle bei einer Frankfurter Firma gefunden.

3.2 Verkehrskontrolle mit Folgen

Ein junger Autofahrer – nennen wir ihn Herr Zügig – beschwerte sich über folgendes Erlebnis:

Als er eines späten Abends mit seinem Vater nach Hause fuhr, winkte ihn die Polizei in Weil am Rhein an den Straßenrand – er sei zu schnell gefahren. Da er weder Ausweis noch Führerschein dabei hatte, mußte er auf das nahegelegene Polizeirevier mitkommen, obwohl der Vater sich ausweisen konnte. Von dort aus fragten die Polizeibeamten telefonisch den Fahndungscomputer und die Personenauskunftsdatei (PAD) ab: drei Speicherungen wegen Körperverletzung und eine wegen Sachbeschädigung lautete die Antwort. Herr Zügig, der dies mitbekommen hatte, verstand die Welt nicht mehr.

Seine unerwartete Karriere in der PAD begann so: im Mai 1989 erstatteten drei Männer bei der Polizei Strafanzeige gegen Herrn Zügig wegen folgenden Vorfalls: sie hätten mit zwei weiteren spät abends versucht, von einem Bekannten 20 DM einzutreiben, die dieser einem aus ihrer Clique schulde. In der Wohnung sei es zu Streit und Handgreiflichkeiten gekommen. Der Bekannte habe daraufhin alle fünf aufgefordert, seine Wohnung zu verlassen und Herrn Zügig zu Hilfe gerufen, der in demselben Haus wohnte. Dieser sei herbeigeeilt, auf den PKW, mit dem die fünf gekommen waren, gesprungen und habe gegen die Windschutzscheibe getreten, die dabei zu Bruch ging. Obwohl der Polizeibeamte in der Akte vermerkte, daß „noch abgeklärt werden muß, was genau vorgefallen war, weil es sich bei den fünf um eine polizeilich bekannte Clique handelt“, erfaßte die Polizeidirektion Ravensburg Herrn Zügig wegen „Sachbeschädigung an einem Kfz“ in der PAD. Dabei beließ sie es auch, nachdem die Staatsanwaltschaft Konstanz wegen dieser Sache das Ermittlungsverfahren mangels öffentlichen Interesses eingestellt und den Eigentümer des Autos auf den Privatklageweg verwiesen hatte.

Die PAD-Karriere von Herrn Zügig setzte sich dann so fort: am 17. Juli 1990 erstattete er Anzeige wegen Körperverletzung gegen einen Bediensteten einer Mülldeponie. Dieser habe ihn aus einem unerfindlichen Grund angegriffen und u. a. mit einem Besenstiel und einem abgebrochenen Flaschenhals traktiert; der Polizeibeamte vermerkte darüber, daß Herr Zügig eine drei bis vier cm lange Schnittwunde über dem linken Schlüsselbein und eine rötliche Hautverfärbung mit möglichem Bluterguß am linken Ellenbogengelenk hatte. Der Bedienstete der Mülldeponie drehte den Spieß um und sagte: er habe Herrn Zügig beim Abladen seines Mülls helfen wollen, doch dieser habe ihn weggestoßen, beschimpft und mit einem Besen nach ihm geschlagen. Deshalb speicherte die Polizeidirektion Ravensburg im PAD-Datensatz des Herrn Zügig „gefährliche Körperverletzung“ zu. Dabei blieb sie auch nach Erhalt der Nachricht der Staatsanwaltschaft Konstanz, sie habe das Verfahren mangels öffentlichen Interesses eingestellt.

Zur dritten Einspeicherung von Herr Zügig in der PAD kam es dann so: am Silvesterabend 1990 kam es zu einer Rangelei mit einem jungen Mann, weil dieser vor Herrn Zügigs Haustür urinierete. Im Verlauf der Handgreiflichkeiten befreite sich der Hund des

Vaters von Herrn Zügig aus seinem Zwinger und biß den jungen Mann, der dabei, wie die Polizei vermerkte, eine „einzige punktförmige Wunde an der linken Beckenseite erlitt“. Obwohl der junge Mann bei seiner polizeilichen Vernehmung erklärte, er wolle wegen der Rangelai keinen Strafantrag gegen Herrn Zügig stellen, es gehe ihm nur um den Hundebiß, speicherte die Polizeidirektion Ravensburg im PAD-Datensatz des Herrn Zügig „Körperverletzung“ zu. Selbst nach der Einstellung des Ermittlungsverfahrens mangels öffentlichen Interesses beließ sie es dabei.

Wer dies jetzt weiß, mag sich fragen, ob solche unaufgeklärten Dinge überhaupt in die PAD gehören. Wenn die Polizei schon solche Bagatellen einspeichert, dann muß nach 3 Jahren Schluß sein. Doch da hatte die Polizeidirektion Ravensburg etwas dagegen. Das kam so:

Im Herbst 1993 begab sich Herr Zügig auf Geheiß seines Vaters, der mit dem Grundstücksnachbarn seit langem im Streit lag, auf das Nachbargrundstück, um das Regenwasser, das sich infolge starker Regenfälle auf dem väterlichen Grundstück aufstaute, über die Abwassergrube des Nachbarn abzuleiten. Dabei beobachtete ihn der Grundstücksnachbar. Dieser lief über den Hof auf Herrn Zügig zu, der sich in der Hocke mit dem Rücken zum Nachbarn an der Abwassergrube zu schaffen machte und ihn nicht bemerkte. Der Nachbar trat ihm, ohne ein einziges Wort zu verlieren, in den Rücken, so daß Herr Zügig nach vorne kippte, und prügelte dann mit Händen und Füßen auf ihn ein. Herr Zügig kam am nächsten Tag wegen des Verdachts einer Nierenverletzung stationär ins Krankenhaus und war insgesamt 14 Tage krankgeschrieben. So schilderten Herr Zügig, sein Vater und ein Zeuge, der bei seinem Vater gerade zu Besuch war, völlig übereinstimmend der Polizei. Die Version des Nachbarn lautete allerdings anders: er habe Herrn Zügig aufgefordert, sein Grundstück zu verlassen; dieser habe ihn jedoch mit einem Holzstiel zurückgedrängt und ihm plötzlich einen Schlag in die Gegend des linken Auges versetzt, so daß die Brille zu Boden gefallen und ein Glas zu Bruch gegangen sei. Danach sei Herr Zügig weggerannt. Das genügte der Polizeidirektion Ravensburg, im PAD-Datensatz des Herrn Zügig „gefährliche Körperverletzung“ zuzuspeichern mit der Folge, daß der Löschtermin für alle vier Vorfälle auf August 1996 hochschnellte. Wen wundert's, daß die Mitteilung der Staatsanwaltschaft Konstanz, sie habe das Ermittlungsverfahren am 25. Okt. 1993 mangels öffentlichem Interesse nach § 170 Abs. 2 StPO eingestellt, auch diesmal nichts bewirkte. Die Polizeidirektion Ravensburg entschied: Weiterspeichern; zur Begründung genügten ihr die zwei Worte „siehe Vortaten“.

Warum die Polizeidirektion Ravensburg die Version des Nachbarn für bare Münze nahm, obwohl sie im Widerspruch zur Aussage der drei anderen stand, war weder ihr noch dem Landeskriminalamt eine Begründung wert. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG ging erstmals das Innenministerium auf diese Frage ein und versuchte, die PAD-Speicherungen des Herrn Zügig so zu retten: die Version des Nachbarn sei ebenso glaubhaft oder unglaublich wie die Darstellung des Besuchers des Vaters, weil dieser mit dem Vater schon seit 15 Jahren bekannt sei, früher für ihn gearbeitet habe und ihn auch jetzt noch immer wieder besuche. So mir nichts, dir nichts darf das Innenministerium einem Zeugen nicht unterstellen, er habe die Unwahrheit gesprochen. Nicht erklären konnte es auch, wie bei seiner Version der Nachbar, ein 60jähriger Fröhrentner, dem 24jährigen Zügig die vom Arzt bescheinigte rechtsseitige Lendenprellung mit Verdacht auf Nierenverletzung beibringen konnte, wenn nicht durch einen Tritt von hinten, wie der Besucher des Vaters bezeugte. Oder meint das Innenministerium, der Arzt lügt auch noch?

4. Das Standardisierte Verfahren zur Bearbeitung von Straftaten

Kaum ein Kongreß oder eine Veranstaltung zur inneren Sicherheit vergeht, ohne daß vom schwindenden Sicherheitsgefühl der Bürger die Rede ist. Mehr Polizeibeamte in Uniform auf die Straße, heißt deshalb die Devise. Doch die Frage bleibt: Woher sie nehmen? Dazu verhelfen soll u. a. das Standardisierte Verfahren zur Bearbeitung von Straftaten, das das Innenministerium vor allem im Bereich der Bagatell-/Massen-/Alltagskriminalität einsetzen will. Nach seinen Schätzungen ließen sich so künftig mindestens 70 % aller Ermittlungsverfahren per Formular und PC-Textbaustein kurz und bündig erledigen.

Im Frühjahr 1994 startete es erstmals einen Probelauf beim Polizeirevier Crailsheim und bei den Polizeidirektionen Aalen und Freiburg. Damals war das Innenministerium sehr interessiert zu hören, wie ich über das Standardisierte Verfahren denke. Um das Innenministerium gut zu bedienen, wollte ich die ersten Erfahrungen der Praxis einbeziehen und bat, mich die Erfahrungsberichte sehen zu lassen, die ihm mittlerweile aus Crailsheim, Aalen und Freiburg vorlagen. Doch jetzt zeigte es mir plötzlich die kalte Schulter: eine Stellungnahme aus datenschutzrechtlicher Sicht sei „derzeit nicht zweckmäßig“. Weil wir uns so nicht abservieren lassen wollten, machten wir uns auf zum Kontrollbesuch nach Aalen und sahen dort, wo der Hase im Pfeffer liegt.

4.1 Der wunde Punkt: Die Prognoseentscheidung

Hat ein Polizeibeamter seine Ermittlungen wegen Ladendiebstahl, Unterschlagung, Beleidigung, Körperverletzung oder eines ähnlichen Deliktes abgeschlossen, steht er vor der Frage: PAD-Erfassung des Beschuldigten ja oder nein. Einspeichern in die PAD darf er den Beschuldigten nach § 38 PolG nur, „wenn er verdächtig ist, eine Straftat begangen zu haben, und tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß er künftig eine Straftat begehen wird“. Diese Prognoseentscheidung ist keine Erfindung des neuen Polizeigesetzes von 1991; bereits unter der Ägide des alten Polizeigesetzes führte der Weg in die PAD allein über sie. Neu ist allerdings, daß der Polizeibeamte im Standardisierten Verfahren mit eigenen Worten auf dem Anzeigeformular vermerken muß, weshalb er meint, daß eine „Wiederholungsgefahr“ besteht. Das ist gut so. Denn nur allzuoft erledigte die Polizei früher die Sache so: sie kreuzte auf einem Vordruck das Kästchen „Wiederholungsgefahr“ an, anstatt sich mit dem konkreten Fall auseinanderzusetzen und klipp und klar zu dokumentieren, worin die „Wiederholungsgefahr“ liegt. Das fällt ihr, wie sich in Aalen zeigte, bis zum heutigen Tag arg schwer.

4.1.1 Nichtssagende Vermerke

Statt die tatsächlichen Anhaltspunkte zu vermerken, aufgrund derer sie eine Wiederholungsgefahr annehmen, begnügen sich die Polizeibeamten vor Ort oft mit der bloßen Behauptung, es bestünde Wiederholungsgefahr. Auch die Datenstation der Polizeidirektion Aalen fand nichts dabei und speicherte mir nichts, dir nichts die Fälle in der PAD ein. Das ging beispielsweise so vor sich:

- Eine junge Frau aus Albanien, die nach abgelehntem Asylantrag trotz Aufforderung nicht sofort abreiste, ist seit Mitte 1994 wegen eines Vergehens gegen das Ausländergesetz in der PAD, obwohl der ermittelnde Polizeibeamte zur Wiederholungsgefahr bloß lapidar vermerkt hatte:

„Mit weiterem Auftreten ist zu rechnen.“

- Ein junger Asylbewerber, der einem 60 Jahre alten obdachlosen Deutschen, der im Sammellager im Container neben ihm wohnte, Werbeprospekte für Uhren und Schmuck entwendet haben soll, steht mit Diebstahl in der PAD, obwohl der ermittelnde Polizeibeamte zur Wiederholungsgefahr lediglich schrieb:

„Mit erneutem, einschlägigem Auftreten des Beschuldigten muß gerechnet werden.“

Aufgrund solcher formelhaften Behauptungen, die auf bloße Wiederholungen des Gesetzestextes hinauslaufen, darf niemand in der PAD landen. Schon deshalb hätte die Polizeidirektion Aalen die junge Mutter nicht mit Vergehen gegen das Ausländergesetz und den Asylbewerber nicht mit Diebstahl auf Jahre hinaus registrieren dürfen. Ein Blick in die Akten der Aalener Polizei zeigte: sie gaben schlechterdings nichts für eine Wiederholungsgefahr her. Im Gegenteil: die junge Frau war jetzt mit ihrer Familie in Albanien; der Asylbewerber war sonst schon des öfteren allein im Wohncontainer des Obdachlosen gewesen, ohne daß hinterher irgend etwas fehlte.

4.1.2 Begründung nicht stichhaltig

In der überwiegenden Zahl der eingesehenen Fälle bemühten sich die Polizeibeamten zwar, die Wiederholungsgefahr näher zu begründen. Oft war dies aber nicht hieb- und stichfest. Da lasen wir beispielsweise

- bei einer 18 Jahre alten Asylbewerberin, die in einem Kaufhaus eine Jacke ohne zu zahlen mitgenommen hatte, zur Begründung der Wiederholungsgefahr bloß:

„Weitere Straftaten sind bei Asylbewerbern nicht auszuschließen“;

- und bei einer jungen Mutter, die in einem Supermarkt Süßigkeiten und Schafskäse im Wert von 5,84 DM in ihre Tasche gesteckt haben soll, zur Begründung der Wiederholungsgefahr:

„Die Beschuldigte ist eigens von der X-Straße in den ... Markt gegangen, um dort einen Diebstahl zu begehen. Ich selbst gehe davon aus, daß die Wiederholungsgefahr besteht.“

Auf solches läßt sich eine Wiederholungsgefahr nicht stützen.

- Allein die Tatsache, daß die junge Frau Asylbewerberin ist, macht sie nun wirklich nicht zur potentiellen Wiederholungstäterin. Statt sie mit einem solchen Pauschalurteil zu belegen, hätte die Polizei dies schon begründen müssen. Doch ein Blick in die Akten zeigte: sie hatte dafür keine tatsächlichen Anhaltspunkte, denn der angebliche Ladendiebstahl war weder besonders schwer noch war ein besonderer modus operandi bei ihm im Spiel.
- Daß die junge Mutter von der X-Straße in den Lebensmittelmarkt ging, gibt für eine Wiederholungsgefahr schon deshalb nichts her, weil die Frau in der X-Straße wohnt. Zudem behauptete die Polizei selbst nicht, daß die Frau etwa in der festen Absicht losmarschierte, um die Süßigkeiten und den Schafskäse zu stehlen. Nicht einmal ist klar, ob die Frau es selbst getan hat oder ob ihre Kinder ihr die Sachen in die Tasche steckten, ohne daß sie es bemerkte. Nicht einmal der Lebensmittelmarkt war von einem „Ladendiebstahl“ überzeugt, denn er erhob — so steht es in den Polizeiakten — „keine Ergreifungsprämie“.

4.1.3 Altes neu aufgetischt

In einer Reihe von Fällen blieb in Aalen der PAD-Bildschirm dunkel, als die Polizei Beschuldigte abfragte, gegen die sie gerade wegen eines Bagatelldelikts ermittelte. Trotzdem speicherte sie diese in der PAD ein, weil sie wer weiß woher noch von einem früheren Vorgang wußte, der aber nicht (mehr) in der PAD gespeichert war. Das ging so:

Die Polizeidirektion Aalen erfaßte am 21. Juli 1994 eine 61 Jahre alte Hausfrau mit Ladendiebstahl in der PAD, weil sie in einem Lebensmittelgeschäft zwei Fläschchen Cognac im Wert von 7,58 DM eingesteckt haben soll, obwohl gegen sie in den letzten drei Jahren nichts anhängig war, trotzdem aber der Polizeibeamte die Wiederholungsgefahr so begründete:

„Die Person war bereits wegen Ladendiebstahl anhängig. Mit weiteren Straftaten ist zu rechnen.“

Damit machte es sich die Polizei zu leicht. Wenn sie schon eine Wiederholungsgefahr mit alten, nie oder nicht mehr PAD-gespeicherten Vorfällen begründen will, muß sie schon Farbe bekennen und konkret sagen, wann genau der Vorgang aus alter Zeit passiert ist – hier also der angebliche alte Ladendiebstahl – und wie das Ermittlungsverfahren damals ausging. Erst dann läßt sich beurteilen, ob er heutzutage noch etwas für die eine Wiederholungsgefahr hergibt.

4.1.4 Die eigenmächtige Datenstation

Selbst wenn die ermittelnden Polizeibeamten zu dem Ergebnis kamen „keine Wiederholungsgefahr“, waren die Beschuldigten nicht vor der PAD sicher. Denn die Datenstation der Polizeidirektion Aalen legte in einigen Fällen eine seltsame Eigenständigkeit an den Tag und speicherte sie trotzdem in der PAD ein. Wohin solche Eigenmächtigkeit führt, zeigen schon folgende Fälle:

- Eine 15jährige Schülerin, die in einem Bekleidungsgeschäft eine Jeanshose und Unterwäsche und in einem anderen Geschäft ein T-Shirt, in ihren Rucksack gesteckt haben soll ohne zu zahlen, ist jetzt wegen Ladendiebstahls PAD-erfaßt, obwohl der Polizeibeamte in der Akte vermerkte:

„Ersttäterin, Wiederholungsgefahr ist aufgrund der Umstände nicht anzunehmen.“

- PAD-erfaßt sind auch zwei junge Männer wegen Körperverletzung, die angeblich eine Frau geschlagen haben, weil sie hinter ihrem Rücken ihr Radio verkaufte, obwohl der Polizeibeamte zur Frage der Wiederholungsgefahr vermerkte:

„Wiederholungsgefahr scheint nicht gegeben, da die Körperverletzung vermutlich im Affekt begangen wurde.“

4.2 Konsequenzen

Das alles schrieb ich vor kurzem dem Innenministerium und machte ihm klar, daß die Polizei bei der Prognoseentscheidung mehr Sorgfalt walten lassen und die Wiederholungsgefahr anhand tatsächlicher Anhaltspunkte konkret und schlüssig begründen muß. Ich weiß, daß dies nicht immer leicht ist und gerade im Standardisierten Verfahren Mühe machen kann, weil ja dessen Sinn und Zweck ist, sich auf die Aufklärung des Delikts zu konzentrieren, es aber bei der Entscheidung über die Wiederholungsgefahr oft auch auf anderes ankommen kann. Bleibt dies bei den Ermittlungen vor der Tür, dann muß die Polizei wenigstens Manns genug sein, von einer PAD-Speicherung des Vorfalls ab-

zusehen. Das ist die Kehrseite der Medaille „Standardisiertes Verfahren“.

Noch schwieriger ist die Prognoseentscheidung bei Privatklagedelikten wie Beleidigung, Körperverletzung oder Sachbeschädigung. Hier ist der Polizeibeamte schon nach den Richtlinien über das Straf- und Bußgeldverfahren gehalten, die Strafanzeige postwendend, also ohne weitere Ermittlungen, der Staatsanwaltschaft vorzulegen, wenn nach seiner Ansicht kein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung besteht. Bloß, wie soll er anhand der Strafanzeige allein entscheiden, ob Wiederholungsgefahr besteht, sie enthält ja nur die Version des Anzeigerstatters. Deshalb riet ich dem Innenministerium, den Polizeibeamten in diesen Fällen von vornherein die Mühen einer Prognoseentscheidung zu ersparen und solche Vorgänge nicht in der PAD zu speichern, sondern sie in ihrem Registratur-Computer ein Jahr lang abzulegen. So macht es die Polizei schon jetzt bei allen Fällen, in denen sie Wiederholungsgefahr ausdrücklich verneint. Was das Innenministerium davon hält, weiß ich noch nicht.

5. Die Dienstanweisung für den Einsatz Verdeckter Ermittler

Obwohl das Innenministerium seit zwei Jahren davon spricht, ist die Dienstanweisung zum Einsatz Verdeckter Ermittler noch nicht erlassen. Das Zuwarten hat sich nicht gelohnt. Noch lange kann es dauern, bis es in Sachen Einsatz Verdeckter Ermittler in Tübingen eine rechtskräftige Entscheidung gibt. Denn der Herr Innenminister hat sein Ziel mit der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 30. Sept. 1993 nicht erreicht. Er wollte vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg zum einen geklärt wissen, ob der Tübinger Einsatz, wie das Verwaltungsgericht Stuttgart entschieden hat, tatsächlich insgesamt rechtswidrig war; dabei wollte er vor allem entschieden haben, ob es entgegen der Stuttgarter Entscheidung angeht, in der Einsatzanordnung die Zielpersonen nicht „namentlich“ oder wenigstens „konkret“ aufzuführen. Zum anderen sollte der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg Stellung beziehen, ob es beim Einsatz Verdeckter Ermittler „unvermeidbar betroffene Dritte“ gibt, was das Verwaltungsgericht Stuttgart ebenfalls verneint hatte. Doch der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg segnete den Tübinger Einsatz nicht ab, wie aber vom Innenministerium und Landeskriminalamt erhofft. Er befaßte sich mit der Sache selbst, also mit all diesen Fragen, gar nicht, weil er der Meinung ist, daß die beiden Tübinger Kläger statt der erhobenen Feststellungsklage eine Leistungsklage erheben müssen. Allein aus diesem prozessualen Grund änderte er das Stuttgarter Urteil und ließ zugleich die Revision zum Bundesverwaltungsgericht zu. Ganz gleich, ob sich die Kläger für die Revision entscheiden oder so, wie der Verwaltungsgerichtshof meint, den Weg der Leistungsklage beschreiten, ein schnelles Ende mit den Prozessen wird es nach menschlichem Ermessen nicht geben.

Das Innenministerium muß jetzt zu Stuhle kommen. Schon im Frühjahr 1994 hatten sich der Innenausschuß und der Ständige Ausschuß des Landtags auf Antrag eines Abgeordneten einer Regierungsfraktion mit dem Entwurf einer Dienstanweisung für Führung und Einsatz Verdeckter Ermittler befaßt. Im Mittelpunkt der Beratungen stand damals zweierlei:

- Das Innenministerium will in seiner Dienstanweisung einen szenenbezogenen Einsatz Verdeckter Ermittler zulassen mit der Folge, daß in diesen Fällen die Personen, gegen die sich der Einsatz Verdeckter Ermittler richtet, in der Einsatzanordnung weder namentlich benannt noch konkret beschrieben werden müssen. Dies ist, wie ich in meinem 13. und 14. Tätigkeitsbericht dargestellt ha-

be, mit §§ 20, 22 des Polizeigesetzes nicht vereinbar (vgl. LT-Drs. 11/1060, S. 25f. bzw. LT-Drs. 11/2900, S. 34f.). Genauso entschied das Verwaltungsgericht Stuttgart in seinem Urteil vom 30. Sept. 1993, das der Verwaltungsgerichtshof vor kurzem aus den beschriebenen prozessualen Gründen änderte. Auch der Herr Innenminister hatte schon eineinhalb Jahre zuvor bei der Beratung meines 13. Tätigkeitsberichts am 1. April 1993 im Ständigen Ausschuß des Landtags betont, „daß aus der Einsatzanordnung klar hervorgehen müsse, welche Zielpersonen zu beobachten seien (vgl. LT-Drs. 11/1696, S. 20) und in der Plenardebatte am 12. Mai 1993 noch einmal bekräftigt, daß eine schriftliche Einsatzanordnung vorhanden sein muß, aus der entweder selbst oder durch präzise Verweise auf die Akte und die Seitenzahl klar hervorgehen müsse, welche Zielpersonen zu beobachten seien (vgl. Plenarprotokoll 11/25, S. 1950). Bei der Beratung meines 14. Tätigkeitsberichts im Ständigen Ausschuß am 24. Febr. 1994 rückte er dann freilich davon ab und erklärte, das Polizeigesetz müsse geändert werden, falls es bei der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Stuttgart bleibe.

- Außerdem will das Innenministerium in der Dienstanweisung festschreiben, daß sich Verdeckte Ermittler auch mit sog. unvermeidbar betroffenen Dritten befassen können. Auch das hatte das Verwaltungsgericht Stuttgart anders entschieden und halte auch ich nicht für zulässig, wie ich in meinem 13. und 14. Tätigkeitsbericht begründet habe (vgl. LT-Drs. 11/1060, S. 25f. und LT-Drs. 11/2900, S. 34f.).

Dem Vorschlag des Antragstellers, der Innenausschuß möge die Absichten des Herrn Innenministers zustimmend zur Kenntnis nehmen, war kein Erfolg beschieden. Der Innenausschuß des Landtags meinte, die Entscheidung über den Inhalt der Dienstanweisung sei allein Sache des Innenministers. Wie es zur Zeit mit dem Entwurf der Dienstanweisung steht, weiß ich nicht. Als wir Ende September 1994 nach dem Stand der Dinge fragten, bekamen wir zu hören: man arbeite am Formblatt für die Einsatzanordnung; wenn alles fertig sei, schicke das Innenministerium den neuen Entwurf der Dienstanweisung samt Formblatt. Gesehen haben wir bis jetzt noch nichts.

3. Teil: Das Rathaus und das Landratsamt — Anlaufstellen in vielerlei Fragen

1. Abschnitt: Der Kreis, der Müll und das Geld

Seit 1976 ist die Müllabfuhr im Lande Sache der 9 Stadtkreise und 35 Landkreise; so steht es im Landesabfallgesetz. Anfangs machten es sich die Landkreise leicht; sie delegierten die Müllabfuhr einfach auf die Gemeinden. Seit geraumer Zeit nehmen sich mehr und mehr Landkreise der Sache selbst an; inzwischen sind es 30 der 35. Sie organisieren die Müllabfuhr teils in eigener Regie, teils gründeten sie dafür extra eine Gesellschaft. Von Kreis zu Kreis variiert auch, welche Arten von Abfällen der Bürger trennen und welche Art von Behälter er verwenden muß; ebenso erfolgt die Müllabfuhr unterschiedlich oft. Nicht minder groß ist die Variationsbreite bei der Bemessung der Abfallgebühr. Bloß noch im Stadtkreis Heilbronn und im Main-Tauber-Kreis klebt der Bürger, wie es früher meist üblich war, auf seinen Abfalleimer eine Gebührenmarke, die er kaufen kann, ohne dabei seinen Namen nennen zu müssen und in irgendeiner Weise registriert zu werden. Ansonsten speichern die Stadt- und Landkreise die gebührenpflichtigen Bürger wegen

der Müllabfuhr zumindest mit Namen und Anschrift, häufig auch noch mit mehr Daten. Mit daher rührt, daß es zunehmend auch wegen der Müllabfuhr Probleme mit dem Datenschutz gibt, wie mir die steigende Zahl von Bürgeranfragen zeigt. Um Klarheit zu gewinnen, sahen wir uns 1994 in zwei Landkreisen die Sache exemplarisch näher an: im Schwarzwald-Baar-Kreis, der die Müllabfuhr so erledigt, wie es auch andernorts vielfach üblich ist, und im Rhein-Neckar-Kreis, der bei der Müllabfuhr bereits auf die moderne Informations- und Kommunikationstechnik setzt.

1. Müllgebühren im Schwarzwald-Baar-Kreis

Seit 1. Jan. 1994 entsorgt der Schwarzwald-Baar-Kreis den Hausmüll von rd. 125 000 Einwohnern in 19 Gemeinden. Die Gebühr für den Hausmüll erhebt er einmal im Jahr. Sie setzt sich aus einer Haushaltsgebühr und einer Gefäßgebühr zusammen. Für die Haushaltsgebühr muß der Landkreis u. a. wissen, wie viele Personen zu jedem Haushalt gehören. Diese Information holt er sich aus den Melderegistern der Gemeinden. Um die Haushaltsgebühr zu errechnen und die Gebührenbescheide zu erstellen, speichert er jeden Haushalt mit Namen und Anschrift des Gebührenschuldners, der Zahl der im Haushalt lebenden Personen und die Größe des verwendeten Müllimers.

So einfach sich dies alles anhört, gab es doch ein paar Probleme mit dem Datenschutz.

1.1 Wie kommt der Haushalt ins Melderegister?

Das Melderegister weiß nur, wer in demselben Haus wohnt, nicht aber, wer in demselben Haushalt zusammenlebt und -wirtschaftet. Der Schwarzwald-Baar-Kreis und seine Gemeinden behalfen sich so: Auf Bitten des Landratsamts entschieden die Gemeinden einfach anhand dessen, was sie aus dem Melderegister ersahen oder sonst wußten, wer in einem Haushalt zusammenlebt – und damit gleichzeitig, für wie viele Personen Müllgebühr zu bezahlen ist; jedem dieser Haushalte teilte sie eine Müllnummer zu.

So ganz über den Kopf der Einwohner hinweg hätten der Landkreis und die Gemeinden dies nicht tun dürfen. Sie hätten zumindest den Personen, die den Gebührenbescheid erhalten, vorab mitteilen müssen, welche Personen sie ihrem Haushalt zurechnen, damit diese, falls dies nicht stimmt, hätten reagieren können. Man hätte es also nicht einfach darauf ankommen lassen dürfen, ob sich Bürger beim Erhalt des ersten Gebührenbescheids wegen falscher Grundannahmen zur Wehr setzen. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG hin wollen Landkreis und Gemeinden es ab sofort wenigstens bei neu hinzuziehenden Einwohnern besser machen. Die Gemeinden sollen Zuziehende gleich, wenn diese sich beim Einwohnermeldeamt anmelden, befragen, wer alles zum Haushalt gehört, und erst dann die Müllnummer im Melderegister vergeben.

1.2 Die Adoption und der Müll

Man glaubt es kaum: In den Haushaltslisten, welche die Gemeinden für den Landkreis erstellten, waren alle adoptierten Personen – ob Kind oder erwachsen – gekennzeichnet. Ein glatter Verstoß gegen den Datenschutz, meint man auf den ersten Blick. Doch die Sache ist komplizierter: Nach der Meldeverordnung des Innenministeriums von 1983 dürfen die Gemeinden den Landkreis aus Anlaß der Müllabfuhr über einen Hinweis auf die erfolgte Adoption informieren. Gut gemeint mag diese Vorschrift

schon gewesen sein. Aber sie bewirkt das Gegenteil von dem, was man mit ihr erreichen wollte. Im Melderegister selbst macht eine Kennzeichnung Adoptierter Sinn, weil der Hinweis das Einwohnermeldeamt, das über die Adoption ohnehin stets Bescheid weiß, warnt und erinnert, daß es darüber nach außen striktes Schweigen zu wahren hat. Ganz anders, wenn es beim Landratsamt, das keinerlei Ahnung von der Adoption hat, um die Müllgebühr geht: das Kennzeichen wird hier zum Brandmal, weil es dem Landratsamt die Adoption erst verrät. Deshalb muß das Innenministerium seine Meldeverordnung so rasch wie möglich so ändern, daß die Einwohnermeldeämter für Zwecke der Müllgebühr keine Hinweise auf die Adoption mehr an die Landkreise weitergeben dürfen.

1.3 Der unzulässige Online-Zugriff

Um Anfragen von Bürgern wegen der Müllgebühr möglichst schnell und bequem abwickeln zu können, wollte sich das Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis per Knopfdruck die Einwohnerdaten aus den Melderegistern der Gemeinden an seinem Bildschirm anzeigen lassen. Es bat deshalb die Gemeinden um ihr Einverständnis, daß ihm das Regionale Rechenzentrum Alb-Schwarzwald — bei dem der Landkreis wie auch die Gemeinden des Schwarzwald-Baar-Kreises ihre Daten verarbeiten lassen — einen Online-Anschluß zu den Melderegistern einrichtet. Obwohl das Meldegesetz dies nicht zuläßt, hatten die meisten Gemeinden keine Hemmungen. Nur zweien kamen Bedenken, sie wandten sich an mich. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG hin wurde der bereits eingerichtete Online-Anschluß aufgehoben.

Doch das behagt dem Landratsamt nicht. Es möchte gerne, daß das Innenministerium es im Verordnungswege doch noch so richtet, daß dies geht — obwohl der Landkreis für die Festsetzung der Müllgebühr überhaupt nicht die Namen jeder einzelnen Person eines Haushalts kennen muß, sondern nur deren Zahl. Statt die Landkreise wegen der Müllgebühren quasi Nebemelderegister führen zu lassen, sollte sich das Innenministerium datenschutzbewußt zeigen und in der Meldeverordnung dafür sorgen, daß die Landratsämter aus den Melderegistern der Gemeinden in Zukunft nur noch die Namen der Gebührenschuldner und die Zahl der Mitglieder ihres Haushaltes, nicht aber deren Namen erfahren und selbstverständlich keine Einrichtung von Online-Anschlüssen zulassen.

1.4 Zweitwohnungssteuerdaten

Kopfzerbrechen bereiteten dem Schwarzwald-Baar-Kreis auch die Ferienwohnungen. Denn es gibt eine ganze Reihe davon, deren Besitzer und Feriengäste beim Einwohnermeldeamt nicht registriert sind und damit auch nicht automatisch zur Müllgebühr veranlagt werden. Um auch solche zur Kasse bitten zu können, kam das Landratsamt auf folgende Idee: Die Gemeinden, die eine Zweitwohnungssteuer erheben, sollten ihm die zweitwohnungssteuerpflichtigen Personen und deren Ferienwohnungen mitteilen. Einer Gemeinde kam dies nicht geheuer vor, sie dachte an das Steuergeheimnis. Völlig zu Recht, denn die Steuervorschriften stehen dem Ansinnen des Landkreises entgegen. Als ich das dann der Gemeinde im einzelnen erläutert hatte, brachte sie das Landratsamt dazu, auf sein Vorhaben zu verzichten.

2. Müllgebühren im Rhein-Neckar-Kreis

Im Rhein-Neckar-Kreis sieht es gegenwärtig so aus: er entsorgt den Hausmüll von ca. 250 000 Einwohnern in 33 seiner 54 Gemeinden. Dabei läßt er tatkräftig andere für sich arbeiten: voran die Abfallverwertungsgesellschaft des Rhein-Neckar-Kreises GmbH – kurz AVR genannt –, die er extra dafür gründete. Deren alleiniger Gesellschafter ist der Landkreis, deren Geschäftsführer der Kreiskämmerer und deren Aufsichtsratsvorsitzender der Landrat, also eine Personalunion, die trotzdem nicht vor Fehlern schützt. Die AVR teilt den einzelnen Grundstückseigentümern die Mülltonnen zu, errechnet die Müllgebühren und organisiert, wann jeweils der Müll abgeholt und zu welcher Deponie gebracht wird. Im übrigen läßt auch die AVR andere für sich schaffen: sie beauftragte die RNK Abfall- und Sekundärrohstoffeffassungs- und Transport GmbH damit, die Abfallbehälter an die Grundstücke auszuliefern und für deren Leerung zu sorgen. Das macht freilich auch die RNK nicht alles selbst: sie schaltet dafür mehrere Abfuhrunternehmen ein. Bei all diesen Stellen bleiben bloß wegen des Mülls Daten der Grundstückseigentümer hängen, welche die Müllgebühr zu entrichten haben. Sie erhalten vom Landkreis zweierlei Bescheide: einmal im Jahr den Bescheid über die Grundgebühr, die sich nach der Zahl der auf ihrem Grundstück wohnenden Personen bemißt, und jedes Vierteljahr einen Bescheid über die Leistungsgebühr, die sich nach der Größe ihres Müllbehälters und der Zahl seiner Leerungen errechnet.

2.1 Die „intelligente“ Mülltonne

Bei der Berechnung der Leistungsgebühr arbeitet der Rhein-Neckar-Kreis überaus präzise: er setzt voll und ganz auf „intelligente“ Mülltonnen und „intelligente“ Müllfahrzeuge; beide sind mit Kleincomputern ausgestattet. Jede Mülltonne hat einen Mini-computer mit Sende- und Empfangsantenne, jedes Müllfahrzeug einen Bordcomputer, über welchen alles läuft, was sich in Sachen Müll tut. Nur ein paar Worte, wie in diesem komplizierten Geflecht von Stellen und eingesetzter IuK-Technik die Müllabfuhr abläuft:

Jeder Grundstückseigentümer, der eine Mülltonne braucht, muß dies dem Landkreis oder der AVR anzeigen. Die AVR stellt sodann über das Melderegister fest, wie viele Personen auf dessen Grundstück wohnen, und legt anhand dessen fest, welche Mülltonne welcher Größe auf dem Grundstück aufzustellen ist. Sodann beauftragt die AVR die RNK, eine solche Mülltonne auf dem Grundstück aufzustellen. Die RNK teilt dieser Mülltonne eine bestimmte Nummer zu und beauftragt dann ein Abfuhrunternehmen, die Mülltonne auf dem Grundstück aufzustellen. Dabei liefert sie einen Aufkleber mit, auf dem Standort und Nummer der Mülltonne stehen. Das Abfuhrunternehmen tut dann, wie ihm geheißen: sein Müllmann stellt die Tonne auf, klebt den Aufkleber darauf und programmiert gleichzeitig den Chip der Mülltonne mit deren Nummer.

Jedesmal, wenn eine Mülltonne geleert werden soll und sie dazu der Müllmann in das Müllfahrzeug einhängt, liest der Bordcomputer des Müllfahrzeugs die im Chip gespeicherte Nummer der Mülltonne ab und erfaßt die Entleerung des Behälters sekundengenau mit Tag und Uhrzeit sowie Behälternummer. Das Abfuhrunternehmen gibt die im Müllfahrzeug gespeicherten Leerungsdaten jeweils auf Magnetband an die RNK weiter; diese übermittelt sie per Datenfernübertragung an die AVR, die aus ihnen in ihrem Computer die Zahl der Leerungen pro Behälter im jeweiligen Abrechnungszeitraum errechnet. Diese Zahlen überspielt die AVR an das Regionale Rechenzentrum Heidelberg. Dieses erstellt im Auftrag des Landkreises die Gebührenbescheide, die

dann entweder das Landratsamt oder die AVR den Gebührenschuldern zusendet. Wenn so viele bei der Müllabfuhr ihre Hände mit im Spiel haben wie hier, liegt schon fast auf der Hand, daß es da einige Datenschutzprobleme gibt.

2.2 Nichts geregelt

Alles, was AVR und RNK sowie die Abfuhrunternehmen tun, um die Müllgebühr festsetzen zu können, geschieht im Auftrag des Rhein-Neckar-Kreises. Deshalb hätte dieser nach § 7 LDSG genau vorgeben müssen, wie diese Stellen mit den Daten der Einwohner der Gemeinden, insbesondere der Grundstückseigentümer umzugehen haben. Nichts dergleichen ist jedoch geschehen. In dem Kooperationsvertrag vom 2. Jan. 1991, den der Rhein-Neckar-Kreis mit der AVR schloß, heißt es lediglich: „Die Ermittlung der Gebühren erfolgt durch die ‚AVR‘ . . .“. Im übrigen vertraute man darauf, es werde bei solcher Personalunion, wie sie zwischen Landkreis und AVR besteht, schon klappen. Das war zu wenig. Der Rhein-Neckar-Kreis hätte der AVR von Anfang an insbesondere schriftlich vorschreiben müssen,

- welche Daten sie über die Grundstückseigentümer und die anderen Bewohner der Grundstücke erheben und speichern darf,
- welche EDV-Verfahren sie dafür und zur Berechnung der Müllgebühren einsetzen darf,
- in welcher Weise sie mit dem Regionalen Rechenzentrum Heidelberg zusammenarbeiten soll, bei dem der Landkreis seine Daten verarbeiten läßt,
- wie lange sie die Mülldaten und die Daten der Grundstückseigentümer und Bewohner speichern darf und wann sie die Daten im Computer löschen und ihre vielerlei Akten und sonstigen Unterlagen über Grundstückseigentümer, Bewohner und deren Müll jeweils vernichten muß,
- welche technischen und organisatorischen Datensicherungsmaßnahmen sie bei alledem ergreifen muß und
- unter welchen Voraussetzungen sie weitere Firmen einschalten darf.

Daß dies alles nicht geschehen war, mußte ich vor kurzem gemäß § 26 LDSG beanstanden.

2.3 Der Apfel fällt nicht weit vom Baum

Die AVR macht es wie der Rhein-Neckar-Kreis: Eine Firma sollte für sie ein EDV-Programm entwickeln, mit dem sie die Daten über die Grundstückseigentümer, die Mülltonnen und deren Leerungen speichern und daraus jeweils vierteljährlich die Zahl der Leerungen pro Grundstückseigentümer zur Gebührenberechnung in den Rechner des Regionalen Rechenzentrums Heidelberg überspielen kann. Statt der Firma klipp und klar schriftlich vorzugeben, was sie bei dieser Programmierung im einzelnen berücksichtigen muß, sprach die AVR mit ihr die Sache nur mündlich ab. Kein Wunder, daß auch die Programmdokumentation der Firma nicht alles, was ihr Verfahren bietet, exakt beschreibt. Mit daher rührt, daß das EDV-Programm der AVR Monate nach seiner Inbetriebnahme immer noch nicht richtig mit dem im Regionalen Rechenzentrum Heidelberg laufenden Müllgebührenveranlagungsprogramm harmonisierte und deshalb nicht alle Daten, die die AVR an das Regionale Rechenzentrum Heidelberg überspielte, sich in dessen Datenbestand exakt wiederfinden. Woher genau das rührt, konnten beim Kontrollbesuch weder die AVR noch das Regionale Rechenzentrum noch das Landratsamt sagen. Deswegen sah sich der Landkreis selbst Mitte 1994 noch nicht in der Lage, die bis dahin fälligen Leistungsge-

bühren zu berechnen und die Gebührenbescheide fristgerecht an die Grundstückseigentümer zu versenden.

So hätte es die AVR, auch wenn sie unter Zeitdruck stand, nicht machen dürfen. Ich forderte sie deshalb auf, wenigstens dafür zu sorgen, daß die Dokumentation ergänzt wird und dann umfassend beschreibt, was das Programm leistet, und in Zukunft bei jedem Programmauftrag die Anforderungen schriftlich festzulegen.

2.4 Die Mitarbeiter der AVR sehen zuviel

23 Sachbearbeiter der ca. 85 Mitarbeiter der AVR sind damit beschäftigt, die Daten für die Festsetzung der Müllgebühr zusammenzutragen. Dabei ist jeder dieser 23 Sachbearbeiter nur für eine oder einige wenige der 33 Gemeinden des Landkreises zuständig. Trotzdem kann der Sachbearbeiter nicht nur die Daten „seiner“ Bürger, sondern auch die Daten aller anderen Bürger, mit denen es die AVR zu tun hat, am Bildschirm anzeigen lassen. Jeder dieser Sachbearbeiter kann, wenn er will, beispielsweise nachschauen, wer wo wohnt, wann die Mülltonne geleert wurde, wer wieviel Müllgebühr zahlen muß, ob er pünktlich zahlt oder in Rückstand ist. Weil solche Zugriffsrechte zu weit gehen, mußte ich sie gemäß § 26 LDSG beanstanden. Die AVR muß die Zugriffsrechte ihrer Sachbearbeiter so beschränken, daß jeder nur die Daten der Bürger sehen kann, deren Müllgebühr er regelmäßig oder vertretungsweise zu bearbeiten hat.

2.5 Der Haushalt im Melderegister — hier muß er raus

Eine ganze Reihe von Gemeinden im Rhein-Neckar-Kreis hatten, solange sie selbst die Müllabfuhr besorgten, geklärt, welche Einwohner jeweils in einem Haushalt zusammenleben, und dies im Melderegister durch Vergabe einer Haushaltsnummer vermerkt. Was damals im Ergebnis richtig war, ist heute falsch: Weil jetzt der Rhein-Neckar-Kreis die Müllabfuhr besorgt und bei seinem Tarifsysteem der Haushaltsverband keine Rolle spielt, dürfen die Gemeinden diesen nicht mehr in ihren Melderegistern speichern. Manche zögern noch mit der Löschung — es könnte ja mit der Müllabfuhr einmal wieder andersherum gehen und wieder auf den Haushaltsverband ankommen. Trotzdem hilft nichts: die Gemeinden müssen wegen § 4 Abs. 2 Nr. 10 MG die Haushaltsnummer in ihren Melderegistern löschen, weil sie, wie jeder andere, keine Daten auf Vorrat speichern dürfen.

2.6 Das Biomüllfach

Noch eine Spezialität gibt es im Rhein-Neckar-Kreis: Seine „intelligenten“ Mülltonnen sind meistens durch eine Trennwand zweigeteilt; die eine Seite für den Biomüll, die andere Seite für den Restmüll. Ebenso sind auch die „intelligenten“ Müllfahrzeuge ausgerüstet. Der Vorteil dieser Sache: der Landkreis kann Biomüll und Restmüll getrennt entsorgen. Doch rasch stellte sich heraus, daß nicht alle Haushalte das Biofach brauchen, weil sie Küchenabfälle, Grünschnitt etc. selbst kompostieren. Wer dies tut und damit Müllgebühren sparen will, kann sich von der Benutzung des Biomüllfaches befreien lassen. Dazu muß er nach der Abfallsatzung des Landkreises schriftlich erklären, daß er seine Bioabfälle auf seinem Grundstück vollständig verwertet und deshalb das Biofach nicht benutzt, und zugleich zustimmen, daß ein Beauftragter des Landkreises oder der AVR vor Ort überprüft, ob dem tatsächlich so ist. Doch damit begnügt sich der Landkreis noch keineswegs; zusätzlich fordert er, daß die Antragsteller einen dreiseitigen „Antrag auf Erteilung einer Ausnahme

von der Benutzung des Biomüllfaches der Mehrkammertonne“ ausfüllen. Darin will der Landkreis nicht nur wissen, wie (Schnellkomposter?, Komposthaufen?, Misthaufen?) und was (Kaffeesatz?, Eierschalen?, Rasenschnitt?, Unkraut?, Knochen?) die Gartenbesitzer kompostieren; ihn interessiert auch, wie groß das Grundstück ist und wieviel Quadratmeter davon jeweils Ziergarten, Rasenfläche, Nutzgarten, naturnaher Garten oder Blumenwiese sind, wie viele und was für Bäume und Sträucher darauf stehen und wie groß sie durchschnittlich sind. Wer einen Kompost-Häcksler oder ähnliches besitzt, muß auch dies im Fragebogen angeben und wer gemeinsam mit anderen kompostiert, hat gar noch deren Anschrift zu nennen. Am Ende des Fragebogens ist die Frage: „Was geschieht mit dem fertigen Kompost?“ zu beantworten und die Erklärung zu unterschreiben: „Mit einer Überprüfung vor Ort durch einen Abfallberater der AVR bin ich einverstanden“. Und noch etwas: obwohl sich die Antragsteller verpflichten müssen, alle Änderungen unverzüglich mitzuteilen, müssen sie jedes Kalenderjahr den Antrag auf Befreiung vom Biomüllfach neu stellen mit der Folge, daß sich die ganze Prozedur wiederholt – kein geringer Aufwand bei über 10 000 Antragstellern.

Kein Wunder, daß sich Einwohner des Rhein-Neckar-Kreises wütend an mich wandten und baten, ein Machtwort gegen diese „Aushorchaktion“ – wie einer schrieb – zu sprechen. Bei allem Verständnis für ihren Unmut über dieses Husarenstück des St. Bürokratiens: zu einer Beanstandung reichte es nicht. Denn immerhin schreibt die Abfallwirtschaftssatzung des Rhein-Neckar-Kreises ausdrücklich eine „Überprüfung“ vor, und wenn der Rhein-Neckar-Kreis meint, dazu brauche er all die im Fragebogen vorgesehenen Auskünfte, so hält sich dies wohl noch in dem durch die Abfallsatzung gesteckten Rahmen. Im nachhinein betrachtet muß ich freilich sagen, daß wir hier doch zu großzügig waren und wenigstens auf eine Reduzierung der Fragen und weniger Bürokratie hätten drängen sollen.

3. Müllprobleme auch anderswo

3.1 Die Videoüberwachung

In einer Gemeinde am Hochrhein passierte es immer häufiger, daß irgendwelche Leute neben einem Altglascontainer ihren Hausmüll und Gewerbemüll unerlaubt ablagerten. Hinweisschilder an Ort und Stelle, daß dies nicht ginge, fruchteten ebenso wenig wie Aufrufe im gemeindlichen Mitteilungsblatt und Kontrollen vor Ort. Die Ablagerungen hörten nicht auf und die Täter blieben unerkannt. Auch die Jugendfeuerwehr, welche sich bereit erklärt hatte, in der Nähe des Altglascontainers für Sauberkeit zu sorgen, wurde der Sache nicht Herr. Da entschloß sich die Gemeinde, es mit anderen Mitteln zu versuchen: sie ließ durch die Jugendfeuerwehr in einem Haus in der Nähe des Altglascontainers eine Videokamera versteckt installieren, um so in aller Stille den Bereich um den Container rund um die Uhr aufzunehmen und aufzuzeichnen. Nirgendwo wies sie die Bürger auf die Videoüberwachung am Altglascontainer hin.

So durfte es die Gemeinde nicht machen, obgleich jeder, der sich auf solche Weise seines Mülls entledigt, wahrlich nicht bloß ein Kavaliersdelikt begeht. Zwar ist es Aufgabe der Gemeinde, gegen Personen einzuschreiten, die so rücksichtslos andere ihren Müll auf deren Kosten wegschaffen lassen und dabei auch noch Geld sparen. Doch darf die Gemeinde gegen solche Müllsünder nur solche Mittel einsetzen, die das Polizeigesetz und die Strafpro-

zeßordnung ihr dafür an die Hand geben. Das Polizeigesetz läßt Videoaufnahmen durch die „Ortspolizeibehörde“ Gemeinde überhaupt nicht zu; auch die Strafprozeßordnung erlaubt eine heimliche Videoüberwachung zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nicht; dies ist herrschende Meinung. Als ich der Gemeinde diese Rechtslage erläuterte, baute sie die Videokamera wieder ab und versicherte zugleich, sie habe alle erfolgten Videoaufzeichnungen gelöscht.

3.2 Abbuchung ohne Auftrag

Ein Bürger wollte seinen Augen nicht trauen, als er in seinem Kontoauszug sah, daß ohne sein Zutun die Abfallbeseitigungsgebühr für das ganze Jahr von seinem Bankkonto abgebucht worden war. Er hatte doch nie und nimmer eine Abbuchungsermächtigung erteilt. Trotzdem hatte ihn das Landratsamt Ludwigsburg versehentlich in der Abbuchungsliste für die Bank aufgeführt. Als er sich bei ihm beschwerte, entschuldigte es sich für den Fehler. Trotzdem war der Bürger nicht recht zufrieden. Denn das Landratsamt hatte ihm auch gesagt, ihm sei „unerklärlich, wie sich diese Abbuchungsermächtigung über PC aufgebaut“ habe.

Mir gegenüber rückte das Landratsamt dann mit der Sprache heraus: sein Computer habe bei 6 000 Gebührenschuldern, die ihre Müllgebühren abbuchen lassen, das Abbuchungsmerkmal „verloren“. Deshalb habe es in einer mühsamen Aktion Fall für Fall wieder in den Computer eingeben müssen; sonst hätte es die Müllgebühren nicht mehr abbuchen können. Weil die Sache eilig war, nahm das Landratsamt dabei freilich nicht die schriftlichen Einzugsermächtigungen zur Hand, sondern kennzeichnete mir nichts dir nichts alle Gebührenschuldner, deren Bankkonto es speicherte, so. Darunter waren freilich auch eine ganze Reihe, deren Kontonummer bloß noch im Computer waren, weil ihnen das Landratsamt einmal zuviel bezahlte Müllgebühren erstattet hatte, die jedoch dem Landratsamt nie und nimmer — wie unser Bürger — eine Abbuchungsermächtigung erteilt hatten. Das Landratsamt Ludwigsburg versicherte mir inzwischen hoch und heilig, es habe bei denen, die sich wie unser Bürger beschwerten, die Sache bereits in Ordnung gebracht; im übrigen werde es jetzt die Abbuchungsermächtigung zur Hand nehmen und Fall für Fall abgleichen.

3.3 Gedankenlos

Einem Bürger mißfiel die Art und Weise, wie eine Firma verschmutzte ÖlfILTER aus Kfz-Werkstätten entsorgte; vor allem meinte er, die Firma blockiere damit umweltfreundlichere Entsorgungsverfahren. Er forderte deshalb das Landratsamt Ludwigsburg in einem Beschwerdebrief auf, etwas gegen das aus seiner Sicht nicht korrekte Vorgehen der Entsorgungsfirma zu unternehmen. Diese Erwartung konnte das Landratsamt nicht erfüllen, weil es für die Entsorgung von gewerblichem Sondermüll gar nicht zuständig ist. Trotzdem wollte es die Hände nicht ganz in den Schoß legen und seiner Aufgabe nachkommen, darauf hinzuwirken, daß möglichst wenig Abfall entsteht. Deshalb übergab es den Beschwerdebrief des Bürgers seiner Abfallverwertungsgesellschaft mit der Bitte, sich der Sache anzunehmen. Diese wiederum hörte die Firma zu den Vorwürfen des Bürgers an, um auf eine bessere Entsorgung hinzuwirken. Soweit alles recht und gut. Doch hätte die Abfallverwertungsgesellschaft den Beschwerdebrief des Bürgers nicht, was geschehen, an die Firma weitergeben dürfen. Dazu gab es keinerlei Anlaß; denn alles ließ sich abklären, ohne daß die Firma erfahren mußte, wer den Stein ins Rollen gebracht hatte. Auf meine Hinweise zur Rechtslage bedauerte

das Landratsamt den Vorfall und wies die Mitarbeiter seiner Abfallverwertungsgesellschaft an, künftig — wenn überhaupt — derartige Beschwerdebriefe nur weiterzugeben, wenn sie zuvor Name und alle sonstigen Identifizierungsdaten des Beschwerdeführers geschwärzt haben.

3.4 Der öffentliche Streit um das richtige Müllkonzept

Als eine Große Kreisstadt noch selbst die Müllabfuhr besorgte, hatte sich dort eine Bürgerinitiative gegen deren Müllkonzept formiert. Insbesondere störte die Bürger, daß die Stadt den Müll in der Kernstadt zweimal wöchentlich, in den anderen Stadtteilen dagegen nur einmal wöchentlich abführen ließ und in der Kernstadt höhere Gebühren erhob als in den Stadtteilen. 12 Bürger fochten deshalb ihre Abfallgebührenbescheide an. Als das Verwaltungsgericht ihre Klage abwies und das Verfahren der Stadt billigte, wollte die Stadt damit nicht hinterm Berg halten: sie verteilte eine Pressemitteilung, in der sie einen der unterlegenen Kläger namentlich erwähnte. Genauso berichtete dann auch die örtliche Presse.

Rasch stellte sich bei meinen Nachforschungen heraus: der in der Pressemitteilung erwähnte Kläger war mit die treibende Kraft der Bürgerinitiative. Er selbst hatte die Öffentlichkeit gesucht und durch Aufhäufen von Müllsäcken vor dem Rathaus und andere Aktionen sowie in etlichen Leserbriefen auf sich aufmerksam und Stimmung gegen die Stadtverwaltung gemacht. Auch über den angestregten Verwaltungsprozeß berichtete die Presse mehrmals auf Zutun der Bürgerinitiative. Bei alledem trat immer wieder auch der Kläger unter seinem Namen öffentlich in Erscheinung, so daß er der Allgemeinheit als Kritiker und „Gegenspieler“ der Stadtverwaltung in Fragen der Müllbeseitigung bekannt war. Bei solcher Vorgeschichte war vertretbar, daß die Stadt in ihrer Pressemitteilung über den gewonnenen Rechtsstreit den Namen des unterlegenen Klägers nannte.

2. Abschnitt: Waffenwesen

1. Was die Waffenbehörde alles weiß

Die Angst vor Einbrüchen und Überfällen oder die Begeisterung für den Schießsport läßt bei so manchem den Wunsch nach einer Schußwaffe reifen. Weil Schußwaffen gefährliche Dinge sind, gehören sie nur in verantwortungsbewußte Hände. Das Waffengesetz stellt deshalb hohe Hürden auf, ehe es soweit kommt. Wer eine Schußwaffe mit sich führen will, benötigt einen Waffenschein; wer eine Schußwaffe bloß besitzen will, eine Waffenbesitzkarte. Beide Bescheinigungen dürfen die Landratsämter bzw. die Bürgermeisterämter in Stadtkreisen und Großen Kreisstädten nur zuverlässigen Personen ausstellen. Deshalb müssen sie zunächst klären, ob ein Antragsteller vorbestraft ist oder sonst etwas gegen ihn vorliegt. Dazu holen sie eine unbeschränkte Auskunft aus dem Bundeszentralregister und eine Stellungnahme der Polizei ein. Diese Prozedur müssen sie bei Inhabern eines Waffenscheines spätestens nach drei Jahren, bei Inhabern einer Waffenbesitzkarte alle fünf Jahre wiederholen. Infolgedessen finden sich in den Waffenakten nicht selten jahrelang oder gar jahrzehntelang zurückliegende Bundeszentralregisterauskünfte über Vorstrafen, die inzwischen im Bundeszentralregister getilgt sind, und Informationen der Polizei, welche diese selbst längst nicht mehr speichert und worüber sie auch keine Akten mehr führt. Neuerdings zieht auch

bei den Waffenbehörden die EDV ein. Ein Waffenbesitzer fragte mich,

„ob damit nicht zu befürchten sei, daß gerade durch die EDV-Bearbeitung und -erfassung der Personenkreis der Waffenbesitzer besonders gefährdet wird, wenn beispielsweise kriminelle oder staatsfeindliche Elemente sich illegal Zugang zu den entsprechenden Daten verschaffen und sich dann mit Gewalt in den Besitz der Waffen bringen könnten?“.

Ich wollte sehen, wie es sich tatsächlich verhält, und stellte fest: gleich zwei landeseinheitliche Verfahren bot die Datenzentrale bis vor kurzem den Waffenbehörden zur Auswahl an: das von ihr eingekaufte PC-Verfahren DIANA, das bei den Waffenbehörden recht verbreitet ist, und das von ihr selbst entwickelte Großrechnerverfahren „Waffendatei“, das einzig und allein die Stadt Ulm einsetzt. Wie es mit deren Einsatz und ansonsten im Waffenwesen steht, kontrollierten wir beim Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis und der Stadt Ulm.

2. DIANA mit Schönheitsfehlern

Das Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis hat DIANA auf einem nicht vernetzten Personal Computer installiert. Es speichert damit Angaben über die Antragsteller, die ihnen erteilten waffenrechtliche Erlaubnisse und ihre Waffen. Die Arbeitserleichterung durch DIANA hält sich in Grenzen. Auch mit dem Datenschutz war es nicht zum Besten bestellt.

2.1 Unbewältigte Vergangenheit

Mit der Erhebung zur Großen Kreisstadt am 1. Juli 1993 ging die Zuständigkeit für das Waffenwesen vom Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis auf die Stadt Donaueschingen über. Schnell hatte das Landratsamt die Waffenakten der Donaueschinger Einwohner herausgesucht und an die Stadt abgegeben. Doch mit deren im PC gespeicherten Daten gab es Probleme: da DIANA bislang keine systematische Löschfunktion hat, hätte das Landratsamt jeden einzelnen Datensatz der gespeicherten Einwohner aus Donaueschingen gesondert aufrufen und mit gesondertem Programmbefehl löschen müssen. Da eine solche Einzelfalllöschung sehr aufwendig ist, beließ es das Landratsamt kurzerhand entgegen § 19 Abs. 1 Nr. 2 LDSG bei der Speicherung der Donaueschinger Fälle. Diesen Verstoß und die fehlende systematische Löschfunktion mußte ich nach § 26 LDSG beanstanden.

Bis zum Kontrollbesuch hatte sich das Landratsamt auch keinerlei Gedanken gemacht, wie lange es die Daten eines abgeschlossenen Waffenfalles noch weiter speichern will. Ich forderte deshalb das dafür zuständige Innenministerium auf, Löschfristen festzulegen. Das tat es inzwischen auch: die Waffenbehörden müssen jetzt die Daten verzogener Erlaubnisinhaber jeweils sofort, die Daten verstorbener Erlaubnisinhaber ein Jahr nach Klärung der Erbfolge, alle anderen abgeschlossenen Fälle — z. B. abgelehnte oder zurückgenommene Anträge — fünf Jahre nach Abschluß löschen.

2.2 Waffen- und Sprengstoffdaten nicht gut geschützt

Die in DIANA gespeicherten Daten sind, wie sich jeder denken kann, nicht ohne Brisanz. Allein das Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis speichert darin ca. 10 600 Waffen unterschiedlicher Art und 500 bis 600 Erlaubnisse zum Umgang mit Sprengstoff. Wegen der Brisanz von Waffendaten bietet DIANA zwar eine Möglichkeit, diese zu verschlüsseln, zwingt aber die Anwender nicht, dies zu tun. Prompt speichert bisher das Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis die Waffen- und Sprengstoffdaten un-

verschlüsselt. Die Folge davon: jeder, der den DIANA-PC zum Laufen bekommt oder ihn betriebsbereit antrifft, könnte die gespeicherten Waffen- und Sprengstoffdaten lesen oder verändern, selbst wenn er das DIANA-Paßwort nicht kennt. Zudem haperte es auch mit den DIANA-Paßwörtern. Für sie gibt es weder eine Mindestlänge noch verfallen sie automatisch. Noch schlimmer: der Systemverwalter kann sie sich jederzeit am Bildschirm ansehen und ausdrucken. Diese Verstöße gegen § 26 LDSG waren selbstverständlich zu beanstanden.

2.3 Wer hat den Schwarzen Peter

Meine Beanstandung der Mängel von DIANA richtete sich an die Datenzentrale; denn sie hatte ja DIANA eingekauft und mit den gravierenden Fehlern zum Einsatz freigegeben. Zur Abhilfe mußte ich dagegen das Regionale Rechenzentrum Südlicher Oberrhein (KDSO) in Freiburg auffordern, weil die Datenzentrale mich im Zuge der Kontrolle wissen ließ, sie habe das gesamte DIANA-Verfahren inzwischen dorthin abgegeben. So war es auch noch in der schriftlichen Arbeitsplanung der Datenzentrale für 1995 vom 31. Aug. 1994 zu lesen. Doch die KDSO teilte mir auf mein Abhilfebegehren kurz und bündig mit, sie könne meiner Bitte nicht entsprechen; sie kümmere sich nicht mehr um DIANA, weil sie sich entschlossen habe, ein neues PC-Verfahren zum Waffenwesen — ORION genannt — zu entwickeln. Auf mein weiteres Nachhaken bei der KDSO und der Datenzentrale stellte sich dann noch folgendes heraus:

Die KDSO zeigte aufgrund einer Absprache unter den Regionalen Rechenzentren des Landes der Datenzentrale am 23. Nov. 1993 an, sie werde das Verfahren DIANA weiter pflegen, und bat die Datenzentrale „wie besprochen“, ihr das Eigentumsrecht an DIANA zu übertragen. Die Datenzentrale entgegnete darauf am 19. Jan. 1994, sie habe die Pflege und Betreuung von DIANA zum Jahresende 1993 eingestellt und dem Rechenzentrum bereits alle Unterlagen über DIANA überlassen; die „Übertragung formalen Eigentums sei nicht opportun“. Die KDSO meinte dagegen, DIANA nicht ändern zu können, wenn sie nicht Eigentümer des Verfahrens sei oder wenigstens einer Lizenz ist oder einen Projektauftrag hat. Im übrigen hatte die KDSO ohnehin berechnet, daß die Entwicklung eines neuen PC-Verfahrens wirtschaftlicher ist als die Weiterentwicklung und Pflege von DIANA. Mit anderen Worten: Die Datenzentrale hat Ende 1993 die Weiterentwicklung und Pflege von DIANA eingestellt, die KDSO sie aber nicht übernommen; beide haben das Aus von DIANA beschlossen. Die Leidtragenden sind die zahlreichen Bürgermeisterämter und Landratsämter, die sich bislang für DIANA entschieden und dafür mit barer Münze bezahlten. Sie sind wegen der datenschutzrechtlichen Mängel von DIANA faktisch gezwungen, auf das neue Waffenverfahren ORION der KDSO oder das Verfahren „Waffendatei“ umzusteigen und dafür erneut zu bezahlen. Obwohl die KDSO für ORION bereits seit Monaten die Werbetrommel rührt, nahm auch sie es zunächst mit dem Datenschutz nicht so genau: die Ursprungsversion von ORION hat die gleichen Mängel wie DIANA. Erst auf meine ausdrückliche Aufforderung hin erklärte sich die KDSO bereit, die notwendigen Nachbesserungen an ORION noch vor seiner erstmaligen Auslieferung vorzunehmen, mit der es um den Jahreswechsel 1994/95 beginnen will.

3. „Waffendatei“ auch nicht fehlerfrei

Seit August 1993 ist die Stadt Ulm erster und einziger Anwender des Großrechnerverfahrens „Waffendatei“ im Land; es läuft auf dem Rechner der Interkommunalen Datenverarbeitung (IKD) Ulm. Mit seiner Hilfe kann die Stadt Ulm die eingespeicherten Daten eines Antragstellers automatisch mit ihrem Melderegister abgleichen, eine Auskunft beim Bundeszentralregister in Berlin anfordern und Formschreiben für ihre Anfrage bei der Polizeidirektion Ulm sowie zum Anfordern oder Versand von Waffenakten erstellen. Die Suche nach einer Waffe macht die „Waffendatei“ der Stadt Ulm nicht gerade leicht: hier genügt nicht, wie man denken sollte, Fabrikat, Hersteller Nummer und Kaliber der gesuchten Waffe einzutippen; man kann eine registrierte Schußwaffe nur über den Namen des Besitzers finden. Deshalb bleibt bei der Suche nach einer bestimmten Waffe nichts anderes übrig, als mindestens noch einen Anfangsbuchstaben eines Namens einzutippen und notfalls diese Prozedur mit anderen Anfangsbuchstaben so lange zu wiederholen, bis man fündig wird oder mit dem Alphabet durch ist.

Aus Sicht des Datenschutzes gab es zweierlei Probleme:

- Die „Waffendatei“ enthält nicht weniger als 31 Vermerkfelder mit je 66 bis 70 Zeichen; darin können die Mitarbeiter der Ulmer Waffenbehörde vermerken, was sie wollen. Auf der Hand liegt das Risiko, daß sie in diese Freitextfelder Informationen über die Waffenbesitzer eingeben, die mit der Waffenangelegenheit nichts zu tun haben. Deshalb sollten EDV-Verfahren generell keine Freitextfelder vorgeben, sondern konkret bezeichnen, was man in den einzelnen Datenfeldern speichern darf. Solange die „Waffendatei“ so nicht programmiert ist, muß wenigstens die Stadt Ulm ihre Mitarbeiter anweisen, welche Art von Information sie in diesen Freitextfeldern speichern dürfen.
- Ändern muß die Stadt Ulm auch ihre Löschkonzeption. Sie will bislang die Datensätze verzogener oder verstorbener Waffenbesitzer 10 Jahre lang weiter speichern. Das ist entschieden zu lang. Die Stadt Ulm muß, wie das Innenministerium inzwischen den Waffenbehörden generell vorgab, die Daten verzogener Erlaubnisinhaber sofort, die Daten Verstorbener ein Jahr nach Klärung der Erbfolge löschen.

4. Die Waffenakte – der richtige Umgang will gelernt sein

4.1 Langlebige Altakten

Trotz DIANA und „Waffendatei“ müssen das Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis und die Stadt Ulm weiterhin Waffenakten führen. Als das Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis 1993 seine ca. 4 500 Waffenakten im Computer erfaßte, stieß es dabei auch auf mehrere hundert „geschlossene“ Akten über verstorbene Waffenbesitzer und andere erledigte Fälle. Statt diese Akten zu vernichten, bewahrt es sie bis heute jederzeit griffbereit auf. Ähnlich machte es die Stadt Ulm. In einem Stahlschrank fanden sich bei dem Kontrollbesuch neben den ca. 2 400 laufenden Waffenakten alphabetisch geordnet noch weitere ca. 1 600 Altakten. Diese Altfälle reichen in Ulm wie im Schwarzwald-Baar-Kreis zurück bis ins Jahr 1973; damals trat das jetzige Waffengesetz in Kraft.

Daß die beiden Waffenbehörden seither noch nie Waffenakten vernichteten, verstößt gegen § 19 Abs. 2 LDSG. Danach müssen sie Akten aussondern, sobald sie diese insgesamt nicht mehr benötigen. Meine Aufforderung, sich von den Altakten zu trennen,

stieß beim Innenministerium, dessen Sache es ist, insoweit Klarheit zu schaffen, auf wenig Gegenliebe. Lediglich bei den Waffenakten Verstorbener zeigte es sich kompromißbereit. Alle anderen Altakten mit abträglichem Inhalt für den früheren Waffenbesitzer oder Antragsteller will es bis zu dessen Tod oder dessen 90. Lebensjahr aufbewahrt wissen; es könnte ja sein, daß der Kunde von einst Jahre oder gar Jahrzehnte später erneut wegen einer waffenrechtlichen Erlaubnis an die Waffenbehörde herantritt. Bei diesem ministeriellen Diktum wollte ich es nicht bewenden lassen: auch wer einmal erfolglos eine Waffenbesitzkarte oder einen Waffenschein beantragt hat oder wem eine solche Erlaubnis entzogen wurde, muß sich nicht automatisch so behandeln lassen, als ob er sein Leben lang eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellt. Nach angemessener Zeit muß es auch hier ein Vergessen geben – zumal der Antragsteller mit seinem neuen Vorsprechen bei der Waffenbehörde doch gerade zeigt, daß er das Waffengesetz ernst nimmt und sich einer Überprüfung auf etwaige aktuelle nachteilige Erkenntnisse stellt. Zudem weiß inzwischen jeder: die viel größere Gefahr geht vom illegalen Waffenbesitz aus, also von den Personen, die sich einer Überprüfung ihrer Zuverlässigkeit durch die Waffenbehörde erst gar nicht stellen.

Doch damit stieß ich beim Innenministerium vollends auf taube Ohren. Das seien Argumente wie aus Kreisen der Waffenlobby, mit denen der Rückzug des Staates aus der waffenrechtlichen Aufsicht eingeläutet werde, warf es mir vor. Daß ausschließlich die Aufbewahrungsdauer abgeschlossener Waffenakten zur Diskussion steht und nicht mehr, hat es dabei offensichtlich aus den Augen verloren. Hoffentlich nur vorübergehend!

4.2 Waffenakten auf Reisen

Daß die Stadt Ulm und das Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis in ihren Waffenakten stets auch alle Unterlagen belassen, die sie an sich nicht mehr brauchen, ist, solange sie die Akten vorhalten dürfen und in ihren eigenen vier Wänden verbleiben, mit § 19 Abs. 1 LDSG vereinbar. Ganz anderes verlangen von ihnen §§ 12, 13 LDSG dagegen, wenn sie eine Waffenakte an eine andere Waffenbehörde versenden wollen, weil der Inhaber einer Waffenbesitzkarte oder eines Waffenscheines z. B. in deren Zuständigkeitsbereich umzog. Dorthin dürfen sie in der Regel aus der Waffenakte nur solche Informationen weitergeben, die die andere Waffenbehörde für ihre weitere Bearbeitung des Vorgangs benötigt. Das Innenministerium gab mir im Prinzip recht, betonte aber über den grünen Klee, es gäbe auch ganz dicke Waffenakten, „die mehrere hundert Seiten umfassen“; da sei der Aufwand für das Aussortieren zu groß. Mag schon sein, bloß ist dies ganz gewiß nicht die Regel.

Ein Aktentransfer eigener Art hatte sich zusätzlich bei der Stadt Ulm eingebürgert. Ihrer Bitte an die Polizeidirektion Ulm mitzuteilen, ob gegen den Inhaber einer Waffenbesitzkarte oder eines Waffenscheines oder gegen einen Antragsteller etwas vorliegt, schloß sie regelmäßig gleich ihre komplette Waffenakte mit allen bis dahin angefallenen Unterlagen an. All diese braucht die Polizeidirektion für ihre Äußerung freilich nicht; es genügt, wenn sie weiß, um wen genau es geht – also Namen, Geburtsdatum und Wohnort erfährt. Die Praxis der Stadt Ulm mußte ich deshalb nach § 26 LDSG beanstanden. Ihre Antwort dazu steht noch aus.

3. Abschnitt: Anderes aus dem kommunalen Alltag

1. Was einzelnen Bürgern widerfuhr

1.1 Das Bürgermeisteramt sorgt für Ordnung

In Gruibingen gab es in den letzten Jahren einigen Ärger mit Jugendlichen. Zwei dieser Vorfälle beschäftigten auch mich:

1.1.1 Die Einladung der Polizei

1993 lud die Polizei 10 bis 15 ortsansässige Jugendliche schriftlich zu einer „Unterredung“ ins Rathaus ein, weil zuvor mancherlei zu Bruch gegangen war. Die Mutmaßungen einiger verärgelter Eltern, wer wohl der Polizei die Namen und Anschriften ihrer Kinder genannt habe, konzentrierten sich bald auf das Bürgermeisteramt. Nicht zu Unrecht, wie sich zeigte. Das Bürgermeisteramt hatte, wie es mir schrieb, in der Tat die Polizei gebeten, einige Jugendliche ins Gebot zu nehmen und dabei auch deren Namen genannt. Auf ihr Konto gingen, schrieb es mir, Beschädigungen an Straßenlampen, an Spielgeräten auf dem Kinderspielplatz und an einem Wartehäuschen an einer Bushaltestelle, ja sogar ein Fehlalarm bei der Feuerwehr. Wegen all dieser Dinge und anderem grobem Unfug wie Mopedfahren auf dem Trottoir im Bereich des Schulgeländes und Störung der Nachtruhe habe man die Jugendlichen des öfteren vergeblich angesprochen und zur Vernunft gemahnt. Als dann auch noch bekannt geworden sei, daß die Gruppe „irgendwelche Aktivitäten bei Nacht auf dem Friedhof“ plane, habe das Bürgermeisteramt die Polizei eingeschaltet; gegen jeden einzelnen der der Polizei genannten Jugendlichen habe ein konkreter Tatverdacht bestanden. Ganz anders schildert die Polizei die Sache: Keiner der vorgeladenen Jugendlichen „war tatverdächtig“, vor allem auch nicht die, welche das Bürgermeisteramt namhaft machte. Die Polizei habe alle lediglich als mögliche Auskunftspersonen vorgeladen. Weil sich diese jungen Leute mehr oder weniger regelmäßig an den örtlichen Spielplätzen aufgehalten hätten, habe die Polizei gehofft, sie könnten möglicherweise Angaben zu den Sachbeschädigungen machen.

Was tun, wenn so Aussage gegen Aussage von Polizei und Bürgermeisteramt steht? Normalerweise hilft ein Blick in die Akten. Doch nachdem mich der Vater eines der Jugendlichen eingeschaltet hatte, bekam ich auf Nachfrage zu hören: beim Bürgermeisteramt sei alles mündlich gelaufen und die Polizei habe gleich nach dem Gespräch mit den Jugendlichen die schriftlichen Vorladungen vernichtet und über das Gespräch selbst nichts aktenkundig gemacht. Auch mein weiteres Nachhaken beim Bürgermeisteramt half nichts; es weigerte sich, mir zu sagen, welche Jugendliche es der Polizei benannte und worauf es im einzelnen seine Annahme stützte, gerade diese hätten etwas mit den Vorfällen zu tun. Ohne diese Erläuterung konnte ich aber nicht entscheiden, ob das Bürgermeisteramt die Namen und Adressen der Jugendlichen der Polizei mitteilen durfte. Ein Ergebnis, das wie ich meine, niemand zufriedenstellen kann.

1.1.2 Hallenverbot für Lausbuben

In der Mehrzweckhalle der Gemeinde Gruibingen störte eine kleine Gruppe Jugendlicher immer wieder durch Blödeleien den Übungsbetrieb. Ermahnungen fruchteten nicht viel. Als eines Abends vier Jugendliche gar in den Umkleidekabinen mit Klobürsten um sich warfen, war das Maß

voll. Kurz darauf konnte jeder, der die Mehrzweckhalle betreten wollte, folgenden öffentlichen Aushang lesen, wobei hier und jetzt nur die Namen geändert sind:

„Grußingen, den 22. 11. 1993

Nachstehende Personen erhalten in der Sickenbühlhalle Hausverbot bis zum 31. 3. 1994

1.) Amann Andreas

2.) Bemann Bernd

3.) Cemann Christian

4.) Demann Dirk

Begründung:

Die Obengenannten haben trotz mehrfacher Aufforderung durch den Hausmeister die Halle betreten, obwohl sie nicht am Übungsbetrieb teilgenommen haben, dabei wurde mehrfach Unfug getrieben.

Sollte diesem Verbot zuwider gehandelt werden, wird Anzeige wegen Hausfriedensbruch erstattet.

Bürgermeister“

Das ging denn doch zu weit. Hätte das Bürgermeisteramt das Hausverbot unmittelbar den vier Jugendlichen bzw. ihren Eltern eröffnet, wäre aus der Sicht des Datenschutzes nichts einzuwenden gewesen. Doch entschieden über das Verhältnismäßige ging hinaus, auch wenn die Lausbubenstreiche nicht eben von der feinen Art waren, daß das Bürgermeisteramt statt dessen das Hausverbot samt Begründung vor allen ausbreitete, die die Mehrzweckhalle aufsuchten, und damit die jungen Leute vor der Öffentlichkeit an den Pranger stellte und der sozialen Kontrolle durch die Allgemeinheit aussetzte. Ich beanstandete deshalb den Aushang des Hallenverbots wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach § 26 LDSG. Das Bürgermeisteramt widersprach der Beanstandung und forderte mich durch seinen Anwalt ultimatativ auf, die Beanstandung aufzuheben. Dazu besteht freilich kein Anlaß.

1.2 Wo bleibt die Auskunft?

Welcher Geschäftsmann hat es schon gern, wenn seine Geschäftspartner erfahren, daß er in finanziellen Nöten steckt. Genau so erging es einem Geschäftsmann einer Großen Kreisstadt in Ostwürttemberg, als das Bürgermeisteramt gegen ihn wegen seiner Steuerschulden zur Zwangsvollstreckung schritt und kurzerhand gleich 47 seiner Geschäftspartner eine Pfändungs- und Einziehungsverfügung erhielten. Alle 47 Geschäftspartner erfuhren auf diese Weise nicht nur von der Steuerschuld des Geschäftsmannes, sondern konnten aus der Pfändungs- und Einziehungsverfügung auch sehen, wer außer ihnen noch mit dem Mann Geschäfte machte. Verständlich deshalb, daß der Geschäftsmann von der Stadt wenigstens wissen wollte, wie sie an die Namen und Anschriften seiner Geschäftspartner gekommen war. Doch mit diesem Ansinnen stieß er bei der Stadt auf Granit. Sie teilte auch mir erst nach langwierigem Schriftwechsel mit, von wem sie die Adressen der 47 Geschäftspartner erfahren hat. Wer erführe, wie das gelaufen ist, würde nicht schlecht staunen. Doch die Stadt beugte vor und berief sich auf § 23 Abs. 2 LDSG mit der Folge, daß nicht einmal ich dem Geschäftsmann sagen kann, wie die Stadt an Namen und Adressen seiner Geschäftspartner kam. Meine Erläuterungen zur Rechtslage fruchteten nichts: die Stadt lehnt nach wie vor ab, dem Mann die begehrte Auskunft zu geben, weil sie, wie ich meine zu Unrecht, davon ausgeht, das berechnete Interesse ihres Informanten an der Geheimhaltung überwiege das Interesse des Geschäftsmanns zu erfahren, wer ihr seine 47 Kunden benannte. An dieser strikten Weigerung hält die Stadt auch nach meiner Beanstandung der Auskunftsverweigerung nach § 26 LDSG noch fest.

1.3 Bauakten frei Haus

Will jemand von einer Behörde eine komplette Akte einsehen, ist Vorsicht geboten. Häufig muß derjenige, der die Akten wünscht, bei weitem nicht alles wissen, was darin steht. Oft würde ihm schon eine einfache Auskunft aus der Akte genügen und alles wäre für ihn geklärt. Ist dem so, darf keine Behörde die komplette Akte herausgeben. Dies mußte ich dem Bürgermeisteramt Gernsbach klar machen, nachdem es einem Anwalt eine komplette Bauakte zur Einsicht übersandt hatte. Der Anwalt hatte vom ihm im Rahmen eines Mietrechtsstreits Einsicht in die Bauakte einer Hausbesitzerin, die mit dem Mietstreit unmittelbar gar nichts zu tun hatte, begehrt, „um die Sache wasserdicht zu machen“ — und das, obwohl ihm die Gemeinde schon zuvor Auskünfte aus deren Bauakte gegeben hatte. Doch das Bürgermeisteramt Gernsbach erfüllte auch diesen Wunsch des Anwalts und ging damit entschieden zu weit. Denn sein Hinweis, er wolle die Sache wasserdicht machen, war nun alles andere als eine stichhaltige Begründung seines Begehrens, warum er die ganze Bauakte sehen und dadurch Planzeichnungen, Baukostensumme, Planverfasser, Ergebnisse der Nachbaranhörung und Stellungnahmen anderer angehörter Behörden zur Kenntnis nehmen konnte. Und noch etwas ließ das Bürgermeisteramt außer acht: es benachrichtigte die Hausbesitzerin nicht einmal über die Weitergabe ihrer Bauakten an den Rechtsanwalt. Das aber schreibt § 15 LDSG in solchen Fällen vor. Aufgrund meiner Beanstandung nach § 26 LDSG will die Gemeinde Gernsbach künftig besser aufpassen.

1.4 Wer ein Grab kauft

Selbst der Erwerb eines Nutzungsrechts an einem Wahlgrab kann datenschutzrechtliche Probleme aufwerfen. So wollte die Stadt Baden-Baden nur noch solchen Personen ein Wahlgrab geben, die von vornherein für den Fall ihres Ablebens einen Rechtsnachfolger benennen, der zudem noch möglichst rüstig sein sollte. Damit wollte sie, offenbar gewitzt durch einschlägige Erfahrungen, der Gefahr vorbeugen, daß sie später jahrelang Nachforschungen anstellen und gar Rechtsstreitigkeiten führen muß, bis ein nutzungsberechtigter Nachfolger feststeht, während das Grab zu verwahrlosen droht. Deshalb führte Baden-Baden einen neuen Antragsvordruck ein, in dem, wer immer ein Wahlgrab wollte, von vornherein einen Rechtsnachfolger und dessen Geburtstag angeben mußte. Der Haken bei der Sache: weder das Friedhofsgesetz noch die Friedhofsatzung von Baden-Baden lassen ein solches Junktim zu. Dies sah die Stadt auch ein, nachdem ich ihr die Rechtslage erläuterte. Sie weist nunmehr im Vordruck die Antragsteller darauf hin, daß es ihnen freisteht, ob sie bereits jetzt Angaben über einen Rechtsnachfolger machen wollen oder nicht.

1.5 Ging bei den Grundstücksgeschäften alles mit rechten Dingen zu?

Bei Grundstücksgeschäften bewegt man sich auf einem glatten Parkett. Da kann man schnell ins Gerede kommen. Diese Erfahrung mußten auch ein Bürgermeisteramt und seine Mitarbeiter in einer größeren Gemeinde machen. Dem Gemeinderat schwante, daß bei Grundstücksgeschäften, an denen die Verwaltung beteiligt war, nicht alles in Ordnung sein könnte, und verlangte deshalb vom Bürgermeister, er solle ihm unter Nennung von Roß und Reiter berichten. Weil der Bürgermeister und das Landratsamt, seine Rechtsaufsichtsbehörde, Datenschutzzweifel hatten, baten sie mich um Rat:

- Gibt es hinreichend Anlaß, der Frage nachzugehen, ob Rathausbedienstete und ihre Angehörigen beim Erwerb oder

Tausch von Gemeindegrundstücken oder beim Verkauf ihrer Grundstücke an die Gemeinde bevorzugt wurden, bestehen keine Bedenken, daß die Gemeinde ihre Unterlagen über die Grundstücksgeschäfte dieser Personen sichtet, auswertet und dem Gemeinderat berichtet.

- Genau so ist es, wenn der Gemeinderat von der Verwaltung wissen will, ob sie Rathausbedienstete, Gemeinderäte, Ortschaftsräte und deren Verwandte bei ihrer Entscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts begünstigt hat. Der Gemeinderat kann bei solcher Konstellation von der Verwaltung verlangen, daß sie die Grundstückskaufverträge und alle anderen Unterlagen, die bei ihr in Zusammenhang mit der Ausübung der Vorkaufsrechte entstanden sind, unter diesem Aspekt auswertet und ihm darüber berichtet. Schließlich hat ja der Gemeinderat die Gemeindeverwaltung zu kontrollieren und muß, wenn Mißstände auftreten, für deren Beseitigung sorgen.
- Nicht akzeptabel wäre dagegen, alle Kaufverträge, die eine Gemeinde im Blick auf ihr eventuelles Vorkaufsrecht erhält, daraufhin auszuwerten, ob Rathausbedienstete ihr amtliches Wissen z. B. über eine künftige Ausweisung von Baugebieten dazu ausnutzten, sich selbst oder ihnen nahestehenden Personen Vorteile zu verschaffen. Denn ein so weit gestecktes Untersuchungsziel läßt sich durch eine Einsichtnahme in die Grundstückskaufverträge gar nicht erreichen. Zudem geht es auch nicht an, so mit den Kaufverträgen von Personen umzugehen, die keinerlei Beziehungen „zum Rathaus“ haben, aber wegen des Vorkaufsrechts den Kaufvertrag dort vorlegen müssen.

1.6 Der Ahnenforscher — zu gut bedient

Ein Familienforscher aus dem südlichen Schwarzwald, dem ich vor nahezu 10 Jahren erläutert hatte, was bei der Herausgabe von Ortssippenbüchern datenschutzrechtlich zu beachten ist, schickte mir eines seiner inzwischen fertig gewordenen Werke: die Familiengeschichte einer Gemeinde. Gleichzeitig schilderte er mir, wie er beim Zusammentragen der Daten für dieses Werk und ähnliche Familiengeschichten anderer Gemeinden vorgegangen ist und wie er dabei mit den Bürgermeisterämtern zusammengearbeitet hat. Mit seiner Vermutung, ich könne bei der Lektüre vielleicht die Hände über dem Kopf zusammenschlagen, lag er gar nicht so falsch; denn wie er es und manche Gemeinde machten, hatte ich wahrlich einst nicht empfohlen:

- Die Gemeinden überließen ihm alte Wählerverzeichnisse, damit er darin die Personen kennzeichnen kann, an deren Einwilligung zur Aufnahme in die Familienchronik ihm gelegen war. Für solche Zwecke dürfen freilich Gemeinden Wählerverzeichnisse nicht verwenden.
- Die Gemeinden überließen ihm außerdem die Geburtenbücher, Heiratsbücher, Sterbebücher und Familienbücher ihres Standesamtes zur Durchsicht, damit er sich die Angaben, auf die es ihm ankam, selbst heraussuchen konnte. So konnte er diese Bücher nach Herzenslust durchblättern und natürlich auch Einträge über solche Personen lesen, die er gar nicht in die Ortschronik aufnehmen wollte oder die ihrer Aufnahme nicht zugestimmt hatten. Auch das alles läßt das Personenstandsgesetz nicht zu.
- In der „Familiengeschichte“ fanden sich selbst solche Personen wieder, die ihre Einwilligung zur Veröffentlichung ihrer Daten nicht erteilt hatten. Sie waren mit Familiennamen, Anfangsbuchstaben des Vornamens und dem Klammerzusatz Datenschutz aufgenommen worden.

Weil das alles schon passiert war, konnte ich nur noch die Rechtsaufsichtsbehörden bitten, ein Auge darauf zu haben, daß sich die Gemeinden wenigstens künftig gesetzestreu verhalten.

2. Immer wieder das alte Lied — Fehler bei der Veröffentlichung von Einwohnerdaten

Wer nicht will, daß sein Name, seine Anschrift und sein Beruf im Einwohner- oder Adreßbuch seiner Gemeinde erscheint oder daß andere aus Amtsblatt, Presse und Rundfunk erfahren, daß er Goldene Hochzeit oder 70. Geburtstag u. ä. feiert, kann dies verhindern. Er muß seinen Wunsch nur sein Bürgermeisteramt wissen lassen. So steht es jedenfalls im Meldegesetz. Trotzdem beschwerten sich Jahr für Jahr Bürger, weil ihre Gemeinde trotz ihres Widerspruchs ihre Daten veröffentlichte. 1994 erfuhr ich dies von Benningen a. N., Leinfelden-Echterdingen, Remseck a. N. und Villingen-Schwenningen; die Verstöße beanstandete ich dann jeweils nach § 26 LDSG. Den Vogel schoß die Stadt Wertheim ab. Bereits 1986 baten sie mehrere Einwohner, künftig von der Veröffentlichung ausgenommen zu werden. Doch als 1989 eine Neuauflage des Stadtadreßbuches erschien, fanden sie sich dort wieder — so als ob sie nie Widerspruch eingelegt hätten. Ihre Widersprüche, die die Stadt immerhin im Posteingangsbuch registriert hatte, waren beim Einwohnermeldeamt spurlos verschwunden und nicht, wie es notwendig gewesen wäre, im Melderegister vermerkt. Auf meine damalige Beanstandung nach § 26 LDSG holte das Einwohnermeldeamt dies nach. Als die besagten Einwohner Ende 1993 ein Exemplar der Neuauflage des Adreßbuchs 1993 zu Gesicht bekamen, trauten sie ihren Augen nicht: sie standen allesamt wieder drin. Diesmal wartete das Bürgermeisteramt Wertheim mit der Erklärung auf, es habe dem mit der Herausgabe des Adreßbuchs beauftragten Verlag auch eine Liste der Widersprecher zur Gegenkontrolle überlassen, damit sie nicht in das Adreßbuch kommen. Der Verlag habe dann aber versehentlich und ohne weitere Rücksprache mit ihm auch diese Einwohner in die Druckvorlage aufgenommen. Das Bürgermeisteramt habe zum Glück, schrieb es mir, den Fehler rasch bemerkt und dem Verlag die ganze Auflage zur Vernichtung zurückgegeben. Auch wenn, wie das Bürgermeisteramt sagt, kein Exemplar des Adreßbuchs 1993 an die Öffentlichkeit gelangt sein sollte, war sein Vorgehen trotzdem rechtswidrig. Es hätte nämlich die Daten der Widersprecher nie und nimmer, auch nicht quasi zur Gegenkontrolle, dem Verlag geben dürfen.

Fehler machen Gemeinden auch immer noch bei der öffentlichen Bekanntmachung, in der sie die Einwohner auf ihr Widerspruchsrecht hinweisen:

- Das Meldegesetz schreibt vor: zwischen der Bekanntmachung des Hinweises auf das Widerspruchsrecht und der Herausgabe der Daten an den Adreßbuchverlag dürfen längstens vier Monate liegen. Doch darum kümmerten sich die am Ermstal-Adreßbuch beteiligten Gemeinden, darunter Metzingen und Riederich, wenig. Sie ermächtigten den Adreßbuchverlag, sich die notwendigen Einwohnerdaten bei ihrem Rechenzentrum zu beschaffen, ohne ihm irgendwelche zeitlichen Vorgaben zu machen. Der Verlag ließ sich damit Zeit. Das Ergebnis war, daß am Ende zwischen dem Hinweis auf das Widerspruchsrecht und dem Erscheinen des Adreßbuchs 10 Monate lagen. Ein klarer Verstoß, den ich gegenüber Metzingen und Riederich nach § 26 LDSG beanstandete.
- Längst informieren auch noch nicht alle Gemeinden ihre Bürger zutreffend über ihr Widerspruchsrecht. So in Tiefenbronn: dort war auf Seite 1 des Mitteilungsblattes zu lesen, wer 1994 das 70. Lebensjahr vollende oder ein Ehejubiläum begehe und nicht wolle, daß dieses Ereignis im Mitteilungsblatt und in der Presse

bekanntgegeben werde, müsse dies spätestens sechs Wochen vor dem Jubiläum mitteilen; auf Seite 3 hieß es dagegen, wer wolle, daß eine Veröffentlichung der Geburtstage auf Dauer unterbleibe, müsse dies schriftlich beantragen und dafür eine Verwaltungsgebühr von 10 DM bezahlen. Schon die Frist war nicht in Ordnung, weil der Bürger jederzeit Widerspruch einlegen kann, der Hinweis auf die Verwaltungsgebühr schlichtweg falsch. Keine Gemeinde darf eine Gebühr erheben, wenn der Bürger von seinem Recht Gebrauch macht, die Veröffentlichung seiner Jubiläen auf Dauer zu unterbinden. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG brachte das Bürgermeisteramt die Sache in Ordnung.

3. Noch ein Dauerbrenner — Die Auskunft aus dem Melderegister

Das Melderegister, in dem alle derzeitigen und ehemaligen Einwohner einer Gemeinde bis zurück auf 35 Jahre verzeichnet sind, ist eine Datensammlung besonderer Art: es ist ausdrücklich auch dazu da, Behörden und Bürgern Auskunft zu geben.

3.1 Begehrliche Blicke der Landratsämter in die Melderegister

Um den Landratsämtern die Veranlagung der Müllgebühren zu ermöglichen, dürfen sie die Einwohnermeldeämter sogar laufend über Zuzug und Wegzug von Einwohnern unterrichten. Eines ist den Landratsämtern bislang jedoch verwehrt: sie haben nicht das Recht, Einwohnerdaten aus dem Melderegister der Gemeinden automatisch abzurufen und sich am Bildschirm anzeigen zu lassen. Die Einrichtung solcher Abrufverfahren können sie auch nicht einfach mit ihren Gemeinden vereinbaren. Dazu bedürfte es einer besonderen Rechtsvorschrift, die es aus gutem Grund nicht gibt. Nicht alle Landratsämter wollen sich mit dieser Rechtslage abfinden. So ließ sich das Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis mit Zustimmung der meisten seiner Gemeinden vom Regionalen Rechenzentrum Alb-Schwarzwald ein Abrufverfahren auf die Melderegister der Gemeinden einrichten, um die Veranlagung der Müllgebühren bequemer durchführen zu können. Damit ist nach meiner Beanstandung gemäß § 26 LDSG zwar jetzt Schluß; aber auch andernorts gab es ähnliche Versuche. So empfahl das Regionale Rechenzentrum Mittlerer Neckar den Landratsämtern in Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg und Rems-Murr-Kreis, sie sollten sich doch mit ihren Gemeinden jeweils über die Einrichtung eines Online-Anschlusses ihrer Kfz-Zulassungsstellen an die Melderegister verständigen. Nach meinem Hinweis auf die Rechtslage unterblieb dieses Vorhaben.

3.2 Melderegisterauskunft über die falsche Person

Wenn ein Gläubiger wissen will, wohin sein säumiger Schuldner verzogen ist, darf ihm das Einwohnermeldeamt natürlich die neue Anschrift mitteilen. Anfragen dieser Art sind für die Einwohnermeldeämter geradezu ein Massengeschäft. Deshalb scheint es fast unausweichlich, daß sich dabei immer wieder Fehler einschleichen. Die Folge: in schöner Regelmäßigkeit teilen mir Bürger mit, sie hätten Besuch von einem Gerichtsvollzieher erhalten, der eigentlich eine ganz andere Person aufsuchen wollte, aber infolge einer falschen Melderegisterauskunft an sie, den Falschen, geraten sei. Eine solche peinliche Personenverwechslung unterließ z. B. auch dem Einwohnermeldeamt der Stadt Ravensburg. Anstatt dem anfragenden Gläubiger zu sagen, daß im Melderegister keine Person verzeichnet ist, auf welche die Personalien des Gesuchten voll zutreffen, nannte es kurzerhand einen früheren Einwohner gleichen Namens, der jedoch nie unter der-

selben Adresse wie der Gesuchte gewohnt hatte — und griff damit prompt daneben. So kann es nicht gehen, weshalb ich die fehlerhafte Auskunft nach § 26 LDSG beanstandete.

4. Vom öffentlichen Disput zwischen Rathaus und Bürgern

Immer wieder macht auch Probleme, wie ich schon ab und an beschrieb, ob bei bestimmten kommunalen Situationen das Öffentlichkeitsprinzip oder das Geheimhaltungsinteresse einzelner Vorrang hat. Manchmal kommt es darüber in Städten und Gemeinden zu Auseinandersetzungen und dann ist oft mein Rat gefragt. Dazu nur einige Beispiele:

- Darf ein Ortschaftsrat in öffentlicher Sitzung einen Sachstandsbericht der Verwaltung darüber, was aus den Befangenheitswürfen eines Ortschaftsratsmitglieds gegen den früheren Ortsvorsteher wurde, erörtern und dürfen die Namen der beiden Kontrahenten schon in der öffentlich bekannt gemachten Tagesordnung auftauchen? Ja, weil die Bürgerschaft ein erhebliches Interesse daran hat, sich durch Teilnahme an der Sitzung ein eigenes Bild davon machen zu können, ob im Ortschaftsrat „alles mit sauberen Dingen zugeht“.
- Auch nichts dagegen, daß im Amtsblatt einer Stadt mit ca. 14 000 Einwohnern über eine Gemeinderatssitzung zu lesen war, daß das Bürgermeisteramt an einem bestimmten Haus in der ... -Straße mit der Hausnummer ... eine Schallmessung durchführen ließ, nachdem es jahrelang öffentliche Auseinandersetzungen gegeben hatte, wie stark in dieser Straße die von einem als Bolzplatz benutzten Sportplatz ausgehenden Lärmemissionen sind.
- Zu Recht lehnte eine andere Stadt ab, Name und Anschrift der Bürger zu veröffentlichen, die sich in einer Unterschriftenliste gegen eine vom Gemeinderat beschlossene Probesperrung der Innenstadt für den Kfz-Verkehr ausgesprochen hatten. Zwar hat die Öffentlichkeit durchaus ein Interesse zu erfahren, wie stark die Sperrung die Protestierer betraf, um deren Protest richtig bewerten und einordnen zu können. Doch dazu hätte man der Öffentlichkeit nur zu sagen brauchen, wie viele Bürger insgesamt protestierten und wie viele davon jeweils in den einzelnen Stadtbezirken wohnen oder überhaupt nicht in der Stadt.
- Auch in einem Dorf mit ca. 2 400 Einwohnern ist die baurechtliche Genehmigung eines Schweinemaststalls in nur mäßigem Abstand von der Wohnbebauung keine alltägliche Sache, sondern wegen der zu erwartenden Geruchsbelästigung durchaus geeignet, die Gemüter zu erregen. Deshalb war nicht zu beanstanden, daß der Bürgermeister im Amtsblatt die Einwohner darüber informierte, daß das Landratsamt dem namentlich genannten Bauherrn die Errichtung des Schweinemaststalls genehmigt und was der Gemeinderat in seiner Stellungnahme zu dem Baugesuch gesagt hat.
- Keinesfalls geht normalerweise dagegen an, in der Tagesordnung einer öffentlichen Gemeinderatssitzung die Namen der Bauherrn aufzuführen, mit deren Baugesuch sich der Gemeinderat befassen wird. Zwar müssen die Bürger der Tagesordnung entnehmen können, um was es in der Sitzung geht. Doch genügt dafür in der Regel eine allgemeine Beschreibung des Bauvorhabens und die Bezeichnung des Baugrundstücks mit Straße und Hausnummer. Nur ausnahmsweise kann es einmal vertretbar sein, den Bauherrn namentlich in der Tagesordnung aufzuführen — so, wenn gerade seine Person für die Beratung von Interesse ist.

- Genau so verhielt es sich bei einem Bericht über eine Gemeinderatssitzung im Amtsblatt einer Gemeinde, in dem zu lesen war, daß der Gemeinderat die Bauvoranfrage des Herrn X. Y. abgelehnt hatte. Besagter Herr X. Y. war nämlich selbst Mitglied des Gemeinderats und wollte eine Ausnahme von einer Veränderungssperre, die der Gemeinderat geraume Zeit zuvor zur Sicherung der Bauleitplanung verhängt hatte.

5. Zu mitteilsam!

Man erlebt es im Alltag immer wieder: auf eine einfache Frage, die sich kurz und bündig mit ja oder nein beantworten ließe, antwortet der Befragte mit langen Ausführungen zu Dingen, nach denen gar nicht gefragt war. Passiert einem dies privat, ist es mitunter ziemlich lästig. Ist eine Behörde so mitteilsam und gibt, statt nur die ihr gestellten Fragen zu beantworten, aus welchen Gründen auch immer darüber hinaus persönliche Informationen über andere weiter, dann ist dies schlicht und einfach unzulässig. Das mußte ich der Landeskreditbank Baden-Württemberg (LAKRA) in folgendem Fall klar machen:

Eine Stadt hatte den Bewohner eines Einfamilienhauses, das die LAKRA mit einem zinsverbilligten Darlehen öffentlich gefördert hatte, aufgefordert, ihr die Angaben zu machen, die sie für ihre Entscheidung braucht, ob er Fehlbelegungsabgabe zahlen muß. Der Mann gab in seiner Antwort an, das Darlehen sei bereits zurückgezahlt, er bewohne deshalb keine öffentlich geförderte Wohnung im Sinne des Wohnungsbindungsgesetzes und müsse schon aus diesem Grund keine Fehlbelegungsabgabe bezahlen. Weil nach den städtischen Unterlagen das Darlehen noch nicht vollständig zurückgezahlt war, fragte die Stadt sodann noch bei der LAKRA nach, ob „eine Ablösung (des Darlehens) erfolgt ist bzw. wie lange die Bindungsfrist noch besteht“. Anstatt der Stadt nur mitzuteilen, daß die Wohnungsbindung noch besteht, übersandte ihr die LAKRA einen für bankinterne Zwecke geführten Kontoauszug, auf dem alle für die LAKRA wichtigen Daten über das Darlehen standen und zudem noch alle Einzelheiten, wie der Mann bei dessen Tilgung vorgegangen war. Das war des Guten entschieden zuviel. Betätigt sich die LAKRA auf dem Gebiet der staatlichen Wohnbauförderung, muß sie nämlich wie Behörden das Landesdatenschutzgesetz beachten. Sie durfte deshalb der Stadt auf deren Anfrage nur die persönlichen Daten über den Mann, der dieses Darlehen erhalten hatte, weitergeben, die diese benötigte. Welche Daten dies waren, ergab sich klipp und klar aus der Anfrage der Stadt. Die LAKRA räumte mir gegenüber den Datenschutzverstoß ein, bedauerte den, wie sie sagte, einmaligen Vorfall und entschuldigte sich bei dem Mann.

4. Teil: Gesundheit und Soziales

1. Abschnitt: Gesundheit

1. Das eingegliederte Gesundheitsamt

Was sich seit längerem ankündigte, soll jetzt wahr werden. Die Landesregierung macht mit ihrer Absicht ernst, die staatlichen Gesundheitsämter in die Landratsämter oder Bürgermeisterämter der Stadt-

kreise einzugliedern und brachte deshalb vor kurzem den Entwurf eines Gesundheitsdienstgesetzes in den Landtag ein (LT-Drs. 11/4871). Diese Gelegenheit nutzt sie zugleich dafür, den öffentlichen Gesundheitsdienst auf eine neue Rechtsgrundlage zu stellen. Das ist nun wahrlich an der Zeit, denn für die Gesundheitsämter gilt bislang immer noch das Reichsgesetz über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens aus dem Jahr 1934, das den Anforderungen der heutigen Zeit beim besten Willen nicht mehr entspricht. Darin steht z. B. nichts darüber, wie die Gesundheitsämter mit Patientendaten umzugehen haben. Verwundert war ich deshalb schon etwas, daß auch das Sozialministerium in seinem ersten Entwurf eines Gesundheitsdienstgesetzes, den es mir im Februar 1994 zuleitete, diese wichtige Frage völlig ausgeklammert hatte. Das änderte sich dann freilich. Allerdings befriedigten die anfänglichen Vorstellungen des Sozialministeriums gerade in diesem Punkt nicht recht: es wollte den Gesundheitsämtern generell das Recht einräumen, Patientendaten an die Polizei, Staatsanwaltschaft oder andere Stellen zur Verfolgung jedweder Straftat oder Ordnungswidrigkeit weiterzugeben. Eine solche Regelung würde die ärztliche Schweigepflicht in einem Ausmaß durchbrechen, wie es bislang unserer Rechtsordnung fremd ist. Der jetzt in den Landtag eingebrachte Gesetzentwurf enthält diese Regelung mit Grund nicht mehr. Insgesamt ist der Gesetzentwurf der Landesregierung ersichtlich bemüht, den Datenschutz in angemessener Weise zu berücksichtigen. In einem Punkte hätte ich freilich begrüßt, wenn sich das Sozialministerium gegenüber den Wünschen anderer Ressorts hätte durchsetzen können: ursprünglich wollte es vorschreiben, daß die Gesundheitsämter innerhalb der Landratsämter und Bürgermeisterämter eine eigenständige Organisationseinheit bilden. Mit einer solchen Regelung wäre für jedermann deutlich, daß auch das eingegliederte Gesundheitsamt wegen der vielen Patientendaten, mit denen es umzugehen hat und die unter die ärztliche Schweigepflicht fallen, innerhalb des Landratsamts/Bürgermeisteramts eine eigenständige Stellung hat und seine Aufgaben nicht auf andere übertragen darf. Der Gesetzentwurf der Landesregierung schreibt dies nun nicht mehr ausdrücklich vor, sondern verlangt nur noch, die innerbehördliche Organisation der Gesundheitsbehörden so zu gestalten, daß die ärztliche Schweigepflicht und andere Geheimhaltungsvorschriften gewahrt bleiben. Ergänzend heißt es in der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfs, daß die organisatorischen Abläufe bei der Poststelle, im Schreib- und im Botendienst der Gesundheitsämter so zu gestalten sind, daß die ärztliche Schweigepflicht nicht verletzt wird. Wenn die Praxis dies in Zukunft hinreichend beachtet, wäre schon viel gewonnen.

2. Die Kassenzahnärztliche Vereinigung

2.1 Die Kassenzahnärztliche Vereinigung Freiburg

Wer bei einer gesetzlichen Krankenkasse versichert ist, bekommt normalerweise von der Tätigkeit der Kassenzahnärztlichen Vereinigungen nicht viel mit. Doch sollte man sich nicht darüber hinwegtäuschen, welche wichtige Funktion diese Institutionen im System der gesetzlichen Krankenversicherung erfüllen. Sie müssen für eine ausreichende, wirtschaftliche und qualitativ ordnungsgemäße Versorgung der Versicherten mit zahnärztlichen Leistungen sorgen. Außerdem vertreten sie die Interessen der Zahnärzte gegenüber den Krankenkassen. Vor allem aber rechnen sie die von den Zahnärzten erbrachten Leistungen mit den Krankenkassen ab. Dazu müssen ihnen diese vierteljährlich ihre Abrechnungsscheine einreichen, auf denen vermerkt ist, was sie bei den einzelnen Patienten gemacht haben. Wegen dieser vielfältigen Aufgaben kommen die Kassenzahnärztlichen Vereinigungen

heute nicht mehr ohne EDV aus. Wie die Datenverarbeitung bei ihnen funktioniert, sahen wir uns bei der Kassenzahnärztlichen Vereinigung Südbaden in Freiburg i. Br. (KZV Freiburg) genauer an. In ihr sind alle im Regierungsbezirk Freiburg zur kassenzahnärztlichen Versorgung zugelassenen ca. 1 300 Zahnärzte zusammengeschlossen. Unser Besuch ergab, daß es dort mit dem Datenschutz in mancher Beziehung nicht zum Besten stand:

2.1.1 Mängel bei der Löschung von Abrechnungsdaten

Die KZV Freiburg bewahrte beim Kontrollbesuch noch Sicherungsbänder auf, auf denen bis zurück zum 1. Quartal 1991 Abrechnungsdaten gespeichert waren — also Angaben darüber, welcher Zahnarzt welche Leistungen erbracht hat. An eine Löschung dieser Bänder hatte die KZV Freiburg bis zum Kontrollbesuch noch nicht gedacht, obwohl sie nach dem SGB V solche Abrechnungsdaten nicht länger als zwei Jahre nach Abschluß des Geschäftsjahres, in dem die Abrechnung mit den Krankenkassen erfolgt, speichern darf. Deshalb hätte sie die Abrechnungsdaten aus dem Jahr 1991 schon Ende 1993 löschen müssen. Trotz meiner Beanstandung nach § 26 LDSG will die KZV Freiburg dieser Löschpflicht nicht nachkommen, sondern ihre Abrechnungsdaten mindestens fünf Jahre lang speichern. Dem trat ich mit Nachdruck entgegen. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

2.1.2 Die unzulässige Speicherung Versicherter

Die KZV Freiburg erfaßte in ihrem Abrechnungsverfahren für Zahnersatz und kieferorthopädische Leistungen mit den Abrechnungsdaten auch die Namen der Versicherten und druckte sie anschließend auf den Abrechnungsunterlagen für die Krankenkassen aus. Die Krankenkassen können dann über die Namen der Versicherten die Abrechnungsunterlagen mit den ihnen vor Behandlungsbeginn zur Genehmigung vorgelegten Heil- und Kostenplänen zusammenführen und so die Abrechnung der KZV Freiburg auf ihre sachliche und rechnerische Richtigkeit überprüfen. Eigentlich ist diese Vorgehensweise der KZV Freiburg nicht korrekt; denn seit Inkrafttreten des Gesundheitsreformgesetzes darf sie Abrechnungsdaten nicht mehr versichertenbezogen speichern. Allerdings besteht zur Zeit noch ein erhebliches Bedürfnis, daß die KZV Freiburg so, wie es auch die anderen drei Kassenzahnärztlichen Vereinigungen im Lande tun, verfährt. Denn ohne diese Verfahrensweise könnten die Krankenkassen keine Abrechnungsunterlagen mit den Heil- und Kostenplänen zusammenführen. Aus diesem Grund bin ich übergangsweise, bis die Kassenzahnärztlichen Vereinigungen mit den Verbänden der Krankenkassen ein neues Verfahren für die Kostenerstattung vereinbart haben, damit einverstanden, daß die Kassenzahnärztlichen Vereinigungen den Namen der Versicherten erfassen und in den Abrechnungsunterlagen für die Krankenkassen ausdrucken. Doch sobald dies geschehen ist, gibt es keinerlei Grund mehr für sie, den Namen des Versicherten weiter zu speichern. Ich forderte deshalb die KZV Freiburg auf, ab sofort die Namen der Versicherten nach der Fertigstellung der Quartalsabrechnung zu löschen. Die KZV Freiburg will künftig so verfahren.

2.1.3 Die gemeinsame Datenbank

Die KZV Freiburg und die Bezirkszahnärztekammer Freiburg sind zwar rechtlich voneinander unabhängig, haben aber gleichwohl einiges gemeinsam: die Mitglieder der

KZV Freiburg sind gleichzeitig Mitglieder der Bezirkszahnärztekammer; beide sind zudem in einem gemeinsamen Bürogebäude untergebracht und organisatorisch und personell eng miteinander verflochten. Mehrere Mitarbeiter der KZV Freiburg erledigen zugleich Aufgaben der Bezirksärztekammer. Eine weitere Gemeinsamkeit: beide Institutionen speichern die Daten ihrer Mitglieder in einer Datenbank. Nun ist zwar das Führen einer gemeinsamen Datenbank durch zwei Institutionen keineswegs von vornherein unzulässig. Notwendig sind dann jedoch klare Regelungen, wer für die Verarbeitung welcher Daten verantwortlich ist; auch müssen die Mitarbeiter wissen, für wen sie jeweils tätig sind. Nur wenn dies klar ist, können die einzelnen Zahnärzte auch erkennen, gegenüber welcher Institution sie gegebenenfalls ihr Recht auf Auskunft, Berichtigung, Sperrung oder Löschung geltend machen müssen und wer ihnen für Schadenersatzansprüche bei etwaiger unzulässiger oder unrichtiger Verarbeitung ihrer Daten haftet. Trotzdem gibt es in Freiburg diese Regelungen nicht. Dies ist ein erheblicher Mangel, den ich nach § 26 LDSG beanstandete. Inzwischen legte mir die KZV Freiburg zwar eine Liste vor, aus der hervorgeht, welche der in der Datenbank gespeicherten Angaben die KZV und welche die Bezirkszahnärztekammer benötigt, mehr aber nicht. Nach wie vor fehlen klare Vorgaben, wer rechtlich für die Verarbeitung dieser Daten verantwortlich ist. Nachbesserung ist deshalb nach wie vor dringend geboten.

2.1.4 Mängel bei der Datenträgerkontrolle

Besonders groß ist das Risiko, daß Unbefugte die Daten auf Disketten, Magnetbändern und anderen beweglichen Datenträgern lesen, kopieren oder entfernen. Deshalb gilt es, durch geeignete Sicherheitsvorkehrungen dem entgegenzuwirken. Daran ließ es die KZV Freiburg fehlen. Sie registrierte weder, an welche PC-Benutzer sie wie viele Disketten ausgegeben hat, noch führte sie eine Liste, wie viele Sicherungsbänder mit gespeicherten personenbezogenen Abrechnungsdaten überhaupt existieren. Zudem durften ihre Mitarbeiter diese Bänder an ihrem Arbeitsplatz aufbewahren. Die Folge davon war, daß die Mitarbeiter der KZV Freiburg weitgehend unkontrolliert und unkontrollierbar mit Datenträgern umgehen konnten. Nach meiner Beanstandung nach § 26 LDSG stellte die KZV Freiburg diese Mängel ab.

2.1.5 Die großzügige Vergabe von Zugriffsrechten

Für die Vergabe von Zugriffsrechten gilt der Grundsatz: jeder Mitarbeiter soll nur Zugriff auf die Daten und Programme erhalten, die er tatsächlich braucht, um seine konkreten Aufgaben zu erfüllen. Weil die Zugriffsrechte von Systemverwaltern besonders weit reichen, gilt es, bei ihrer Vergabe besonders restriktiv vorzugehen, weil ansonsten das Mißbrauchsrisiko zu groß ist. Mit diesem Grundsatz nahm es die KZV Freiburg auch nicht so genau: sie stattete gleich 6 ihrer Mitarbeiter mit diesen Zugriffsrechten eines Systemverwalters aus. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG ändert sich dies: inzwischen gibt es nur noch einen Systemverwalter.

2.2 Die Kündigung der Gruppenversicherung

Auch Zahnärzte können krank werden und tun deshalb gut daran, vorzusorgen und für sich und ihre Familie eine Krankenversicherung abzuschließen. Jeder, der sich privat krankenversi-

chert, ist seit jeher daran interessiert, dies zu möglichst günstigen Konditionen zu tun. Deshalb kam die Kassenzahnärztliche Vereinigung (KZV) Stuttgart schon 1959 auf die Idee, ihren Mitgliedern, den Kassenzahnärzten, dabei zu helfen und schloß mit einer privaten Krankenversicherung eine Gruppenversicherung ab. In deren Rahmen konnten sich seitdem die Kassenzahnärzte der KZV Stuttgart mit ihrer Familie günstig versichern. 1993 entschloß sich die KZV Stuttgart, diese Gruppenversicherung zu kündigen, weil sie inzwischen mit den Leistungen dieser privaten Krankenversicherung nicht mehr zufrieden war. Da sie aber weiterhin ihren Kassenzahnärzten zu einer günstigen privaten Krankenversicherung verhelfen wollte, beauftragte sie einen Versicherungsmakler, bei anderen Krankenversicherungen Angebote für eine neue Gruppenversicherung einzuholen. Wie die KZV Stuttgart dabei vorging, kritisierten einige ihrer Mitglieder sehr zu Recht. Die KZV Stuttgart hatte nämlich die Krankenversicherung, mit der sie die Gruppenversicherung einst abgeschlossen hatte, aufgefordert, ihr mitzuteilen, welche ihrer Kassenzahnärzte mit welchen Angehörigen bei ihr zur Zeit versichert sind; außer deren Vor- und Zuname wollte sie zugleich auch noch deren Geburtsdatum, Anschrift, Beitragsklasse und Krankenversicherungsbeitrag wissen. Die Krankenversicherung tat wie ihr geheißen und listete alle bei ihr ca. 940 versicherten Kassenzahnärzte und deren Angehörige mit den weiteren erbetenen Angaben auf. Diese Liste gab die KZV Stuttgart dem Versicherungsmakler; dieser wiederum überließ sie einer anderen privaten Krankenversicherung, damit diese auf deren Grundlage der KZV Stuttgart ein Angebot für einen neuen Gruppenversicherungsvertrag unterbreite. Bei alledem hatte sich die KZV Stuttgart lediglich ausbedungen, daß der Versicherungsmakler und die von ihm angesprochene Krankenversicherung die Liste nur für das erbetene Angebot verwenden und nicht ansonsten weitergeben.

So gut gemeint die Vorsorgemaßnahme der KZV Stuttgart auch gewesen sein mag, so hätte sie es ganz sicher nicht machen dürfen. Denn, zu den gesetzlichen Aufgaben einer Kassenzahnärztlichen Vereinigung gehört, wie sich aus dem Fünften Buch des Sozialgesetzbuchs klipp und klar ergibt, nicht, zugunsten ihrer Mitglieder Gruppenversicherungsverträge abzuschließen. Deshalb durfte die KZV Stuttgart die Liste mit den Daten ihrer im Rahmen der Gruppenversicherung ca. 940 krankenversicherten Kassenzahnärzte und deren Angehörigen nicht ohne deren Wissen und Einverständnis anfordern und an den Versicherungsmakler weitergeben. Diesen Verstoß gegen §§ 11, 15 LDSG mußte ich deshalb nach § 26 LDSG beanstanden. Die KZV Stuttgart versicherte mir daraufhin, sie nehme den bedauerlichen Vorfall zum Anlaß, in Zukunft die Belange des Datenschutzes kritischer als bisher in ihre Überlegungen und Aktivitäten einzubeziehen.

3. Die Kassenärztlichen Vereinigungen

3.1 Das Führungszeugnis

Will ein Arzt außer Privatpatienten auch Kassenpatienten behandeln, muß er als Kassenarzt – Vertragsarzt nennt ihn neuerdings das Gesetz, doch hier und jetzt soll es bei dem vertrauten Ausdruck Kassenarzt bleiben – zugelassen sein. Über solche Zulassungen entscheiden die Zulassungsausschüsse der Kassenärztlichen Vereinigungen; ihnen gehören Vertreter der Ärzte und der Krankenkassen an. Welche Unterlagen ein Arzt dem Zulassungsausschuß vorlegen muß, wenn er einen Antrag auf Zulassung

stellt, regelt die Zulassungsverordnung für Ärzte von 1957 (Ärzte-ZV). Unter anderem verlangt sie, dem Antrag sei ein „polizeiliches Führungszeugnis“ beizufügen. Diesen Ausdruck hört man heutzutage noch oft; doch seit Inkrafttreten des Bundeszentralregistergesetzes von 1971 gibt es das polizeiliche Führungszeugnis nicht mehr. An seine Stelle sind zwei andere Arten von Führungszeugnissen getreten: zum einen das Führungszeugnis für Behörden, das das meiste enthält, was im Bundeszentralregister steht und welches das Bundeszentralregister stets direkt der Behörde senden muß; zum anderen das Führungszeugnis für jedermann, das das Bundeszentralregister jedem, der es für sich beantragt, auch selbst zusendet; darin sind anders als im Behördenführungszeugnis Bagatellsachen nicht vermerkt, weil insoweit das Bundeszentralregistergesetz dem Resozialisierungsinteresse den Vorrang vor einer vollständigen Auskunft gibt.

Die Frage war nun, ob die Ärzte-ZV sich mit einem Führungszeugnis für jedermann begnügt oder ob der Arzt, der als Kassenarzt zugelassen werden will, ein Behördenführungszeugnis zur Vorlage beim Zulassungsausschuß beantragen muß. Die 5 Zulassungsausschüsse im Lande stellten sich in der Vergangenheit unisono auf den Standpunkt, ein Behördenführungszeugnis müsse es sein. Von Rechts wegen konnten sie dies freilich nicht verlangen. Denn ein Arzt kann seinem Zulassungsantrag nur das Führungszeugnis für jedermann „beifügen“, wie es in der Ärzte-ZV heißt; ein Behördenführungszeugnis kann er selbst, wie gesagt, gar nicht erhalten. Zudem läßt es die Approbationsordnung selbst dann, wenn es um die Erlaubnis zur Ausübung des Arztberufs geht, mit einem Führungszeugnis für jedermann bewenden, so daß auch deshalb nicht einzusehen ist, warum man bei der Zulassung zum Kassenarzt strengere Anforderungen stellen sollte.

Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG ließen mich die Zulassungsausschüsse wissen, sie würden sich wegen der Rechtslage nunmehr mit einem Führungszeugnis für jedermann begnügen, merkten jedoch an, sie würden begrüßen, wenn durch eine Änderung der Ärzte-ZV das Behördenführungszeugnis zwingend vorgeschrieben wird. Das sollte man freilich gar nicht erst erwägen.

3.2 Zu viel ist zu viel

Das Gesundheitsstrukturgesetz hat es so gewollt: verschreiben Kassenärzte mehr Medikamente und Heilmittel als sie nach dem ihnen zugewilligten Arzneimittel- und Heilmittelbudget eigentlich dürften, müssen sie dafür mit Kürzungen ihres Honorars geradestehen. Weil ihr Budget auch die Kosten für solche Medikamente belasten, welche die Krankenkassen ihren Versicherten erst nachträglich erstatten, sind die Kassenärzte natürlich sehr daran interessiert, daß die Kassen ihren Patienten nicht zu Unrecht die Kosten für ein verschriebenes Medikament erstatten. Wohin dies führen kann, zeigt folgender Fall:

Ein Kassenpatient bat seinen Hautarzt, ihm ein bestimmtes Präparat zu verschreiben. Auf den Hinweis des Hautarztes, dieses Medikament bezahle die gesetzliche Krankenkasse nicht, erwiderte der Patient, erst kürzlich habe ihm seine Krankenkasse die Kosten genau für dieses Medikament erstattet. Der Hautarzt wandte sich daraufhin an seine Kassenärztliche Vereinigung, die KV-Südbaden, und forderte sie auf, bei der Krankenkasse wegen dieser Kostenerstattung, die er für rechtswidrig hielt, vorstellig zu werden. Zugleich überließ er der KV-Südbaden einen Kontoauszug, den ihm sein Patient gegeben hatte und aus dem hervorging, daß die Krankenkasse tatsächlich einen bestimmten Betrag auf dessen Konto überwiesen hatte. Dabei, meinte der Hautarzt, habe es sich

um die Kosten für das strittige Präparat gehandelt. Die KV-Südbaden reagierte wie gewünscht und wandte sich an die Krankenkasse. Bei deren Überprüfung stellte sich dann freilich die Sache anders heraus, wie die Krankenkasse der KV-Südbaden dann auch schrieb. Bei dem auf das Konto des Patienten überwiesenen Betrag handelte es sich in Wahrheit um die Erstattung für ein ganz anderes Präparat. Es ging um ein hormonales Kontrazeptivum (die sog. „Pille“), das eine Frauenärztin der Ehefrau des Patienten versehentlich auf einem Privatrezept zur Behandlung von Hormonstörungen verordnet hatte. Die Erstattung war deshalb zu Recht erfolgt. Die KV-Südbaden teilte daraufhin alles, was sie über die Beschwerden und Behandlung der Ehefrau des Patienten erfahren hatte, dem Hautarzt mit. Das war entschieden des Guten zuviel: um dessen Anfrage zu beantworten, hätte es völlig ausgereicht, ihn wissen zu lassen, daß die Krankenkasse nicht das vom Patient gewünschte Medikament, sondern ein anderes, seiner Frau verordnetes Präparat erstattet hatte. Damit hätte der Hautarzt gewußt, daß seine ursprüngliche Vermutung, die Krankenkasse habe die Kosten eines nicht verschreibungsfähigen Präparats erstattet, nicht zutraf. Auf diese Angaben hätte sich die KV-Südbaden umso mehr beschränken müssen, weil sie bei genauem Hinsehen schon aus dem Kontoauszug des Patienten mühelos entnehmen konnte, daß der Erstattungsbetrag in Wirklichkeit für dessen Ehefrau bestimmt war. Absolut unnötig und damit eindeutig ein Verstoß gegen das Sozialgeheimnis im Sinne von § 35 SGB I war infolgedessen, daß die KV-Südbaden zudem den Hautarzt auch noch prompt darüber informierte, welches Präparat der Ehefrau seines Patienten aus welchem Grund verordnet wurde. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG schloß sich die KV-Südbaden meiner Sicht der Dinge an und nahm den Vorfall zum Anlaß, ihre Mitarbeiter nochmals deutlich auf die Bestimmungen des Sozialdatenschutzes hinzuweisen.

4. Der behandelnde Arzt als Gutachter

In vielen Prozessen spielen medizinische Fragen eine Rolle. Meist ziehen dann die Gerichte einen Arzt als medizinischen Sachverständigen zu Rate. Das geschieht beispielsweise auch, wenn es um die zwangsweise Unterbringung eines Patienten in einem psychiatrischen Krankenhaus oder um die Anordnung einer Betreuung geht. Nicht selten beauftragen dann die Gerichte den Arzt, der gerade den Patienten behandelt oder früher einmal behandelt hat, mit der Erstellung des Sachverständigengutachtens. Daraus entstehen in der Praxis immer wieder Probleme. Denn es liegt auf der Hand, daß ein Arzt die Vertrauensbeziehung zu seinem Patienten nicht ungetrübt aufrechterhalten kann, wenn er ihm plötzlich nicht mehr nur als Arzt gegenübertritt, sondern zugleich als Gutachter des Gerichts. Zusätzliche Schwierigkeiten macht, daß er zum einen die ärztliche Schweigepflicht über das, was ihm sein Patient anvertraut hat, wahren muß, zum anderen aber dem Gericht alles mitzuteilen hat, was er als Gutachter feststellt. Damit ist die Interessenkollision vorprogrammiert.

Dies sagte sich auch ein Arzt eines Psychiatrischen Landeskrankenhauses. Er wollte deshalb von mir wissen, ob er verpflichtet ist, auf Ersuchen eines Amtsgerichts ein Sachverständigengutachten über einen seiner Patienten zu erstatten, der nicht bereit ist, ihn insoweit von seiner ärztlichen Schweigepflicht zu entbinden. Die Rechtslage, die ich ihm dann schilderte, sieht so aus:

Was ein Arzt in seiner Eigenschaft als gerichtlich bestellter Sachverständiger über einen Patienten erfährt, muß er grundsätzlich dem Gericht mitteilen; seine ärztliche Schweigepflicht steht dem nicht entgegen. Was der Arzt jedoch bei einer früheren oder laufenden Be-

handlung über den Patienten erfahren hat, darf er dem Gericht grundsätzlich nicht sagen — es sei denn, der Patient entbindet ihn von der ärztlichen Schweigepflicht. Tut der Patient dies nicht oder ist er dazu nicht in der Lage, besteht das Gericht aber trotzdem darauf, daß ihm der Arzt alles, was er weiß, sagt und damit auch Tatsachen berichtet, die unter seine ärztliche Schweigepflicht fallen, bleibt dem Arzt nichts anderes übrig als von seinem Recht, die Erstattung des Gutachtens zu verweigern, Gebrauch zu machen. Um diese für Patienten und Ärzte immer wieder diffizile Situation zu vermeiden, sollten die Gerichte, wo immer es angeht, nicht den behandelnden Arzt sondern einen anderen als Gutachter bestellen.

5. Der ermächtigte Arzt

Hat ein Kind in der Schule Lese- und Schreibprobleme, sorgen sich verantwortungsbewußte Eltern und bemühen sich, die Ursachen festzustellen und die Lernschwäche zu beheben. Was dabei auch passieren kann, zeigt folgender Fall: Die Eltern eines Kindes mit solchen Problemen beklagten sich bei meinem Amt bitter über die kinderpsychiatrische Abteilung eines Psychiatrischen Landeskrankenhauses (PLK), wohin der Kinderarzt ihr Kind überwiesen hatte. Hinter ihrem Rücken habe der behandelnde Arzt des PLK Auskünfte bei der staatlichen Bildungsberatungsstelle des Oberschulamts eingeholt, die sie zuvor mit ihrem Kind aufgesucht hatten. Zudem habe er auch noch Abschriften seiner beiden Arztbriefe an die Bildungsberatungsstelle gesandt, worin er diese über die Ergebnisse seiner psychiatrischen und psychologischen Untersuchung des Kindes informierte.

Meine Nachforschungen bestätigten: die Klage der Eltern war berechtigt. Der Arzt des PLK hatte tatsächlich bei der Bildungsberatungsstelle Auskünfte über das Kind eingeholt. Die Bildungsberatungsstelle gab sie ihm, weil er ihr bei seiner Anfrage schrieb, die Eltern seien mit der Übersendung eines Behandlungs- oder Untersuchungsberichts einverstanden. Dies verneinen die Eltern freilich entschieden. Befragt, wie es sich denn nun im einzelnen zugetragen habe, meinte der Arzt des PLK dann: die Mutter des Kindes habe ihm auf seine Frage, ob er dort nachfragen könne, nicht abschlägig geantwortet; deshalb habe er angenommen, sie sei einverstanden; versäumt habe er jedoch, die Eltern um ihr Einverständnis zu bitten, daß er der Bildungsberatungsstelle Abschriften seiner Briefe an den Kinderarzt sendet.

Eigentlich ein klarer Fall eines Datenschutzverstoßes des PLK, denkt man. Denn ohne schriftliches Einverständnis der Eltern darf ein PLK weder Auskünfte bei einer Bildungsberatungsstelle einholen noch Abschriften seiner Arztbriefe dorthin senden. Trotzdem kam es wegen einer Sondersituation, die sich im Zuge meiner Ermittlungen herausstellte, zu keiner Beanstandung nach § 26 LDSG. Der Arzt hatte nämlich das Kind gar nicht in seiner Eigenschaft als Mitarbeiter des PLK untersucht, sondern, ohne dies gegenüber den Eltern des Kindes oder sonst nach außen deutlich zu machen, im Rahmen seiner Nebentätigkeit als sog. ermächtigter Arzt — also als ein Arzt, der zur vertragsärztlichen Versorgung zugelassenen ist. Was ein ermächtigter Arzt tut, hat allein er zu vertreten — ganz gleich, ob, wo und wie er ansonsten als Arzt arbeitet. Anders gesagt: als ermächtigter Arzt hat er die gleiche Stellung wie ein niedergelassener Arzt, der zur vertragsärztlichen Versorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung zugelassen ist. Da ich nach dem Landesdatenschutzgesetz nur Psychiatrische Landeskrankenhäuser kontrollieren kann, nicht dagegen ermächtigte oder niedergelassene Ärzte, konnte ich den gravierenden Datenschutzverstoß nicht nach § 26 LDSG beanstanden. Ich konnte lediglich den Eltern schreiben, wie ich die Dinge sehe, und dem ermächtigten Arzt nahelegen, künftig sorgfältiger zu verfahren

und das, was er als ermächtigter Arzt über einen Patienten erfährt, nur dann anderen mitzuteilen, wenn sein Patient bzw. dessen gesetzlicher Vertreter darin zuvor eindeutig und möglichst schriftlich eingewilligt hat. Die Bildungsberatungsstelle forderte ich auf, sich in Zukunft nicht einfach mit dem Hinweis eines anfragenden Arztes zu begnügen, der Patient sei mit der erbetenen Auskunft einverstanden, sondern sich zumindest ab und an durch Stichproben zu überzeugen, daß tatsächlich eine korrekte Einwilligung des Patienten vorliegt.

2. Abschnitt: Sozialwesen

1. Das Sozial- und Jugendamt

Sozial- und Jugendämter haben es täglich mit traurigen Schicksalen zu tun und müssen von dem Leben der Menschen, die ihnen begegnen, viel wissen, um ihnen angemessen helfen zu können. Umso wichtiger ist, daß der Datenschutz gerade hier nicht zu kurz kommt.

1.1 Die Zumutung

Mitunter ist es einfacher, eine Gesetzesänderung zu beschließen, als sie in die Tat umzusetzen. Dafür ein Beispiel: im Sommer 1993 beschloß der Bundestag im Zuge der Verabschiedung des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms, die Sozialhilfestatistik zu erweitern. Danach sollten die Sozialämter ab 1. Jan. 1994 den Statistischen Landesämtern mehr Informationen als bislang über Sozialhilfeempfänger mitteilen. Der Haken an der Geschichte war: den jetzt neu mitzuteilenden „höchsten Schul- und höchsten Berufsausbildungsabschluß“ des Sozialhilfeempfängers kennen die Sozialämter gar nicht, weil es bei der Bewilligung der Sozialhilfe darauf nicht ankommt. Einige andere der neu zu machenden Angaben stehen seit jeher irgendwo in ihren Akten; doch sie herauszusuchen, ist mühsam; man muß dazu die Akten filzen. Ein geschäftstüchtiger Formularverlag, dem dies zu Ohren kam, witterte ein Geschäft und bot den Sozialämtern einen Vordruck „Ergänzungsbogen (zum vorliegenden Sozialhilfeantrag)“ an. Das Sozialamt des Landkreises Emmendingen griff zu und sandte Ende Dezember 1993 seinen Sozialhilfeempfängern diesen vierseitigen Vordruck ins Haus, auf dessen erster Seite zu lesen war:

„Sehr geehrte Hilfeempfängerin, sehr geehrter Hilfeempfänger!

Aufgrund der Einführung einer Bundesstatistik im Bereich der Sozialhilfe sind die nachfolgenden Angaben erforderlich. Wir bitten Sie, die nachstehenden Fragen vollständig zu beantworten und den Ergänzungsbogen innerhalb von 2 Wochen an die o.g. Behörde zurückzugeben.

Falls Sie mit dem Ausfüllen des Vordrucks Schwierigkeiten haben sollten, ist Ihnen Ihre Gemeindeverwaltung gerne behilflich. Sollten Sie Ihren Mitwirkungspflichten nicht nachkommen und unrichtige bzw. unvollständige Angaben machen, können Nachteile für Sie entstehen.

Mit freundlichen Grüßen“

Nach allem möglichen wurden die Sozialhilfeempfänger im „Ergänzungsbogen“ gefragt: anzugeben war Zeitpunkt und Ort der Eheschließung, im Falle einer Scheidung das Gericht, Datum und Aktenzeichen des Scheidungsurteils und die früher darin üblicherweise zu findende Aussage, aus wessen Verschulden die Ehe geschieden wurde. All das wollte der Vordruck gleich auch noch für alle Personen wissen, die im Haushalt des Sozialhilfeempfängers leben, und auch für etwaige Ehegatten, selbst wenn diese be-

reits verstorben oder geschieden waren oder getrennt lebten. Dazu kamen noch viele andere Fragen, die üblicherweise bei jedem Sozialhilfeantrag zu beantworten sind.

Zwar verständlich, daß sich das Sozialamt bemühte, die zusätzliche Belastung seiner Mitarbeiter durch die erweiterte Sozialhilfestatistik möglichst gering zu halten. So aber konnte es nun doch nicht gehen. Was das Kreissozialamt Emmendingen von den Sozialhilfeempfängern wissen wollte, war schlicht und einfach eine Zumutung: zum einen, weil es mit dem „Ergänzungsbogen“ nach viel mehr fragte, als es für die erweiterte Sozialhilfestatistik überhaupt wissen mußte; zum anderen, weil die Formulierung „Ergänzungsbogen zum Sozialhilfeantrag“ die Sozialhilfeempfänger glauben machen sollte, sie seien verpflichtet, die gestellten Fragen zu beantworten, wovon in Wirklichkeit keine Rede sein konnte. Und dann auch noch Nachteile anzudrohen, wenn die Angaben verweigert werden, war wirklich der Gipfel. Denn die Rechtslage ist so: Sozialhilfeempfänger sind nur verpflichtet, die Angaben zu machen, die das Sozialamt wissen muß, um angemessen über seine Leistungen entscheiden zu können. So steht es im Sozialgesetzbuch klipp und klar. Nicht verpflichtet ist der Sozialhilfeempfänger, Angaben für die Fertigung von Statistiken zu machen. Ganz bewußt hat der Bundestag bei der Verabschiedung der Regelungen über die erweiterte Sozialhilfestatistik darauf verzichtet, weil er davon ausging, daß die Sozialämter die jetzt zusätzlich verlangten Informationen ihren Unterlagen entnehmen können.

Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG reagierte das Kreissozialamt Emmendingen rasch. Es informierte die Sozialhilfeempfänger über die Presse, daß die eingeleitete Befragung unzulässig ist, und vernichtete die bereits abgegebenen ausgefüllten Ergänzungsbogen.

1.2 Die Rückforderung

Eine junge Mutter war empört, als ihr ihr Arbeitgeber ein Schreiben eines Bezirksamts der Stadt Stuttgart zeigte: darin fragte es nach den tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden der Frau, deren Nettoverdienst und Steuerklasse und einer etwaigen Gehaltspfändung, weil die Frau Sozialhilfe beantragt habe. Vorausgegangen war dem Brief des Bezirksamts folgendes:

Die junge Mutter hatte einige Jahre zuvor von der Stadt im Rahmen des Landesprogramms „Mutter und Kind“ ein Darlehen für eine Mietkaution erhalten. Dabei hatte sie sich verpflichtet, das Darlehen zurückzuzahlen, sobald ihr Einkommen einen bestimmten Betrag übersteigt. Dies war dann 1993 der Fall, als sie wieder eine Ganztagsbeschäftigung aufnahm und dies, so wie es sich gehörte, die Stadt Stuttgart wissen ließ. Daraufhin forderte sie deren Jugendamt auf, das Darlehen zurückzuzahlen. Die Frau erwiderte, die Rückzahlungsmodalitäten für das Darlehen könnten vereinbart werden, sobald die Berechnung ihrer Einkommenssituation, mit der das Jugendamt wegen der Unterbringung ihrer Tochter in einer heilpädagogischen Tagesstätte gerade ohnehin befaßt sei, abgeschlossen sei. Dann übertrug die Stadt Stuttgart die Zuständigkeit für die Durchführung des Landesprogramms „Mutter und Kind“ vom Jugendamt auf die Bezirksamter. Deshalb war es nunmehr Sache des Bezirksamts, wegen der Rückzahlung des Darlehens die weiteren Schritte zu unternehmen. Anstatt nun die Frau um die dafür noch benötigten näheren Angaben zu ihrer Einkommenssituation zu bitten, wandte es sich sofort an ihren Arbeitgeber.

Damit verstieß das Bezirksamt gleich in mehrfacher Hinsicht gegen den Datenschutz. Denn nach dem Bundessozialhilfegesetz

darf ein Bezirksamt von einem Arbeitgeber nur dann Auskünfte über die Art und Dauer der Beschäftigung einer seiner Beschäftigten und deren Arbeitsverdienst einholen, soweit es diese Angaben tatsächlich benötigt. Im Falle der jungen Mutter war dies jedoch eindeutig nicht so:

- Sie hatte zu keinem Zeitpunkt bestritten, daß sie das Darlehen zurückzahlen muß, weil sie jetzt ganztags arbeitet. Zudem hatte sie ja selbst die Stadt über ihre Ganztagsbeschäftigung unterrichtet und auf die Einkommensberechnung hingewiesen, die das Jugendamt ohnehin gerade wegen der Unterbringung ihrer Tochter in einer Tagesstätte durchführte.
- Selbst wenn dem nicht so gewesen wäre, hätte das Bezirksamt auf jeden Fall zunächst einmal die Frau über ihr Einkommen befragen müssen, statt sich sofort ohne ihr Wissen an ihren Arbeitgeber zu wenden.
- Zudem war die Anfrage des Bezirksamts beim Arbeitgeber der Frau auch deshalb rechtswidrig, weil es seine Anfrage mit der unzutreffenden Behauptung begründete, die Frau habe Sozialleistungen beantragt. Dieser Verstoß wiegt besonders schwer, weil das Bezirksamt damit bei dem Arbeitgeber der Frau den falschen Eindruck erweckte, sie habe Sozialhilfe beantragt, obwohl sie bei ihm derzeit vollbeschäftigt ist und regelmäßige Bezüge erhält.

Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG räumte die Stadt Stuttgart inzwischen ihren Fehler ein und erklärte ihn mit Informationsverlusten, zu denen es bedauerlicherweise bei der Übertragung der Zuständigkeit für das Landesprogramm „Mutter und Kind“ vom Jugendamt auf die Bezirksamter gekommen sei.

1.3 Die Auskunftspflicht hat Grenzen

Die Sozialhilfe ist nicht dazu geschaffen, Eltern oder Kinder aus ihrer Pflicht, sich Unterhalt zu leisten, zu entlassen. Leben z. B. Kinder nach einer Scheidung bei der alleinerziehenden, nicht berufstätigen Mutter und kann diese deren Lebensunterhalt ohne Sozialhilfe nicht bestreiten, muß das Sozialamt zunächst einmal einspringen, gleichzeitig aber klären, ob und in welcher Höhe der Vater verpflichtet ist, für den Unterhalt seiner Kinder aufzukommen. Ist dem so, muß das Sozialamt den Unterhaltsanspruch gegen ihn geltend machen und so die geleistete Sozialhilfe wieder zurückholen. Um abzuklären, ob der Vater und gegebenenfalls in welcher Höhe unterhaltspflichtig ist, kann es ihn auf Grund von § 116 BSHG zur Auskunft über seine Einkommens- und Vermögensverhältnisse auffordern. Gerade bei solchen Auskunftersuchen gehen Sozialämter nicht immer korrekt vor, wie folgender Fall wieder einmal mehr zeigt:

Die Stadt Heidelberg sendet in solchen Fällen dem Unterhaltspflichtigen einen Fragebogen zu. Darin fragt sie ihn nicht nur nach seinen eigenen Einkommens- und Vermögensverhältnissen, sondern auch noch nach denen seines jetzigen Ehegatten, obwohl dieser ja nicht verpflichtet ist, den Kindern aus der früheren Ehe des Ehepartners Unterhalt zu zahlen. Ferner soll der Unterhaltspflichtige — hier also der Vater der Kinder — laut Fragebogen noch eine Reihe weiterer persönlicher Auskünfte geben, z. B. Geburtsdatum, erlernten und ausgeübten Beruf, Arbeitgeber und dessen Anschrift, Krankenkasse und eventuelle Behinderungen nennen. Ferner wollte die Stadt mit dem Fragebogen noch einiges über die im Haushalt und außerhalb des Haushalts lebenden Angehörigen des unterhaltspflichtigen Vaters wissen, z. B. deren Familienstand, Beruf, Arbeitgeber und monatliches Nettoeinkommen. Vor all diesen Fragen stand im Fragebogen:

„Wir weisen darauf hin, daß Sie als Unterhaltspflichtiger nach § 116 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) zur Auskunftserteilung verpflichtet sind.
Bitte fügen Sie entsprechende Nachweise bei.“

So geht es beim besten Willen nicht. Denn § 116 BSHG gibt den Sozialämtern keineswegs das Recht, Unterhaltspflichtige über deren Ehegatten oder andere Personen zu befragen. Der Unterhaltspflichtige muß nur über seine eigenen Einkommens- und Vermögensverhältnisse Auskunft geben. Deshalb war der Hinweis im Fragebogen, er sei gemäß § 116 BSHG zu den diversen gewünschten Auskünften verpflichtet, schlichtweg falsch. Das Sozialamt muß dem Unterhaltspflichtigen überlassen, ob er über die Angaben zu seiner Person hinausgehende Auskünfte über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse seines Ehepartners und seiner sonstigen Angehörigen geben will oder nicht. Solche Auskünfte können zwar für den Unterhaltspflichtigen hilfreich sein — etwa dann, wenn er z. B. schon für den Unterhalt seines Ehepartners und anderer Angehöriger aufkommen muß und deshalb dem Sozialamt, sofern es davon weiß, weniger oder gar nichts zu bezahlen braucht. Doch ist es allein seine Sache, ob er sich darauf berufen will oder nicht.

Die Stadt Heidelberg räumte auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG ihren Fehler ein und legt seitdem ihrem Fragebogen ein Erläuterungsblatt bei. Darin weist sie die Unterhaltspflichtigen darauf hin, daß ihnen freisteht, ob sie Angaben zur finanziellen Situation ihrer Ehepartner und sonstigen Angehörigen machen.

1.4 Mehr Zurückhaltung bei Auskünften!

Diese Mahnung hätte das Kreisjugendamt Karlsruhe beherzigen sollen. Ihm hatte der Vater eines nichtehelichen Kindes per Dauerauftrag Unterhaltszahlungen überwiesen, weil das Jugendamt als Amtspfleger des Kindes bis zu dessen Volljährigkeit für deren Eingang zu sorgen hatte. Als das Kind volljährig war, widerrief der Vater sofort seinen Dauerauftrag. Dennoch führte ihn seine Bank irrtümlicherweise noch einmal aus. Als sie dies bemerkte, rief sie beim Kreisjugendamt an und bat um Rücküberweisung. Da dieses aber den überwiesenen Betrag bereits auf das Konto des jetzt volljährigen Kindes weitergeleitet hatte, lehnte es dieses Ansinnen ab. Doch leider ließ es das Kreisjugendamt damit nicht bewenden. Seine Mitarbeiterin erklärte der Bank zugleich, es sei wohl aussichtslos, den überwiesenen Betrag vom Kind zurückzufordern, da der Vater mit Unterhaltszahlungen im Rückstand sei.

Dies hätte das Kreisjugendamt der Bank auf keinen Fall sagen dürfen. Denn zu seinen Aufgaben gehört nicht, die Bank des Vaters eines nichtehelichen Kindes darüber zu informieren, daß ihr Kunde mit Unterhaltszahlungen im Rückstand ist. Das Kreisjugendamt hätte es mit der Auskunft, eine Rückforderung sei nicht mehr möglich, weil der Betrag bereits weitergeleitet sei, bewenden lassen müssen. Umso mehr, weil ihm doch eigentlich klar sein mußte, daß es den Vater des nichtehelichen Kindes mit seiner Aussage, er sei mit seinen Unterhaltszahlungen im Rückstand, bei der Bank in Mißkredit bringt. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG räumte das Kreisjugendamt Karlsruhe seinen Fehler ein und forderte seine Mitarbeiter auf, sorgfältiger mit Sozialdaten umzugehen.

1.5 Die Sozialarbeiterin als Zeugin

Was das Steuergeheimnis bedeutet, weiß jeder. Anders sieht es mit dem Sozialgeheimnis aus: es fristet vielfach noch ein rechtes Mauerblümchendasein, wie folgendes Beispiel zeigt:

Ein Bürger hatte eine Auseinandersetzung mit seinen Wohnungsnachbarn, denen der angeblich ruhestörende Lärm seiner Kinder überaus zu schaffen machte. Nachdem ihn deshalb auch noch sein Vermieter abgemahnt hatte, wandte er sich mit der Bitte um Unterstützung an den Sozialen Dienst der Stadt Karlsruhe. Eine dessen Sozialarbeiterinnen besuchte daraufhin den Bürger und seine Familie. Zwei Jahre später setzten der Bürger und seine Nachbarn ihre Auseinandersetzung vor dem Landgericht Karlsruhe fort. Auf Antrag der Nachbarn lud das Gericht die Sozialarbeiterin als Zeugin, damit sie aussage, was sie beim Besuch der Familie des Bürgers festgestellt hatte. Daraufhin schrieb die Sozial- und Jugendbehörde der Stadt Karlsruhe dem Gericht zurück:

„... Die Kenntnisse der Frau ... zum Gegenstand der Vernehmung beruhen auf den Tätigkeiten des Sozialen Dienstes der Stadt Karlsruhe nach dem Sozialgesetzbuch und sind deshalb nach § 35 SGB I als Sozialgeheimnis zu wahren, soweit keine Offenbarungsbefugnis vorliegt. Soweit keine Offenbarungsbefugnis gegeben ist, besteht nach der genannten gesetzlichen Bestimmung auch keine Zeugnispflicht. Soweit ersichtlich, kommt vorliegendenfalls eine Offenbarung und damit eine Zeugnispflicht von Frau ... nur in Betracht, wenn der Kläger in die Offenbarung einwilligt. Die Einwilligung bedarf nach § 67 SGB X der Schriftform; es genügt gegebenenfalls aber auch die Erklärung des Klägers zu Protokoll des Gerichts. ...“

und erteilte ihrer Mitarbeiterin deshalb eine Aussagegenehmigung nur unter der Bedingung, daß der Bürger zuvor zustimmt, daß sie als Zeugin über das, was sie bei dem Besuch über ihn und seine Familie erfuhre, aussage. Obwohl weder er noch seine Ehefrau dies vor dem Termin taten und laut Sitzungsprotokoll auch keine solche Erklärung vor Gericht abgaben, schilderte die Mitarbeiterin dem Gericht, wie sie den Besuch nach ihrer Erinnerung erlebt hatte. Damit verletzte sie das Sozialgeheimnis i. S. von § 35 SGB I. Denn ohne schriftliche Einwilligung des Bürgers und seiner Ehefrau oder wenigstens deren mündlicher Erklärung zu Protokoll des Gerichts hätte die Mitarbeiterin nicht aussagen dürfen, sondern eine Zeugenaussage über die Lebensumstände des Bürgers und seiner Familie, die sie durch ihren Besuch bei der Familie erfahren hatte, verweigern müssen.

Meiner Beanstandung nach § 26 LDSG widersprach die Stadt Karlsruhe. Sie meint, ihre Mitarbeiterin habe das Sozialgeheimnis nicht verletzt, weil sie doch darauf vertrauen konnte, der Richter werde sie nur als Zeugin vernehmen, wenn die Bedingungen der erteilten Aussagegenehmigung tatsächlich auch erfüllt sind. Gewiß wäre sehr zu wünschen gewesen, wenn sich das Gericht vor der Vernehmung ausdrücklich vergewissert hätte, ob dem so ist. Doch ändert dies nichts daran, daß nicht das Gericht, sondern die Stadt Karlsruhe und ihre Sozialarbeiterin für die Wahrung des Sozialgeheimnisses verantwortlich sind.

1.6 Zu gut gemeint

Eine Bürgerin wollte partout nichts mit dem Sozialamt zu tun haben. Umso größer war ihr Unbehagen, als sie eines Tages vom Sozialamt ein Schreiben erhielt, worin es hieß, ihr Antrag auf Sozialhilfe werde abgelehnt. Wie konnte es dazu kommen?

Einige Zeit zuvor war die Frau Opfer einer Gewalttat geworden und wurde dabei verletzt. Daraufhin hatte sie beim Landratsamt Ravensburg eine Entschädigung nach dem Opferentschädigungsgesetz beantragt. Zur Begründung ihres Antrags legte sie dem Landratsamt eine ganze Reihe von Unterlagen vor, z. B. Rechnungen, Atteste, Rentenbescheide und Kontoauszüge. Das Landratsamt kam zu dem Ergebnis, der Frau stünden keine Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz zu und lehnte den Antrag ab. Doch damit war die Sache für es nicht erledigt. Wenn die

Bürgerin schon keinen Anspruch nach dem Opferentschädigungsgesetz habe, dachte es sich, kann sie vielleicht doch über die Sozialhilfe Ersatz ihrer Auslagen bekommen, und leitete den Antrag der Bürgerin mitsamt den Unterlagen dem Sozialamt der Stadt Ravensburg zu. Das war nun wirklich zu gut gemeint. Das Landratsamt Ravensburg hätte dies nicht dürfen, ohne zuvor die Bürgerin zu fragen, ob sie das will und diese dann einverstanden ist; das Sozialgeheimnis verlangt solches. Das Landratsamt Ravensburg räumte auf meinen Hinweis seinen Fehler gleich ein und entschuldigte sich bei der Bürgerin. Auch war die Stadt Ravensburg sofort bereit, die ihr zugegangenen Unterlagen zu vernichten, um so der Frau die Sorge zu nehmen, sie sei dort jetzt als Sozialhilfeantragstellerin registriert.

2. Die Rentenversicherung

Millionen von Arbeitern im Lande sind bei den Landesversicherungsanstalten Baden in Karlsruhe und Württemberg in Stuttgart rentenversichert. Neben den Renten müssen die beiden Anstalten auch für die Kosten für medizinische und berufsfördernde Rehabilitationsmaßnahmen aufkommen. Die Landesversicherungsanstalt Württemberg hatte allein 1993 fast 60 000 solcher Anträge zu bearbeiten. Wer dies weiß, kann sich denken, daß die beiden Landesversicherungsanstalten vielerlei Daten über ihre Versicherten brauchen. Erfreulicherweise steht es bei ihnen inzwischen recht gut um den Datenschutz. Doch ganz ohne Fehler ging es auch 1994 nicht ab. Zweierlei mußte ich nach § 26 LDSG beanstanden:

2.1 Der folgenschwere Tippfehler

Eine Bürgerin war recht verärgert, weil die Landesversicherungsanstalt (LVA) Württemberg ihren vorläufigen Rentenbescheid ihrem früheren Ehemann geschickt hatte, von dem sie längst geschieden war. Dadurch erfuhr der Mann, wie hoch jetzt ihre vorläufige Rente ist und daß sie noch eine Nachzahlung zu erhalten hat – also Dinge, die unter das Sozialgeheimnis fallen. Wie konnte es zu diesem eklatanten Fehler kommen? Die LVA Württemberg erklärte ihn so: Im Zuge der Scheidung der Frau mußte sie wegen des Versorgungsausgleichs bestimmte Berechnungen anstellen. Dabei speicherte sie im Versicherungskonto der Frau nicht nur deren Adresse, sondern auch die des geschiedenen Ehemannes – freilich in zwei verschiedenen Datenfeldern, wobei das Feld mit der Anschrift der Frau den Schlüssel „00“ hat, das Feld mit der Anschrift ihres geschiedenen Ehegatten den Schlüssel „01“. Bei der Fertigung des Rentenbescheids der Frau habe dann der Bearbeiter versehentlich den Schlüssel „01“ mit der Adresse des geschiedenen Ehemannes eingetippt.

Dieser Fall zeigt einmal mehr, welche Gefahren für den Datenschutz mit dem Einsatz der EDV einhergehen, und wie wichtig es ist, daß Behörden technisch-organisatorische Maßnahmen treffen, damit solche Fehler möglichst nicht passieren. Ich schlug deshalb der LVA Württemberg vor, ihr EDV-Programm so zu ändern, daß mit der Eingabe eines Adressfeldschlüssels zugleich die Adresse am Bildschirm im Klartext erscheint, damit der Sachbearbeiter sofort sehen kann, ob die eingegebene Adresse auch tatsächlich stimmt. Weil das eingesetzte EDV-Programm der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger entwickelt hat, gab die LVA Württemberg meinen Änderungsvorschlag dorthin weiter. Zu hoffen bleibt, daß man dort bald handelt. Davon profitieren würden nämlich nicht nur die Versicherten der LVA Württemberg, sondern auch die Versicherten aller anderen Landesversicherungsanstalten, die dieses Programm ebenfalls einsetzen.

2.2 Die Ablehnung des Rentenantrags

Ein Bürger war baß erstaunt, als ihm das Arbeitsamt das Arbeitslosengeld strich, weil die LVA Baden seinen Kurantrag abgelehnt hatte. Wie kam die LVA Baden dazu, das Arbeitsamt über die Ablehnung seiner Kur zu informieren? Ist so etwas überhaupt zulässig? wollte der Bürger von mir wissen. Nein, die LVA Baden hatte überhaupt keinen Grund, dem Arbeitsamt den Bescheid über die Ablehnung des Kurantrags zuzuleiten, weshalb ich dies nach § 26 LDSG beanstanden mußte. Die LVA Baden entschuldigte den Vorfall mit einem schlichten Irrtum des Sachbearbeiters über die Rechtslage. Für den Bürger ein schwacher Trost!

3. Die Heimaufsicht

Immer mehr ältere Menschen leben in Heimen, weil sie sich selbst nicht mehr helfen können, und wie überall im Leben gibt es auch unter den Heimen schwarze Schafe. Um solchen rechtzeitig auf die Spur zu kommen, gibt es eine Heimaufsicht durch die Landratsämter und Stadtkreise. Sie haben weitreichende Befugnisse: sie dürfen Heime vor Ort prüfen, dazu deren Grundstücke und Räume betreten, deren geschäftliche Unterlagen einsehen und die Heimbewohner und Beschäftigten befragen. Außerdem können sie erforderlichenfalls auch schriftliche Auskünfte der jeweiligen Heimträger einholen. Gerade wegen dieser Auskunftspflicht kommt es immer wieder zu Meinungsverschiedenheiten zwischen Heimen und Heimaufsicht. So Ende 1993, als das Regierungspräsidium Stuttgart die Stadtkreise und Landratsämter aufforderte, bei den Heimen eine umfassende Personal- und Bewohnerbestandserhebung durchzuführen und dabei die Namen aller Heimbewohner und aller Mitarbeiter der Heime zu erfassen. Außerdem sollten die Heime auch noch mitteilen, wie es um die allgemeine und gerontopsychiatrische Pflegebedürftigkeit der einzelnen Heimbewohner steht, wann diese in das Heim aufgenommen wurden und wie alt sie sind. Außerdem wollte das Regierungspräsidium wissen, wie alt die einzelnen Mitarbeiter der Heime sind und ob es sich jeweils um eine ausgebildete Pflegekraft, Pflegehilfskraft oder einen Zivildienstleistenden handelt und seit wann er oder sie im Heim voll- oder teilzeitbeschäftigt ist. Das Regierungspräsidium Stuttgart meinte, das alles ginge so in Ordnung; denn ohne diese Angaben sei eine korrekte Umsetzung der seit 1. Okt. 1993 geltenden Heimpersonalverordnung nicht möglich, die verschärfte Anforderungen an das Personal der Heime stellt.

Mit seiner Anweisung an die Heimaufsichtsbehörden ging das Regierungspräsidium Stuttgart eindeutig zu weit. Die Stadtkreise und Landratsämter dürfen nach § 9 Abs. 1 HeimG von den Heimen nämlich nur dann Auskünfte verlangen, wenn zumindest gewisse Anhaltspunkte dafür bestehen, daß dort etwas nicht mit rechten Dingen zugeht. Selbst wenn dem so ist, darf die Heimaufsicht nicht alle möglichen Daten über sämtliche Heimbewohner und das Heimpersonal erheben, weil sie wie alle anderen Verwaltungsbehörden an die Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit gebunden ist. Dies bedeutet: das Regierungspräsidium Stuttgart darf zwar alle zur Klärung eines konkreten in Frage stehenden Einzelfalls erforderlichen Auskünfte verlangen — mehr aber auch nicht. Allein das Inkrafttreten der Heimpersonalverordnung am 1. Okt. 1993 war kein hinreichender Anlaß, die zum Teil ja sehr sensiblen Angaben über die Heimbewohner und das Personal der Heime anzufordern. Bloß wegen der Neuregelung hätte das Regierungspräsidium bei den Heimen allenfalls Statistiken anfordern dürfen und nicht Angaben über einzelne Personen. Auf meine Kritik hin sorgte das Sozialministerium dafür, daß das Regierungspräsidium Stuttgart die Umfrageaktion sofort stoppte.

4. Das Versorgungsamt

Aufgabe der 8 Versorgungsämter im Lande ist, u. a. das Schwerbehindertengesetz durchzuführen: sie stellen insbesondere fest, ob jemand schwerbehindert ist und mit welchem Grad und stellen Schwerbehindertenausweise aus. Zur Zeit gibt es in Baden-Württemberg ca. 1 Million anerkannte Schwerbehinderte. Wegen dieser beachtlichen Zahl ist verständlich, daß die Versorgungsverwaltung dabei Computer einsetzt. Vor kurzem entwickelte das Landesversorgungsamt dafür das Verfahren „DEVISS“. Bei der Außenstelle Radolfzell des Versorgungsamts Freiburg kam es seit Anfang 1994 erstmals zum Einsatz. Eine Kontrolle vor Ort und Informationsbesuche beim Landesversorgungsamt und beim Sozialministerium ergaben folgendes Bild von DEVISS:

4.1 Die Fernwartung

Kann die Außenstelle Radolfzell Störungen und Fehler im laufenden Betrieb nicht selbst beheben, bittet sie das Landesversorgungsamt telefonisch, seine sog. zentrale EDV-Gruppe möge helfen. Per Modem kann diese dann — wie zu allen anderen Versorgungsämtern auch — eine Verbindung zum Computer der Außenstelle Radolfzell aufbauen und auf alle dort gespeicherten Daten und Programme zugreifen. Zum Zeitpunkt des Kontrollbesuchs fehlte es noch an den gebotenen Sicherungsvorkehrungen, die jeder treffen muß, der sich zur Beseitigung von Störungen per Datenfernübertragung der Hilfe Dritter bedienen will:

- Zwar protokollieren die Rechner der Versorgungsämter die Zugriffe der EDV-Gruppe automatisch. Doch das allein nützt wenig, weil bislang niemand die Protokolldaten nicht einmal stichprobenweise auswertete.
- Zudem kannten gleich fünf Mitarbeiter der EDV-Gruppe das Paßwort, mit dem man auf die bei den Versorgungsämtern gespeicherten Daten und Programme zugreifen kann. Kennen muß in der Regel nur ein Mitarbeiter der EDV-Gruppe dieses Paßwort. Daß das Landesversorgungsamt es gleichwohl so breit streute, wiegt um so schwerer, weil jeder, der dieses Paßwort kennt, auf alle gespeicherten Daten und Programme bei den Versorgungsämtern zugreifen kann.

Auf meine Beanstandung dieser Mängel nach § 26 LDSG stellte sie die Versorgungsverwaltung inzwischen ab.

4.2 Doppelt gespeichert hält besser

So etwa könnte das Motto für ein Vorhaben des Landesversorgungsamtes lauten. Es beabsichtigt, den kompletten Datenbestand aller Versorgungsämter zusätzlich auch noch bei sich in einer sog. gespiegelten Datenbank zu speichern. Dies sei zum einen aus Gründen der Ausfallsicherheit notwendig, zum anderen brauche es diese Datenbank für die Erstellung der Schwerbehindertenstatistik und für die Ausgabe von Wertmarken, die Schwerbehinderte zur unentgeltlichen Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel berechtigen.

Ganz so, wie es sich das Landesversorgungsamt vorstellte, kann es nicht gehen. Denn das Landesversorgungsamt darf Daten in eigener Verantwortung nur speichern, wenn es dies tatsächlich zur Erfüllung eigener Aufgaben benötigt. Dem aber ist nicht so: für die Schwerbehindertenstatistik darf es überhaupt keine personenbezogenen Daten speichern, weil hierfür anonymisierte Daten genügen. Für die Ausgabe der Wertmarken ist nicht das Landesversorgungsamt, sondern sind die Versorgungsämter zuständig; zudem hat nicht jeder Schwerbehinderte Anspruch auf unentgeltliche Beförderung, so daß auch deshalb keine Rede davon

sein kann, daß das Landesversorgungsamt gleich den kompletten Datenbestand aller Versorgungsämter vorhalten muß.

Dies sieht das Sozialministerium inzwischen auch so. Doch von dem Plan will man nicht ganz lassen. Soweit es sich künftig aus „verfahrenstechnischen Gründen“ empfehle – was immer das heißen mag –, künftig zentral Daten für die Versorgungsämter zu speichern, werde das Landesversorgungsamt mit den Versorgungsämtern eine sog. Auftragsdatenverarbeitung im Sinne von § 80 SGB X vereinbaren. Aus datenschutzrechtlicher Sicht wäre dies zwar möglich, aber wenig datenschutzfreundlich.

5. Teil: Weitere Schwerpunkte

1. Abschnitt: Umgang mit Personaldaten

1. Die Entlassung – ein Aspekt der Personalfürsorge bei der Universitätsklinik Freiburg?

Anfang 1994 startete die Verwaltung des Universitätsklinikums Freiburg die Aktion „Mitarbeiter mit erhöhten Ausfallzeiten“. Darüber war der Hauptpersonalrat sehr erbost. Was war geschehen?

Die Klinikumsverwaltung wollte mit der Aktion die krankheitsbedingten Fehlzeiten ihrer knapp 7 000 Mitarbeiter überprüfen und so herausfinden, was zu tun sei, um solche Ausfallzeiten zu verringern. Sie forderte deshalb die direkten Vorgesetzten der Mitarbeiter schriftlich auf, ihr mitzuteilen, warum dieser oder jener Mitarbeiter infolge Erkrankung länger und/oder oft gefehlt hatte, und bat die Vorgesetzten zugleich, gegebenenfalls mit den fraglichen Mitarbeitern darüber zu sprechen, um deren „künftige Verfügbarkeit erkennbar und kalkulierbar zu machen“. Weiter hieß es in dem Schreiben:

„Sie werden ferner zu entscheiden haben, ob man sich längerfristig von Mitarbeitern trennen muß, bei denen eine positive Prognose hinsichtlich der Ausfallzeiten nicht möglich ist. Derartige Überlegungen gebietet die Fürsorge für die übrigen Mitarbeiter, da nicht immer Aushilfskräfte zur Verfügung stehen, wie auch die Verpflichtung zur wirtschaftlichen Verwendung der Ressourcen, zu denen zweifelsohne auch die Personalmittel zu rechnen sind.“

Damit der Vorgesetzte auch gleich wußte, welche seiner Mitarbeiter die Klinikumsverwaltung dabei vornehmlich im Auge hatte, fügte sie ihrem Schreiben eine Liste bei, in der alle seine Mitarbeiter standen, die in den Jahren 1991 bis 1993 an 40 und mehr Tagen krank waren. Angegeben war in der Liste jeweils der Name des Mitarbeiters, sein Geburtsdatum, seine genaue Beschäftigungs- und Berufsbezeichnung, der Tag seines Eintritts in die Dienste der Universität, seine Krankheitsfehltage in den Jahren 1991, 1992 und 1993 sowie ein Hinweis auf die Möglichkeit einer ordentlichen Kündigung. Unter einer weiteren Rubrik „Bemerkungen“ war eingetragen, was der Personalsachbearbeiter über Art, Grund und Dauer der einzelnen Fehlzeiten wußte; auch hatte die Klinikumsverwaltung hier bei einer Reihe von Mitarbeitern Zusätzliches, was in Zusammenhang mit der Krankheit stehen könnte, vermerkt. Diese Hinweise stammten, so bekamen wir beim Kontrollbesuch zu hören, entweder vom Beschäftigten selbst, von seinem Vorgesetzten oder aus der Personalakte. Zur Verdeutlichung hier ein Auszug der Liste:

Name	Geburts- datum	Beschäfti- gungsstelle Berufsbe- zeichnung	Eintritts- datum	ordentl. Kündigung möglich	Anzahl der Arbeitstage			Bemerkungen
					1993	1992	1991	
Müller, A.	. . 1968	Station ...	19 ..	ja	45			Verkehrs- unfall Schadenersatz von DM ... erhalten
		Kranken- schwester		6 Wochen zum Quartal	3 = 48			
Maier, E.	. . 1965	Klinikrechen- zentrum Wissenschaft- licher Ange- stellter	19 ..	ja	74			1993 Bein gebrochen
Schmidt, H.	. . 1932	Sanitär- u. Heizungs- werkstatt, Klima, Lüftung, Installateur	19 ..	nein	70	3		geht 1994 in Rente
					65	33		
						33		
						26		
Schulze, B.	. . 1964	Station ...	19 ..	grds. ja		70		Schwanger- schaftsbe- dingte Fehl- zeit: Kündi- gung zum 31. 12. 1994
					2			
					52			
					6 Wochen zum Quartal			
Schneider, K.	. . 1939	Station ...	19 ..	nein	22	5	61	70 % schwer- behindert
					10	26	10	
					7		4	
					39	31	78	
Lang, W.	. . 1970	Station ...	19 ..	ja	65			Wiederein- gliederungs- versuch
		Kranken- schwester		6 Wochen zum Quartal				

Ob diese Aktion mit dem Datenschutz in Einklang stand, ließ sich nicht kurz und bündig mit einem klaren Ja oder Nein beantworten. Denn daß die Verwaltung die Vorgesetzten über Kündigungsmöglichkeit und Krankheiten usw. ihrer Mitarbeiter unterrichtete, war weder datenschutzrechtlich völlig unbedenklich, wie die Klinikumsverwaltung zunächst meinte, noch von vornherein völlig unzulässig, wie der Hauptpersonalrat vermutete. Klar war allerdings von Anfang an der Prüfungsmaßstab: weil Personaldaten streng vertraulich zu behandeln sind und der Kreis der damit befaßten Personen möglichst klein zu halten ist, darf eine Personalstelle selbst nicht einmal dem unmittelbaren Vorgesetzten nach Belieben Informationen über ihre Mitarbeiter geben. Zulässig ist solches nach § 28 BDSG i. V. mit § 2 LDSG nur, soweit dies im Rahmen des Dienst- oder Arbeitsverhältnisses oder zur Wahrung berechtigter Interessen des Arbeitgebers erforderlich ist.

Diese Voraussetzungen waren in einer ganzen Reihe von Fällen nicht gegeben. So leitete die Klinikumsverwaltung den Vorgesetzten ganz schematisch auch Angaben über solche Mitarbeiter zu, bei denen von vornherein klar war, daß weder eine Kündigung noch eine sonstige Maßnahme in Betracht kam, ja nicht einmal ein Gespräch über die

Fehlzeiten Sinn machte. Was soll z. B. ein Vorgesetzter wegen eines Mitarbeiters tun, der nur in einem der drei Erfassungsjahre einmal wegen eines Beinbruchs länger gefehlt hatte? Weshalb sollte der Vorgesetzte mit einem schwerbehinderten Mitarbeiter sprechen, der ohnehin in Bälde ausscheiden will und Erwerbsunfähigkeitsrente bezieht? Fälle solcher und ähnlicher Art gab es gar nicht so wenige. So war zum Beispiel der Liste auch zu entnehmen, daß von vornherein keinerlei Maßnahmen in Frage kamen bei

- einer Verwaltungsangestellten, weil sie seit ihrer Umsetzung am 1. Juli 1993 gesund ist;
- einer anderen Verwaltungsangestellten, weil sie zur Zeit im Erziehungsurlaub ist und die Fehlzeiten auf Erkrankungen während der Schwangerschaft zurückzuführen sind;
- einem Pförtner, weil er schwerbehindert ist und der Bezug von Erwerbsunfähigkeitsrente ab 1. Febr. 1994 ohnehin feststeht;
- einem Fernmeldehandwerker, weil es sich auch hier um eine einmalige Fehlzeit wegen eines Armbruchs im Jahr 1993 handelt;
- einem Elektromechaniker, weil die Fehlzeit von 44 Tagen im Jahr 1993 Folge eines Arbeitsunfalls war;
- einem Installateur, weil eine Kündigungsmöglichkeit nicht besteht und der 63jährige ohnehin 1994 in den Ruhestand geht;
- einem Pflegehelfer, weil es sich um einen nur für ein Jahr Beschäftigten i. S. von § 19 BSHG handelt und die Fehltage auf einem unfallbedingten Beinbruch beruhen;
- einer Krankenschwester, weil diese ohnehin eine Erwerbsunfähigkeitsrente bis 31. März 1995 bezieht und eine Kündigung aufgrund ihrer Schwerbehinderung (MdE 70 %) nicht in Frage kommt.

Solche Informationen in der Liste zusammenzustellen und an den unmittelbaren Vorgesetzten zu verteilen, war absolut überflüssig. Von einer Beanstandung dieser Reihe an Fällen nach § 26 LDSG sah ich bloß deshalb ab, weil die Vorgesetzten ohnehin das meiste schon wußten, was darin über ihre Mitarbeiter stand. Jedoch machte ich der Klinikumsverwaltung klar, daß sie insoweit erheblich über das Ziel hinausgeschossen ist. Dies sah sie zu guter Letzt auch noch ein.

2. Das Staatliche Schulamt Ludwigsburg und die Lehrerdaten

Das Staatliche Schulamt Ludwigsburg hat es mit den 4 500 Lehrern an den 147 Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen im Landkreis Ludwigsburg zu tun. Bei der Einstellung der Lehrer redet es ein Wort mit, weist diese den einzelnen Schulen nach Bedarf zu und führt die Fach- und Dienstaufsicht über sie. Über jeden Lehrer seines Bezirks legt es eine Nebenpersonalakte an. Die EDV spielt bei ihm wie bei den anderen Schulämtern noch kaum eine Rolle. Doch ein Kontrollbesuch im Ludwigsburger Schulamt zeigte, daß es auch da, wo man Lehrerdaten noch nach alter Väter Sitte bloß in Akten und Karteien führt, Datenschutzprobleme gibt.

2.1 Der Personalbogen

In den Nebenpersonalakten des Ludwigsburger Schulamts finden sich zweierlei Personalbogen. Das kommt so: manchmal gibt bereits das Oberschulamt Stuttgart dem Lehramtsbewerber beim Bewerbungsgespräch einen Personalbogen zum Ausfüllen mit; dieser Bogen entspricht dem landeseinheitlich vorgegebenen Muster. In anderen Fällen drückt erst das Staatliche Schulamt dem neu eingestellten Lehrer einen Personalbogen in die Hand, der schon längst überholt ist, weshalb ich schon seit Jahren gegen ihn ankämpfe, der aber leider offenbar noch immer im Handel erhältlich ist. Der Lehrer muß den ausgefüllten Personalbogen un-

abhängig davon, woher er ihn erhielt, stets beim Schulamt Ludwigsburg einreichen. Dieses leitet ihn an das Oberschulamt weiter und nimmt eine Kopie zu seiner Nebenpersonalakte des Lehrers.

Personalbogen haben es so an sich; da wird nach vielerlei gefragt. Über längst nicht alles, was das Oberschulamt als Einstellungsbehörde und Hauptpersonalakten führende Stelle wissen muß, muß auch das Schulamt Bescheid wissen, in dessen Bezirk der Lehrer eingesetzt wird. Deshalb geht es nicht in Ordnung, daß das Schulamt Ludwigsburg eine Kopie des ausgefüllten Personalbogens bei sich behält. Schon der landeseinheitliche Personalbogen enthält nämlich eine Reihe von Dingen, die zwar das Oberschulamt, aber nicht das Schulamt kennen muß, wie z. B. Ausbildungsstätte mit Datum und Ergebnis der Abschlußprüfungen, die Ableistung des Wehrdienstes bzw. Zivildienstes von wann bis wann, Zeiten ohne Berufstätigkeit, frühere Beurlaubungen, Freistellungen vom Dienst oder Teilzeitbeschäftigungen und die Stationen während des Vorbereitungsdienstes. Erst recht geht das Schulamt nichts an, wonach der veraltete Personalbogen zusätzlich fragt, z. B. nach Name, Geburtsname, Beruf und Wohnort von Vater und Mutter des Lehrers sowie dessen Wohnsitz in den letzten fünf Jahren und ob er einen Ausweis für Vertriebene und Flüchtlinge hat.

Diese und noch einige andere Fragen aus dem Personalbogen darf das Staatliche Schulamt Ludwigsburg seinen Lehrern teils überhaupt nicht, teils nicht so unpräzise stellen, weil es selbst weder die Lehrer einstellt noch deren Hauptpersonalakten führt. Es darf von seinen Lehrern nur erfragen, was es wissen muß, um sie fachgerecht einzusetzen und die Dienst- und Fachaufsicht auszuüben. Indem es seit Jahr und Tag erheblich darüber hinausgeht, überschreitet es die Grenzen des Fragerechts des Arbeitgebers. Diesen Verstoß beanstandete ich deshalb nach § 26 LDSG gegenüber dem Kultusministerium.

Dieses räumte inzwischen zwar ein, daß die Fragen des veralteten Personalbogens zu weit gehen. Immer noch meint es dagegen, das Schulamt benötige wegen seiner Aufgaben im Personalbereich genau die gleichen Informationen wie das Oberschulamt und damit eine Kopie des jetzigen Personalbogens. Hier irrt das Kultusministerium: zum einen reicht die Kompetenz des Schulamts bei Personalmaßnahmen keineswegs so weit, wie das Kultusministerium annimmt. Zum anderen ist es allein Sache des Lehrers zu entscheiden, ob und welche Angaben er dem Schulamt machen will, damit es ihn bei seinen Personalanliegen beraten und im Rahmen seiner Fürsorgepflicht unterstützen kann.

2.2 Das Schicksal der Nebenpersonalakten

Zweierlei gibt es unter diesem Stichwort zu vermelden:

- Sobald ein Lehrer zu einem anderen Schulamtsbezirk versetzt wird, übersendet das Staatliche Schulamt Ludwigsburg diesem seine Nebenpersonalakte. Müssen die neuen Vorgesetzten wirklich wissen, ob der Lehrer einmal länger krank war, seine Beurteilung gut oder schlecht ausfiel und sich gar einmal erfolglos um eine Rektorenstelle bemühte? Nein, ist die klare Antwort. Warum das Staatliche Schulamt Ludwigsburg trotzdem die Nebenpersonalakte dem neuen Schulamt übersendet, wußte es selbst nicht so genau; man müsse wohl für spätere Beurteilungen des Lehrers auf die Nebenpersonalakte zurückgreifen können, hieß es beim Kontrollbesuch. Doch das stimmt nun wahrlich nicht; ganz im Gegenteil: Beurteilungen sind nach den Lehrerbeurteilungsrichtlinien „unabhängig von vorausgegangenen Beurteilungen vorzunehmen“. Auch die anderen Vorgänge in der Nebenpersonalakte des bisherigen

Staatlichen Schulamts enthalten grundsätzlich nichts, was das neue wissen müßte. Ich forderte deshalb, den Aktenversand einzustellen. Doch auch damit konnte sich bislang das Kultusministerium nicht anfreunden. Es nannte mir ein paar Beispiele, in denen das neue Schulamt ausnahmsweise tatsächlich auf eine Auskunft des bisherigen Schulamts angewiesen ist, und meint, mit diesen Ausnahmefällen die bisherige Praxis des Staatlichen Schulamts Ludwigsburg generell rechtfertigen zu können. Doch damit zäumt es das Pferd am Schwanz auf: denn ich stellte nie in Frage, daß das neue Schulamt im Einzelfall in einer Angelegenheit beim bisherigen Schulamt rückfragen und dieses dann die erbetene konkrete Auskunft geben darf. Das freilich rechtfertigt keinesfalls, daß das Staatliche Schulamt Ludwigsburg im Falle des Wechsels seiner Lehrer in andere Schulamtsbezirke automatisch deren Nebenpersonalakten dorthin abgibt.

- Jedem leuchtet ein: hat eine Behörde genügend Lagerplatz, ist das noch allemal kein Kriterium dafür, wie lange sie ihre Akten über Personen aufbewahrt. Genau so aber machte es das Staatliche Schulamt Ludwigsburg. Es dachte bisher nicht daran, die Nebenpersonalakten der in Ruhestand getretenen oder aus dem Schuldienst entlassenen Lehrer auszusondern. Seine Praxis rechtfertigte es mit dem Hinweis auf einen Vermerk des Oberschulamts Stuttgart, worin es hieß, Nebenpersonalakten dürften „keinesfalls vernichtet werden; sollte beim Staatlichen Schulamt keine Möglichkeit mehr zur Lagerung bestehen, wird gebeten, mit dem Oberschulamt Kontakt aufzunehmen.“ So geht's natürlich nicht. Weil eine Nebenpersonalakte nur solche Vorgänge enthalten darf, die sich auch in der Hauptpersonalakte befinden oder die so unbedeutend sind, daß sie dort nicht hineingehören, muß das Staatliche Schulamt mit dem Ausscheiden eines Lehrers aus dem Schuldienst dessen Nebenpersonalakte vernichten.

Völlig auf den Holzweg begab sich das Kultusministerium mit seiner Antwort auf mein Ansinnen: es sei „Sache des Landesgesetzgebers oder der Landesregierung oder auch des federführenden Innenministeriums, einheitliche Aufbewahrungsfristen für Nebenpersonalakten festzulegen“. Denn zum einen muß das Schulamt wie jede andere Stelle, die Daten speichert, selbst für den Datenschutz sorgen und zum anderen können durchaus unterschiedliche Aufbewahrungsfristen für Nebenpersonalakten angemessen sein.

2.3 Kopierfreudig

Seit 1992 besitzt das Staatliche Schulamt ein Telefaxgerät. Es steht in seiner Registratur. Weil Telefaxe bekanntlich nur eine begrenzte Lebensdauer haben, kopierte es diese bislang gleich bei Eintreffen an Ort und Stelle. Die Kopie gab es in den Geschäftsgang; die Originale sammelte es jahrgangsweise in Aktenordnern. So entstand eine Datensammlung mit vielerlei Angaben über einzelne Personen, die das Staatliche Schulamt überhaupt nicht braucht, mit der aber die Gefahr einhergeht, daß sie in falsche Hände gelangt. Das sah das Staatliche Schulamt auf Anhieb ein: noch während des Kontrollbesuchs ordnete es an, künftig keine Kopien mehr zu fertigen und die bislang gesammelten Telefaxe umgehend zu vernichten.

3. Die mißglückte Stellenausschreibung

Steht ein freudiges Ereignis ins Haus, dann möchten die künftigen Eltern selbst bestimmen, wann und wie sie es ihren Verwandten und Bekannten sagen. Deshalb wunderte sich eine angehende Mutter nicht schlecht, als sie eines Samstagmorgens beim Frühstück einen Blick in ihre örtliche Zeitung warf und in einer Stellenanzeige des Kreiskrankenhauses Waiblingen, ihres Arbeitgebers, schwarz auf weiß nachlesen konnte, daß sie in ca. 2 Monaten in Mutterschutz geht und anschließend Erziehungsurlaub nimmt. Auch ihrer Vorgängerin erging es nicht besser, wie der Wortlaut der Annonce zeigt:

„Unsere HWL Frau ... hat im Erziehungsurlaub zum ... gekündigt und die bisherige HWL Frau ... geht zum ... in den Mutterschutz mit anschließendem Erziehungsurlaub.“

Für unseren Wirtschafts- und Versorgungsdienst suchen wir zum ...

1 Hauswirtschaftsleiterin

mit entsprechendem Abschluß sowie Berufserfahrung.

Die Stelle ist zunächst als Vertretung für den Erziehungsurlaub befristet, eine Übernahme in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis ist möglich.

Schriftliche Bewerbungen richten Sie bitte an: Kreiskrankenhaus Waiblingen ... Oder rufen Sie bitte ... an ...“

Als ich das Kreiskrankenhaus Waiblingen wegen dieses eklatanten Datenschutzverstoßes zur Rede stellte, erwiderte es zerknirscht, dieser bedauerliche Fehler sei ohne böse Absicht infolge einer Verkettung unglücklicher Umstände geschehen. Das mag schon sein, doch das Ergebnis war ein mehr als ärgerlicher Fauxpas, der bei gehöriger Sorgfalt nicht passiert wäre. Eine Beanstandung nach § 26 LDSG konnte ich deshalb dem Kreiskrankenhaus nicht ersparen.

4. Auch das LBV nicht ohne Fehl

4.1 Ein unzulässiger Service

Nicht alles, was man schon immer so gemacht hat, muß deshalb auch richtig sein. Diese Erfahrung machte das Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) in folgendem Fall:

Durchaus nicht alle Angestellten des Landes sind bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte rentenversichert. Manche können nämlich ihre Altersversorgung durch eine Mitgliedschaft bei einer berufsständischen Versorgungseinrichtung sicherstellen; so z. B. Ärzte, Architekten oder ehemalige Rechtsanwälte. So war es auch bei einem angestellten Arzt einer Universitätsklinik. Er schrieb mir, das LBV zahle ihm den Arbeitgeberanteil zur Rentenversicherung monatlich zusammen mit seinen Dienstbezügen aus. Diesen Betrag überweise er dann zusammen mit seinem Anteil an seine Versorgungseinrichtung für Ärzte. Vor kurzem habe ihm diese nun zu seinem Erstaunen mitgeteilt, er sei nach einer Verdienstbescheinigung des LBV noch mit Zahlungen im Rückstand.

Das LBV hatte diese Bescheinigung — wie es aber bei ihm schon seit längerem Praxis ist — von sich aus und ohne Wissen des Arztes der Versorgungseinrichtung übersandt. Für solche Kontrollmitteilungen besteht keinerlei Anlaß; ich beanstandete deshalb diese Praxis gemäß § 26 LDSG. Darauf ließ mich das LBV wissen, es sei leider versäumt worden, seine eingefahrene Praxis an die datenschutzrechtlichen Erfordernisse anzupassen; zugleich versicherte es, künftig die Bescheinigungen direkt dem Bediensteten zu schicken.

4.2 Kindergeld und Adoption

Im Frühjahr 1994 verursachte ein Fragebogen einige Aufregung, den das LBV an die Bezieher von Kindergeld versandt hatte. Man wollte damit — wie alle anderen Kindergeld auszahlenden Stellen im Bundesgebiet — prüfen, ob und wie sich die Änderung des Kindergeldgesetzes durch das Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms auf die Befragten ausgewirkt hatte, und so verhindern, daß der Staat zuviel Kindergeld ausbezahlt. Vor allem eine Frage des Fragebogens erregte Anstoß: die Bezieher von Kindergeld sollten jeweils angeben, ob es sich bei dem Kind um ein leibliches oder ein Adoptivkind handelt. In der Tat kaum zu glauben: denn eigentlich weiß doch jeder um das Adoptionsgeheimnis und darum, daß leibliche und adoptierte Kinder einander gleichstehen. Das in die Befragung involvierte Bundesministerium für Familie und Senioren räumte schließlich aufgeschreckt durch die Reaktionen von Bürgern und Datenschutzbeauftragten und mancher Behörde ein, für die Überprüfungsaktion sei ohne jeglichen Belang, ob es sich um ein eigenes oder ein adoptiertes Kind handelt. Also: ein glatter Mißgriff in Sachen Datenschutz, den man eigentlich auch im Lande hätte sehen müssen. Doch hier geschah nichts: LBV und Finanzministerium blieben untätig, weil ja der Bund den Ländern die Verwendung des Fragebogens vorgeschrieben hatte. Doch eine solche Weisung enthebt Landesbehörden nicht ihrer Verantwortung, Gesetze gegenüber den Bürgern korrekt durchzuführen. Das LBV und das Finanzministerium hätten deshalb sehr wohl beim Bund auf eine Änderung des Fragebogens hinwirken sollen.

Inzwischen forderte ich das LBV auf, in seinen Akten und in seinem Computer alle Hinweise auf eine Adoption zu löschen, welche ihm Bürger durch die ausgefüllten Fragebogen nolens volens offenbart hatten. Das tat es auch prompt.

5. Die gedankenlose Kontrollmitteilung

Das Innenministerium gewährte einem seiner Beamten wegen eines erlittenen Dienstunfalls einen sog. Unfallausgleich. Eine Abschrift seines Bescheids übersandte es dem Versorgungsamt, das schon früher wegen einer Verletzung des Beamten eine Minderung der Erwerbsfähigkeit festgestellt hatte, mit der aber der Dienstunfall nicht zusammenhängt. Seine Mitteilung an das Versorgungsamt versuchte das Innenministerium mit einer Verwaltungsvorschrift des Bundes zu rechtfertigen, die folgendes bestimmte:

„Zahlungsbeginn und Höhe des Unfallausgleichs sowie alle Änderungen sind ggf. dem zuständigen Versorgungsamt unverzüglich mitzuteilen (vgl. § 65 Abs. 2 des Bundesversorgungsgesetzes).“

Hätte sich das Innenministerium nur ein wenig Gedanken darüber gemacht, was es wohl mit dem Wort „ggf.“ und dem Hinweis auf § 65 Abs. 2 des Bundesversorgungsgesetzes auf sich hat, hätte es rasch merken können, daß sein Mitteilungsservice, den es auch ansonsten praktizierte, in diesem Fall wie auch ansonsten fast immer völlig überflüssig und deshalb unzulässig war. Ein Unfallausgleich ist für das Versorgungsamt nämlich nur dann von Interesse, wenn der Beamte wegen einer gesundheitlichen Schädigung, die er infolge eines militärischen oder militärähnlichen Dienstes erlitten hat, Anspruch auf Versorgungsrente hat und außerdem dem Unfallausgleich und der Versorgungsrente derselbe Dienstunfall zugrunde liegt. Solche Konstellationen kommen äußerst selten vor und waren hier nicht gegeben.

Meine Beanstandung nach § 26 LDSG gab dem Innenministerium zu denken: künftig will es dem Versorgungsamt die Gewährung eines Unfallausgleichs nur noch mitteilen, wenn es konkrete Anhaltspunkte hat, daß der Beamte wegen des erlittenen Dienstunfalls auch Anspruch auf Versorgungsrente hat, und Anzeichen dafür, daß der Beamte von sich aus das Versorgungsamt über den gewährten Unfallausgleich nicht zu informieren gedenkt.

6. Der Kommunale Versorgungsverband — nicht ganz perfekt im Datenschutz

Der Kommunale Versorgungsverband Baden-Württemberg (KVBW) bezahlt vielen Ruhestandsbeamten vor allem aus dem kommunalen Bereich ihre Pension. Außerdem berechnet und zahlt er Beihilfe an viele aktive und pensionierte Beamte. Zudem erhalten in Rente gegangene Angestellte und Arbeiter der Kommunen aus seiner Zusatzversorgungskasse ihre Zusatzversorgung zur Rente. All dies erledigt der KVBW anstelle der eigentlich geforderten öffentlichen Arbeitgeber. Dies rührt daher, daß die Kommunen, Landkreise, Sparkassen und Innungskrankenkassen im KVBW als Pflichtmitglieder zusammengeschlossen sind; Handwerkskammern, kirchliche Einrichtungen und andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts haben sich ihm freiwillig angeschlossen. Insgesamt hat der KVBW 3 800 Mitglieder und betreut insgesamt ca. 40 000 Personen. Durch den Zusammenschluß im KVBW wird der Aufwand, den ansonsten seine einzelnen Mitglieder für die verschiedenen Leistungen, insbesondere für die Altersversorgung aufzubringen hätten, solidarisch ausgeglichen. Der KVBW verarbeitet infolge seiner Aufgaben meist Personaldaten in großem Stil und fast ausschließlich mit Hilfe der EDV. Beim Kontrollbesuch mußten wir uns deshalb auf einige Schwerpunkte beschränken:

6.1 Wieder einmal: Löschung ungenügend

Was der KVBW als Löschkonzept vorzuweisen hatte, verdiente diesen Namen nicht. Abgesehen vom Beihilfeverfahren BABSY, das der KVBW vom Land übernahm, sah es so aus: beim EDV-Verfahren für die Beamtenversorgung beschränkte sich das Löschkonzept auf den Hinweis, die Daten ausgeschiedener Versorgungsempfänger seien 18 Monate nach deren Ausscheiden in einem jährlich stattfindenden Löschlauf zu löschen. Völlig offen blieb dabei, was z. B. mit den Daten passiert, die sich wegen der Beförderung eines Beamten ändern — bleiben sie weiter gespeichert oder werden sie gelöscht und, wenn ja, wann? In den Beschreibungen des EDV-Verfahrens zur Nachversicherung und anderen EDV-Verfahren hieß es ebenso lapidar wie nichtssagend: „Löschung entsprechend den Rechtsgrundlagen“. So geht es nicht. Nach dem LDSG muß der KVBW klipp und klar regeln, wann welche gespeicherten Daten zu löschen oder zumindest zu sperren sind. Die fehlenden Löschkonzepte waren deshalb nach § 26 LDSG zu beanstanden. Der KVBW will es nun Schritt für Schritt besser machen: Fristen für die Datenlöschung hat er bereits festgelegt, die Gründe dafür und die Regelungen darüber, wann welche Daten zu sperren sind, sollen bis zum Jahresende vorliegen.

Nicht besser stand es um die Aktenaussonderung. Keiner der ca. 370 Mitarbeiter des KVBW wußte so genau, wie er es halten sollte. Denn der KVBW hatte bislang versäumt, dazu klare Vorgaben zu machen. In der Vergangenheit behalf man sich deshalb teilweise so, daß einige Mitarbeiter in unregelmäßigen Abständen nach Gutdünken entschieden, welche Akten auszuschneiden seien.

Diese übergab der KVBW, soweit sie nicht Archive übernahmen, einer Entsorgungsfirma zur Vernichtung. Obwohl eigentlich notwendig, lief dies meist ohne schriftlichen Auftrag; und wenn der KVBW schon einmal zur Feder griff, verpflichtete er die Entsorgungsfirma lediglich „zur sorgfältigen Beachtung der Datenschutzbestimmungen“. Das war eindeutig zu wenig, so daß ich dem KVBW auch insoweit eine Beanstandung nach § 26 LDSG nicht ersparen konnte. Gleichzeitig forderte ich den KVBW auf, schriftlich zu regeln, wann welche Akten auszusondern und, soweit sie das Archiv nicht übernimmt, zu vernichten sind. Außerdem muß der KVBW jedesmal, wenn er Akten durch eine Entsorgungsfirma vernichten lassen will, diese damit schriftlich beauftragen und dabei mindestens festlegen, bis wann das Schriftgut zu vernichten ist, wo und wie die Unterlagen bis dahin aufzubewahren sind und was das Unternehmen je nach Sensibilität der Unterlagen sonst noch bei der Vernichtung beachten muß. Der KVBW versprach daraufhin, das Versäumte alsbald nachzuholen.

6.2 Den Überblick behalten

Nahezu alle ca. 370 Mitarbeiter des KVBW arbeiten am Computer. Jedes Mal, wenn ein Mitarbeiter ausscheidet, neu anfängt oder sich sein Aufgabengebiet ändert, müssen seine Zugriffsrechte aufgehoben, eingerichtet oder geändert werden. Bei einer so großen Zahl von Benutzern kann schnell der Überblick verloren gehen, welcher Mitarbeiter über welche Zugriffsrechte verfügt. Zu einer guten EDV-Organisation gehört deshalb, daß der Benutzerverwalter jederzeit mühelos feststellen kann, welche Mitarbeiter welche Zugriffsbefugnisse haben. Das klappt aber nur, wenn man dafür ein Benutzerverwaltungsprogramm einsetzt, das auf Knopfdruck in Sekundenschnelle eine Liste mit allen Benutzern und deren Zugriffsbefugnissen erstellt. Nur so lassen sich dann in regelmäßigen Zeitabständen immer wieder zumindest stichprobenweise die eingeräumten Benutzerrechte überprüfen. Doch auch damit haperte es beim KVBW. Er setzte für die Benutzerverwaltung zwar ein spezielles Programm ein. Doch dieses ermöglichte trotz des stattlichen Computernetzwerks des KVBW von 250 Personal Computern und 120 Terminals mit 370 angeschlossenen Benutzern nicht, eine solche Liste zu erstellen. Ich empfahl deshalb dem KVBW, dieses Programm entsprechend zu ändern. Der KVBW prüft derzeit, ob dies technisch möglich ist.

7. Die Geheimdossiers der Prüfer

„Mit Ihrer Note im Staatsexamen vor 15 Jahren sind Sie nur auf einem der hinteren Plätze gelandet.“ Wer wäre nicht verärgert, wenn ihm dies sein Kollege oder Vorgesetzter entgegenhält? Genau aber das könnte jemandem passieren, der die Große Staatsprüfung für den höheren vermessungstechnischen Verwaltungsdienst absolviert hat. Denn durch Zufall erfuhr ich, daß bei manchen Prüfern offenbar in Vergessenheit geriet, daß Prüfungsunterlagen nirgendwo sonst denn in Prüfungsunterlagen etwas zu suchen haben. Manche fertigten nach Abschluß der jährlichen Prüfungen Abschriften oder Kopien der Ergebnislisten und behielten sie bei sich. Weil Prüfer im allgemeinen diese Tätigkeit über Jahre hinweg ausüben, entsteht so bei ihnen im Lauf der Zeit eine stattliche Sammlung, aus der sie jederzeit ersehen können, wie dieser oder jener frühere Prüfling, der inzwischen längst z. B. als Beamter oder öffentlich bestellter Vermessungsingenieur zu Amt und Würden gekommen war, bei der Staatsprüfung abgeschnitten hatte. Damit nicht genug; noch prekärer ist die

Lage für den Examinierten, wenn sein ehemaliger Prüfer auch noch Kollegen an seinem Wissen teilhaben läßt. Noch etwas anderes brachte der Zufallsfund zutage: das Wirtschaftsministerium bewahrt heute noch Prüfungsakten aus dem Jahr 1930 auf; viel zu lange, wie ich meine.

Ich forderte deshalb das Wirtschaftsministerium auf, alle Prüfer eindringlich darauf hinzuweisen, daß sie keine Kopien von Prüfungsunterlagen, schon gar nicht der Listen mit den Prüfungsergebnissen, für sich fertigen dürfen und etwa noch vorhandene Listen schleunigst vernichten müssen. Zudem muß das Wirtschaftsministerium schriftlich festlegen, wie lange es Prüfungsakten nach Abschluß der Prüfung für den höheren vermessungstechnischen Verwaltungsdienst noch braucht, und dann laufend die nicht mehr benötigten Prüfungsunterlagen datenschutzgerecht aussondern.

8. Zwei wißbegierige Fachhochschulen

Vor gut zwei Jahren erließ das Wissenschaftsministerium die Studentendatenverordnung. Darin kann jeder genau nachlesen, was Hochschulen Studienbewerber und Studenten fragen und wie lange sie deren Daten vorhalten dürfen. Wir machten die Probe aufs Exempel und besuchten in Esslingen die beiden Fachhochschulen für Technik (FHTE) und Sozialwesen (FHSoz), an denen derzeit ca. 3 700 bzw. 600 Studenten immatrikuliert sind. Dabei gab es einiges zu bemängeln; hier nur das Wichtigste:

8.1 Der Zulassungsantrag

Um überhaupt an einer Fachhochschule studieren zu können, muß der Bewerber zuerst einmal ein Antragsformular ausfüllen. Dieses enthält zwar viele Fragen, aber keinerlei Erläuterungen, welche Frage der Studienbewerber beantworten muß und bei welchen ihm die Antwort freisteht, welche Rechtsvorschrift ihn zur Auskunft verpflichtet und welche Folgen es hat, wenn er Fragen nicht beantwortet. Weil das Landesdatenschutzgesetz in § 11 Abs. 2 solche Hinweise zwingend verlangt, mußte ich ihr Fehlen bemängeln. Die FHTE hat ihr Zulassungsantragsformular inzwischen ergänzt, die FHSoz will die Hinweise vor dem nächsten Zulassungsverfahren in den Vordruck einarbeiten.

Beide Fachhochschulen begnügten sich nicht mit dem Zulassungsantrag. Zusätzlich verlangten sie von den Studienbewerbern einen tabellarischen Lebenslauf; bei der FHSoz mußte er sogar handgeschrieben und mit Lichtbild versehen sein. Anhand des Lebenslaufs, hieß es bei den Kontrollbesuchen, überprüfen die Fachhochschulen die Angaben der Studienbewerber im Zulassungsantrag auf ihre Richtigkeit. Das ging zu weit. Denn ein Lebenslauf enthält eine Vielzahl oft persönlicher Informationen; er vermittelt meist ein ebenso prägnantes wie abgerundetes Persönlichkeitsbild des Studienbewerbers. Weil deshalb das Verlangen, einen Lebenslauf vorzulegen, stark in das Persönlichkeitsrecht des einzelnen eingreift, kann eine Fachhochschule nicht nach Gutdünken ein solches Dokument verlangen, sondern nur dann, wenn ein Gesetz einen Studienbewerber oder Studenten ausdrücklich dazu verpflichtet. Da dies bei der Zulassung zur Fachhochschule aus gutem Grund nicht so ist, dürfen die Fachhochschulen die Vergabe eines Studienplatzes nicht von der Vorlage eines Lebenslaufs abhängig machen. Meine Beanstandung nach § 26 LDSG zeigte bei beiden Fachhochschulen Wirkung: sie wollen künftig auf die Vorlage eines Lebenslaufs verzichten.

8.2 Der Vordruck für die Immatrikulation

Hat der Bewerber diese erste Hürde genommen und einen Studienplatz erhalten, kann er gleichwohl nicht sofort mit seinem Studium beginnen. Zuvor muß er sich noch als Mitglied der Fachhochschule eintragen lassen. Auch dafür verwenden beide Fachhochschulen Antragsformulare und auch hier nahmen sie es mit ihrer Hinweispflicht nach § 11 Abs. 2 LDSG nicht so genau. Sie hätten — was in der Tat mitunter etwas mühsam ist — nämlich bei jeder Frage auf dem Antragsformular deutlich machen müssen, wofür genau sie die erbetene Information brauchen und aufgrund welcher Rechtsvorschrift der Antragsteller sie beantworten muß. Das taten die beiden Hochschulen aber nicht, sondern beschränkten sich darauf, am Ende des Vordrucks pauschal die einschlägigen Gesetze und Verordnungen aufzuführen. Beide Fachhochschulen wollen aufgrund der Kontrollbesuche jetzt dafür sorgen, daß die Immatrikulationsanträge künftig die notwendigen Hinweise enthalten.

Auch beim Inhalt der Immatrikulationsformulare haperte es:

- Beide Fachhochschulen wollten von dem Studienbewerber wissen, ob er BAföG beantragen will oder bereits bezieht. Sinn machte eine solche Frage freilich nur, wenn die Hochschulen gegebenenfalls eine spezielle Immatrikulationsbescheinigung zur Vorlage beim BAföG-Amt ausstellen würden. Dem ist aber nicht so; vielmehr erhält, weil der Verwaltungsaufwand so geringer ist, jeder Studienbewerber automatisch eine Immatrikulationsbescheinigung für das BAföG-Amt also ganz gleich, ob er sie braucht oder nicht.
- Die FHSoz fragte zudem nach dem religiösen Bekenntnis des Studienbewerbers und interessierte sich dafür, ob dieser entmündigt sei oder unter vorläufiger Vormundschaft steht. Dabei übersah sie, daß ein Studienbewerber seine Konfession nur dann offenbaren muß, wenn er sich für ein theologisches Studienfach bewirbt, und daß es bereits seit 1990 das Rechtsinstitut der Entmündigung oder vorläufigen Vormundschaft nicht mehr gibt, sondern allein die Betreuung, die kein Einschreibungshindernis ist.

Deshalb wollen die beiden Fachhochschulen künftig die unzulässigen Fragen nicht mehr stellen.

8.3 Mängel bei der Löschung

Klipp und klar schreibt § 12 der Studentendatenverordnung vor, welche Daten eine Hochschule nach der Exmatrikulation eines Studenten wie lange aufbewahren darf: Namen, Geburtsdatum, Studiengang, Prüfungsdatum, Prüfungsergebnis, Matrikelnummer und Zeitpunkt der Immatrikulation und Exmatrikulation darf sie noch 40 Jahre speichern; die übrigen Daten muß sie dagegen unverzüglich löschen. Beide Fachhochschulen kümmerte das wenig. Sie speicherten in einer sog. Archivdatei, die ihr Computer bei Exmatrikulation eines Studenten automatisch anlegt, auch noch Heimatadresse, Geburtsnamen, Geburtsort, Staatsangehörigkeit, Semester der Ersteinschreibung und Studienverlauf. Die FHTE überspielte zudem alle bis zur Exmatrikulation erfaßten Daten aus dem Computer auf Magnetbänder; deren Löschung war für sie bisher überhaupt kein Thema. Außerdem bewahrten beide Fachhochschulen auch noch alle über ihre bisherigen Studenten geführten Akten und Karteikarten auf; bis dato hatten sie sich über deren Vernichtung noch nie Gedanken gemacht. Dieser gravierende Verstoß gegen die gesetzlichen Löschpflichten konnte nicht ohne Beanstandung nach § 26 LDSG bleiben. Sie hatte freilich bislang erst bei der FHSoz Erfolg: diese ließ

mich wissen, sie werde künftig bei der Exmatrikulation eines Studenten nur noch die nicht sofort zu löschenden Daten in die Archivdatei übernehmen und habe bereits mit der Vernichtung der Studentenakten und -karteikarten begonnen. Anders die FHTE: weil sie die zur Löschung verpflichtende Vorschrift der Studentendatenverordnung für „unpraktikabel“ hält und sich diese möglicherweise ändern könnte — woran freilich keine dazu berufene Instanz denkt —, will sie bis auf weiteres untätig bleiben. Dieses Ansinnen ist natürlich nicht akzeptabel. § 12 der Studentendatenverordnung konkretisiert nämlich verbindlich, welche Daten die Hochschulen nach der Exmatrikulation zur Erfüllung ihrer Aufgaben in keinem Fall mehr benötigen. Diese Daten muß die FHTE zudem, das schreibt ihr schon auch das Landesdatenschutzgesetz vor, unverzüglich löschen.

Wie gingen nun die beiden Fachhochschulen mit den Daten um, die sie nach der Exmatrikulation zwar nicht sofort löschen, wohl aber sperren müssen? Die Antwort war schnell gefunden: Mehr, als daß die Fachhochschulen bei der Exmatrikulation eines Studenten dessen Daten in die Archivdatei übernahmen, passierte nicht. Weder erfolgte eine Kennzeichnung dieser Daten als „gesperrt“ noch eine Zugriffsbeschränkung. Genau das wäre aber notwendig gewesen. Denn wer Daten kraft Gesetzes „sperren“ muß, muß diese Daten entweder gesondert aufbewahren oder durch technische Maßnahmen sicherstellen, daß diese Daten nur wenige Personen zu nur ganz bestimmten gesetzlich vorgegebenen Zwecken verwenden können. Auf meine Beanstandung der unzulänglichen Sperrung der Studentendaten nach § 26 LDSG sicherten mir die Fachhochschulen zu, dem Mangel abzuhelpfen; zudem werde jeder archivierte Datensatz einen Hinweis auf die Sperrung erhalten.

9. Das versicherungsmathematische Gutachten

Seit 1. Jan. 1985 gibt es in Baden-Württemberg ein Versorgungswerk für Rechtsanwälte, das seinen Mitgliedern Alters- und Berufsunfähigkeitsrente und deren Angehörigen Hinterbliebenenversorgung in Form von Witwen-, Witwer- und Waisenrente und Sterbegeld gewährt. Mitglieder des Versorgungswerks sind vor allem die Rechtsanwälte, die auch der Rechtsanwaltskammer angehören. Anfang 1994 hatte das Versorgungswerk in seiner Mitgliederdatei bereits 7 300 aktive und ehemals aktive Rechtsanwälte gespeichert. Bei einer Kontrolle vor Ort, wie das Versorgungswerk mit den Daten seiner Mitglieder umgeht, stellten wir neben einigen Mängeln beim PC-Einsatz folgenden Datenschutzverstoß fest, der nach § 26 LDSG zu beanstanden war:

Weil das Versorgungswerk jederzeit in der Lage sein muß, seinen Mitgliedern und deren Angehörigen die fälligen Renten usw. auszubezahlen und dafür Rücklagen einzustellen hat, beauftragt es, um dies sicherzustellen, jedes Jahr einen Versicherungsmathematiker mit der Erstellung eines versicherungsmathematischen Gutachtens. Bis zum Kontrollbesuch überließ es dem Mathematiker dafür jeweils eine Diskette, auf der jedes einzelne Mitglied des Versorgungswerks mit Name, Vorname, Geburtsdatum und Höhe seiner geleisteten Beiträge gespeichert war. Anhand dieser Angaben hätte der Versicherungsmathematiker z. B. mühelos feststellen können, welche Rechtsanwälte mit ihrem Einkommen unter und welche über der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Krankenversicherung lagen — ein Umstand, der für manche von Interesse, für die Erstattung des versicherungsmathematischen Gutachtens aber ohne jeden Belang ist. Dazu muß der Versicherungsmathematiker, wie er dem Versor-

gungswerk nach dem Kontrollbesuch auch prompt bestätigte, überhaupt nicht die Namen der einzelnen Rechtsanwälte kennen; für die Erstattung des Gutachtens genügt deren Mitgliedsnummer. Das Versorgungswerk hätte deshalb dem Versicherungsmathematiker nicht Name und Vorname seiner Mitglieder frei Haus liefern dürfen. Das räumte es auch rasch gegenüber meinem Amt ein, brachte jedoch zugleich vor, der Gutachter habe zu Beginn der Zusammenarbeit ausdrücklich gebeten, ihm außer den Mitgliedsnummern auch noch die Namen der Rechtsanwälte mitzuteilen. Das entschuldigt das Vorgehen des Versorgungswerks freilich nicht. Denn es trägt nach dem Landesdatenschutzgesetz die Verantwortung dafür, daß der Versicherungsmathematiker nur die Informationen erhält, die dieser tatsächlich für die Erstellung seines Gutachtens braucht; in Zweifelsfällen muß es sich gegebenenfalls nachweisen lassen, wozu der Gutachter bestimmte Angaben benötigt. Das Versorgungswerk will in Zukunft diese Rechtslage beachten; auch hat es dafür gesorgt, daß der Versicherungsmathematiker noch etwa bei ihm gespeicherte Namen von Mitgliedern löscht.

2. Abschnitt: Wirtschaft

1. Die Sparkassen und der Service-Auftrag

Man erinnere sich: 1993 entschloß sich das Land, seine beiden Gebäudeversicherungsanstalten und damit die Daten ihrer über 2 Millionen versicherten Haus- und Wohnungseigentümer für 1,1 Milliarden an die Sparkassenorganisation zu verkaufen. Mit im Spiel war dabei der Datenschutz. Seine, wenn auch nicht optimale Lösung fand er im Gesetz zur Neuordnung der Gebäudeversicherung vom 28. Juni 1993. Wer geglaubt hatte, damit sei alles so geregelt, daß es bei der Umwandlung der Gebäudeversicherung keine Datenschutzprobleme mehr geben werde, sah sich getäuscht. Die Gebäudeversicherungsdaten kamen viel früher in die Hände der Sparkassen als man nach der Beratung des Neuordnungsgesetzes im Landtag erwartet hatte. Das ging so:

Viele Haus- und Wohnungseigentümer trauten ihren Augen nicht, als sie schon Anfang 1994 von ihrer Sparkasse einen Brief erhielten, in dem diese sie in wohlgesetzten Worten bat, ihr doch in Sachen Gebäudeversicherung einen „Service-Auftrag“ zu erteilen. Dann könne ihre Sparkasse ihnen, hieß es darin, ab sofort aktuelle Informationen über die Gebäudeversicherung zukommen lassen; außerdem stünde sie ihnen ab 1. Juli 1994 in allen Fragen ihrer bisherigen Gebäudeversicherung sowie wegen eines etwaigen Neuabschlusses und in Schadensfällen als Ansprechpartner zur Verfügung. Wer ein solches Gespräch wolle, könne sich der Einfachheit halber direkt an die örtlichen Geschäftsstellen der Sparkassen-Versicherung und die Beratungsstellen der Landesbausparkassen wenden. Die Versicherten sollten deshalb, forderte die Sparkasse sie gleichzeitig auf, zustimmen, daß die Sparkasse ihre Anschrift, Versicherungsnummer, Objekt Nummer, Anschrift des versicherten Gebäudes und den Versicherungsanschlag (also den Gebäudewert auf der Basis von 1914) an die Außendienstmitarbeiter der Sparkassen-Versicherung oder die Bausparkasse weitergibt, „um die angebotenen Service-Leistungen in Gebäudeversicherungsangelegenheiten zu gewährleisten“. Gerade dieser Hinweis rief den besonderen Unmut der angeschriebenen Haus- und Wohnungseigentümer hervor, weil er belegte, daß die Sparkassen bereits ihre Daten erhalten hatten. Es hagelte Proteste: Wie kamen die beiden Gebäudeversicherungsanstalten dazu, diese Daten schon jetzt an die Sparkassen herauszugeben? Verstößt das

nicht eklatant gegen das Landesdatenschutzgesetz?, schrieben mir viele Bürger. Eine Kontrolle bei der Gebäudeversicherungsanstalt in Stuttgart brachte dann folgendes zutage:

Den beiden Gebäudeversicherungsanstalten und Sparkassen- und Giroverbänden lag verständlicherweise sehr daran, daß die versicherten Haus- und Wohnungseigentümer nach Wegfall des Versicherungsmonopols ihre bisherige Versicherung beibehalten und nicht zu anderen Versicherungen abwandern. Um alles dazu zu tun, was in ihren Kräften stand, vereinbarten sie noch 1993 miteinander, die Sparkassenorganisation schon vor der Privatisierung der beiden Anstalten zum 1. Juli 1994 einzuschalten und die Sparkassen zu beauftragen, Bestandssicherungsmaßnahmen zu ergreifen; dazu sollten die beiden Anstalten den Sparkassen die Daten der Versicherten und ihrer Gebäude und Wohnungen überlassen. Daß eine solche Transaktion den Datenschutz tangiert, sahen die Beteiligten wohl. Sie ließen sich deshalb von einem privaten Gutachter deren datenschutzrechtliche Unbedenklichkeit bescheinigen und versicherten sich der Rückendeckung des Wirtschaftsministeriums und des Innenministeriums. Nicht für opportun hielten sie, mein Amt einzuschalten, obwohl es ja noch bis 1. Juli 1994 für alle Fragen des Datenschutzes bei den Gebäudeversicherungsanstalten zuständig war. Das Resultat von alledem: Die beiden Gebäudeversicherungsanstalten übersandten bereits im Januar 1994 den Sparkassen Vertragsentwürfe, wonach die Sparkassen für die ins Auge gefaßten Bestandssicherungsmaßnahmen Name, Anschrift und Versicherungsnummer aller versicherten Haus- und Wohnungseigentümer sowie Objektnummer, Anschrift und Versicherungsanschlag (Gebäudewert auf der Basis des Jahres 1914) erhalten. Die Sparkassen ihrerseits sollten sich verpflichten, diese Daten „personell und organisatorisch getrennt von ihren eigenen Datenbeständen ausschließlich für Maßnahmen zu benutzen, die darauf gerichtet sind, die bestehenden Versicherungsverhältnisse ... auch nach dem Auslaufen des derzeitigen Monopols zu erhalten“. Statt die Unterzeichnung der Verträge durch die Sparkassen abzuwarten, hatten es beide Gebäudeversicherungsanstalten überaus eilig: sie übergaben bereits am Tage des Versands der Vertragsentwürfe die Versichertendaten an die beiden Rechenzentren der badischen und württembergischen Sparkassenorganisation mit der Maßgabe, sie erst nach Vertragsabschluß zu verwenden.

Auch wenn ich infolge der Vorgeschichte der Privatisierung der beiden Gebäudeversicherungsanstalten die Irritationen einer ganzen Reihe von Versicherten und mancher konkurrierender Versicherungsunternehmen über das Procedere verstehen konnte, kam ich doch zu einem Ergebnis, das viele von ihnen enttäuschte: gegen das Datenschutzrecht verstieß die Transaktion im Grunde nicht. Denn das Anliegen der beiden Gebäudeversicherungsanstalten, darauf hinzuwirken, daß auch nach Wegfall des Monopols der Versichertenbestand erhalten bleibt, war legitim. Zu solchen Bemühungen gehört, Kontakt mit den einzelnen Versicherten aufzunehmen, sie zu informieren und ihnen eine individuelle, auf ihre konkrete Situation bezogene Beratung anzubieten. Dabei konnten sich die beiden Versicherungsanstalten auch der Hilfe Dritter bedienen. Daß sie damit die Sparkassen beauftragten, deren Organisation ohnehin die Anstalten kaufen wollte, lag nahe. Die beauftragten Sparkassen wiederum benötigten zur Erfüllung ihres Auftrags eine Reihe der Versichertendaten. Deshalb durften ihnen die beiden Gebäudeversicherungsanstalten die notwendigen Informationen für solche Bestandssicherungsmaßnahmen überlassen — freilich nur zur ausschließlichen Verwendung dafür. Doch dazu hatten sich ja die Sparkassen vertraglich verpflichtet und ebenso dazu, die Daten solcher Versicherter zu löschen, die zu erkennen geben, daß sie keinen „Service-Auftrag“ erteilen wollen oder gar schon entschlossen sind, das Versicherungsverhältnis nicht fortzusetzen.

Anlaß hatte ich jedoch, mit der Transaktion einhergehende datenschutzrechtliche Defizite zu monieren, die, hätte man mein Amt rechtzeitig beteiligt, ohne weiteres vermeidbar gewesen wären:

- Nicht in Ordnung war zum einen, daß die Gebäudeversicherungsanstalten den Sparkassen die Versichertendaten vor Vertragsunterzeichnung überließen. Folglich waren im Zeitpunkt deren Überlassung die Voraussetzungen noch nicht erfüllt, unter denen § 15 LDSG die Weitergabe der Versichertendaten an die Sparkassen erlaubte. Von einer Beanstandung nach § 26 LDSG sah ich nur deshalb ab, weil es kurze Zeit später zum Vertragsabschluß kam und damit das rechtliche Manko behoben war.
- Zum anderen versäumten die beiden Gebäudeversicherungsanstalten, die Sparkassen vertraglich zu verpflichten, daß sie bei Ausführung des Service-Auftrags das Landesdatenschutzgesetz beachten müssen, das für die Anstalten, hätten sie selbst die Bestandssicherungsmaßnahmen wahrgenommen, maßgebend gewesen wäre. Auch wenn unser Landesdatenschutzgesetz im Gegensatz zu den Datenschutzgesetzen manch anderer Länder eine solche Unterwerfungsklausel noch nicht ausdrücklich vorschreibt, ist doch inzwischen anerkannter Datenschutzstandard: wenn eine öffentliche Stelle wie z. B. die Gebäudeversicherungsanstalten jemand anderen wie z. B. die Sparkassen mit der Wahrnehmung einer ihrer Aufgaben wie z. B. der Durchführung von Bestandssicherungsmaßnahmen beauftragen, dann müssen diese öffentlichen Stellen, also die Gebäudeversicherungsanstalten, dafür sorgen, daß die Rechtsstellung der Betroffenen, hier also der versicherten Haus- und Wohnungseigentümer, dadurch nicht beeinträchtigt wird. Gerade aber das unterblieb. Die Beteiligten an der Transaktion verschlechterten sehenden Auges die Rechtsstellung aller über 2 Millionen versicherten Haus- und Wohnungseigentümer im Lande. Denn sie wußten, daß die Sparkassen nunmehr nur die weniger versichertenfreundlichen Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes zu beachten hatten. Dies hatte noch einen weiteren Nachteil: statt der unabhängigen Datenschutzkontrolle durch mein Amt lag infolge der Transaktion die Datenschutzaufsicht beim Innenministerium. Dieses darf jedoch nach dem Bundesdatenschutzgesetz — anders als ich nach dem Landesdatenschutzgesetz — Kontrollen vor Ort nur durchführen, wenn es „hinreichende Anhaltspunkte“ für eine Verletzung datenschutzrechtlicher Vorschriften hat. Anders gesagt: eine effektive Kontrolle, daß die Sparkassen die ihnen überlassenen Versichertendaten tatsächlich nur für den Service-Auftrag verwenden, gab es nicht mehr. Dies hätten im Interesse der über 2 Millionen Haus- und Wohnungseigentümer im Lande die Beteiligten an der Transaktion, vor allem das im Lande für den Datenschutz federführende Innenministerium, auf jeden Fall verhindern müssen.

2. Die fingierte Einwilligung

Einem Friseurmeister gefiel gar nicht, daß seine Innung aus angeblich datenschutzrechtlichen Gründen den Innungsbeitrag nicht mehr wie bisher nach der Zahl der Beschäftigten berechnen wollte, sondern nach der Lohnsumme. Vor allem erregte die Art und Weise, wie die Innung feststellen wollte, welche Lohnsumme der einzelne Friseurbetrieb bezahlt hat, seinen Unmut. Jedes Mitglied sollte sich, so hieß es in dem Brief der Innung, schriftlich einverstanden erklären, daß die Innung seine Lohnsumme bei der Berufsgenossenschaft erfragt, und setzte ihm dazu gleich auch noch eine Frist. Des weiteren behauptete die Innung, die Zustimmung gelte als erteilt, wenn das Mitglied nicht innerhalb der gesetzten Frist Widerspruch erhebt. So kann es, da hatte der Friseurmeister völlig Recht, nicht gehen. Wer auf eine schrift-

liche Aufforderung, seine Einwilligung zu einem bestimmten Vorgehen zu geben, nicht reagiert, stimmt nicht zu; so ist es jedenfalls im Datenschutzrecht. Das mußte ich der Innung klarmachen. Entgegen ihrer ursprünglichen Absicht wird sie deshalb nur dann die Lohnsumme bei der Berufsgenossenschaft erfragen, wenn das Innungsmitglied zuvor schriftlich eingewilligt hat. Andernfalls will sie sich die Lohnsumme, was ohnehin das Naheliegendste wäre, direkt von ihrem Mitglied nennen lassen. Dieses ist dann verpflichtet, ihr ein Mehrstück seiner Lohnsummenmeldung an die Berufsgenossenschaft zu überlassen.

3. Der mißverständliche Hinweis

Wann dürfen die Industrie- und Handelskammern Auskünfte über ihre Mitglieder an Interessenten geben? Darüber gingen in der Vergangenheit die Meinungen auseinander. Seit 1. Jan. 1994 herrscht weitgehend Klarheit; da trat nämlich die Änderung des Industrie- und Handelskammergesetzes vom 21. Dez. 1992 in Kraft. Darin heißt es: zur „Förderung von Geschäftsabschlüssen und zu anderen, dem Wirtschaftsverkehr dienenden Zwecken“ dürfen die Kammern jederzeit Firma, Anschrift und Wirtschaftszweig ihrer Mitgliedsunternehmen weitergeben, ohne daß diese das verhindern können. Mehr Einwirkungsmöglichkeit haben die Unternehmen nach dem neuen Recht, soweit es um die Bekanntgabe des Namens des Inhabers oder Geschäftsführers, der angebotenen Waren und Dienstleistungen sowie der Unternehmensgröße geht. Das braucht sich kein Unternehmer gefallen lassen. Wer das, ganz gleich aus welchen Gründen, nicht will, kann dagegen bei der Industrie- und Handelskammer Widerspruch einlegen.

Weil ein solches Widerspruchsrecht freilich nur Sinn macht, wenn das Unternehmen davon auch weiß, verpflichtete das Änderungsgesetz von 1992 die Industrie- und Handelskammern, ihre Kammermitglieder auf das Widerspruchsrecht schriftlich hinzuweisen, ehe sie erstmals Unternehmensdaten an Interessenten weitergeben. Eine einfache Sache, sollte man meinen. Gleichwohl hatte die Industrie- und Handelskammer Stuttgart damit Probleme. Sie ließ nach Verkündung des Änderungsgesetzes ein ganzes Jahr verstreichen, bis sie schließlich mit Schreiben vom 12. Dez. 1993 wenige Tage vor Inkrafttreten der Neuregelung ihre Mitglieder über das Widerspruchsrecht so in Kenntnis setzte:

„Um unsere Auskunfts- und Vermittlungstätigkeit in diesem neuen Rahmen auch von Beginn des neuen Jahres an fortführen zu können, müssen wir Sie im Hinblick auf das neue IHK-Gesetz um Ihre Entscheidung bitten: Wenn Sie mit der Weitergabe von Unternehmensdaten an denkbare Geschäftspartner nicht einverstanden sind, bitten wir Sie, das bis zum 31. 12. 1993 gegenüber der Kammer durch schriftlichen Widerspruch zum Ausdruck zu bringen.“

Verständlich, daß sich zahlreiche Kammermitglieder durch diese Frist unter Druck gesetzt sahen – umso mehr, weil sie ja das Schreiben der Industrie- und Handelskammer durchaus so verstehen konnten, als ob sie ab dem 1. Jan. 1994 der Weitergabe ihrer Unternehmensdaten nicht mehr widersprechen könnten. Dem ist jedoch nicht so: Kammermitglieder können jederzeit ihren Widerspruch erklären und zudem – ganz anders, als die Stuttgarter Industrie- und Handelskammer sie glauben machen wollte – nicht nur schriftlich, sondern auch mündlich oder telefonisch. So verständlich auch gewesen sein mag, daß die Industrie- und Handelskammer möglichst schon bei Inkrafttreten der Neuregelung Klarheit haben wollte, wer Widerspruch einlegt, hätte sie doch ihre Mitglieder nicht so auf den letzten Drücker anschreiben und ihren Brief auch nicht so mißverständlich formulieren dürfen. Dann wäre der entstandene Ärger erst gar nicht aufgekommen.

4. Das durchlöchernte Steuergeheimnis

Den Unmut einer ganzen Reihe von Handels- oder Versicherungsvertretern und anderen kleineren Gewerbetreibenden erregten 1994 die Beitragsbescheide ihrer Industrie- und Handelskammern. Stein des Anstoßes war zum einen die teils enorme Erhöhung der Beiträge und zum andern die Art und Weise, wie die Beiträge berechnet waren. Laut Bescheid hatten die Industrie- und Handelskammern nämlich jeweils vom Finanzamt die Gewerbeeinnahmen erfahren und danach den IHK-Beitrag bemessen. „Dies ist ein grober Datenschutzmißbrauch, gegen den ich Sie bitte einzuschreiten!“ So oder ähnlich wandten sich viele an mein Amt. Ich mußte sie alle enttäuschen. Denn das, was geschehen war, läßt das IHK-Gesetz seit 1. Jan. 1994 ausdrücklich zu: die Industrie- und Handelskammern dürfen bei den Finanzämtern die zur Ermittlung ihrer Beiträge notwendigen Bemessungsgrundlagen erfragen und die Finanzämter dürfen ihnen nach der Abgabenordnung entsprechende Auskünfte geben. Das Steuergeheimnis steht also solchem Informationsaustausch, der zudem auf wankendem rechtlichen Boden schon lange vor 1994 praktiziert wurde, nicht entgegen. Bloß wurde er erst jetzt vielen bewußt, weil die Änderung des IHK-Gesetzes zum 1. Jan. 1994 den Kreis der Beitragspflichtigen erheblich erweiterte.

3. Abschnitt: Steuerverwaltung

1. Der Vollstreckungsversuch

Wer Steuern schuldet, soll sie auch bezahlen. Nicht immer sind Steuerschuldner dazu bereit oder in der Lage. Was dann geschieht, ist vorgegeben: das Finanzamt leitet die Zwangsvollstreckung ein und versucht, so die Steuern beizutreiben. Auch dabei kann es datenschutzrechtliche Probleme geben, wie folgender Fall zeigt:

Ein Zahnarzt konnte oder wollte die Summe nicht bezahlen, die das Finanzamt Heilbronn von ihm verlangte. Versuche, durch Forderungspfändungen zum Ziel zu gelangen, blieben erfolglos. Darauf entschloß sich das Finanzamt, mit Hilfe seiner Vollziehungsbeamten eine sog. Mobiliarvollstreckung in der Zahnarztpraxis durchzuführen. Ausgestattet mit einer Durchsuchungsanordnung des Amtsgerichts begaben sich zwei Vollziehungsbeamte in die Praxis. Pfändbare Gegenstände fanden sie dort freilich nicht. Unterschiedliche Versionen gibt es, was danach geschah. Der Zahnarzt sagt, die beiden Vollziehungsbeamten hätten trotz seines heftigen Protests mit Nachdruck die Herausgabe der Patientenkarteiblätter verlangt. Das Finanzamt hält dagegen, die Vollziehungsbeamten hätten lediglich Einsicht in den Abrechnungsteil der Patientenkarteikarte gefordert, um auf diese Weise herauszubekommen, wie der Zahnarzt mit seinen Privatpatienten abrechnet und ob insoweit eine Pfändungsmöglichkeit besteht. Sei dem, wie es sei. Jedenfalls zogen sich die beiden Vollziehungsbeamten nach einem Disput wegen des nachhaltigen Widerspruchs des Zahnarztes wieder zurück, ohne die Patientenkartei eingesehen zu haben.

Wenngleich wohl manch pünktlicher Steuerzahler Verständnis für das Vorgehen der Vollziehungsbeamten hat, war doch deren Forderung, trotz des Protests des Zahnarztes dessen Patientenkartei einzusehen, nicht korrekt. Denn ein Zahnarzt hat aufgrund seiner Schweigepflicht nach § 102 AO das Recht, die Auskunft über all das zu verweigern, was er in Ausübung seines Berufs über seine Patienten erfährt. Besteht ein solches Auskunftsverweigerungsrecht, ist er auch

nicht verpflichtet, Unterlagen mit Angaben über Patienten vorzulegen, die unter seine Schweigepflicht fallen. Dies wollte dem Finanzamt Heilbronn nicht recht einleuchten: das Auskunftsverweigerungsrecht des Zahnarztes, meinte es, sei doch gar nicht gefährdet gewesen, weil die Vollziehungsbeamten ja nur den Abrechnungsteil der Patientenkartekarten halten einsehen wollen. Selbst wenn dem so gewesen sein sollte, überzeugt der Einwand nicht – schon, weil es bei einer Patientenkartei praktisch gar nicht machbar ist, daß jemand tatsächlich nur die Abrechnungsdaten zu Gesicht bekommt. Zudem erstreckt sich die ärztliche Schweigepflicht entgegen einer weitverbreiteten Auffassung in der Steuerverwaltung keineswegs nur auf medizinische Daten wie Befunde, Diagnosen und verschriebene Arzneimittel. Sie umfaßt auch die Tatsache, daß und wann sich ein Patient von einem Zahnarzt behandeln ließ und welche Leistungen der Zahnarzt dabei erbrachte. Deshalb darf ein Zahnarzt auch über die Daten, die den Abrechnungsteil betreffen, die Auskunft verweigern. Oder anders gesagt: das Auskunftsverweigerungsrecht umfaßt alles, was in der Patientenkartei steht.

2. Der verräterische Vermerk auf der Postzustellungsurkunde

Wer hat es schon gern, wenn bei der Zustellung eines Schriftstücks der Briefträger und alle anderen, die den Brief zu Gesicht bekommen, bloß durch einen flüchtigen Blick auf Zustellungsurkunde und Briefumschlag erkennen können, was in dem Brief steht. Ein Bürger, dem ein Finanzamt eine Pfändungs- und Überweisungsverfügung mit einem Briefumschlag zustellen ließ, auf dem die Steuernummer des Bürgers und die Abkürzung „Pfdg + EzgVfg vom 04. 02. 1994“ stand, fühlte sich dadurch diskriminiert. Das Finanzamt rechtfertigte sein Vorgehen mit einer bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschrift der Steuerverwaltung, wonach auf dem Briefumschlag und der Zustellungsurkunde zur zweifelsfreien Identifizierung des Inhalts der Sendung die verwaltungsüblichen Abkürzungen anzugeben sind. Da freilich für korrekte Zustellungen keineswegs solch verräterische Vermerke auf Brief und Zustellungsurkunde nötig sind, wandte ich mich an das Finanzministerium mit der Bitte: es möge die Verwaltungsvorschrift doch so ändern, daß die Finanzämter künftig bei Zustellungen durch die Post zur Kennzeichnung der Schriftstücke möglichst neutrale Bezeichnungen zu wählen haben; so ließe sich verhindern, daß Dritte etwas über die steuerlichen Verhältnisse des Empfängers des Briefes erfahren. Das Finanzministerium zeigte Verständnis; es will auf eine Änderung der bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschrift hinwirken. Zu hoffen bleibt, daß sich sein Abstimmungsverfahren mit dem Bundesfinanzministerium und den obersten Finanzbehörden der anderen Länder nicht allzulange hinzieht.

3. Die Suche nach Steuersündern unter den Grenzgängern

Einigen Wirbel erregte Ende vergangenen Jahres die Nachricht in den Medien, Zollbeamte würden an der Grenze die amtlichen Kennzeichen von Fahrzeugen von Grenzgängern notieren, um auf diese Weise in der Schweiz beschäftigte Arbeitnehmer aufzuspüren, die weder dort noch in Deutschland Steuern zahlen. Ist denn so etwas mit dem Datenschutz vereinbar, war gleich die Frage. Was war geschehen?

Die Finanzverwaltung ging aufgrund eines Vergleiches der Zahlen der in der Schweiz registrierten Grenzgänger und der im Bezirk der Oberfinanzdirektion Freiburg steuerlich erfaßten Grenzgänger davon aus, daß rund 6 000 Personen steuerlich nicht erfaßt sind und

dies zu einem jährlichen Steuerausfall von ca. 60 Millionen DM führt. In der Tat Anlaß genug, sich Gedanken zu machen, wie solchem Mißstand beizukommen sei. Der naheliegendste Weg, von der Schweiz die Personalien der dort registrierten deutschen Grenzgänger zu erfragen, war nicht gangbar, weil die Schweiz solche Auskünfte prinzipiell nicht gibt. Die Finanzverwaltung entschloß sich deshalb, auf Weisung des Finanzministeriums so vorzugehen: sie beauftragte die Grenzzollstellen, im Wege der Amtshilfe „im Rahmen einer unauffälligen Sichtkontrolle“ die Kfz-Kennzeichen solcher Fahrzeuge zu notieren, in denen offensichtlich Personen zur Arbeit in die Schweiz fahren. Die Grenzzollstellen taten, wie ihnen geheißen, und notierten zusätzlich zum Kennzeichen auch noch das Datum und Geschlecht des Fahrers und die Anzahl der mitfahrenden Personen. Die gefertigten Listen gingen über die Steuerfahndungsstellen an die Finanzämter. Diese stellten dann anhand ihrer Kfz-Steuerunterlagen fest, wer jeweils Halter des Fahrzeugs war, und prüften ab, ob diese schon steuerlich erfaßt waren. Falls nein, schickten sie ihnen einen Fragebogen zur Klärung ihrer steuerlichen Verhältnisse ins Haus. Stellte sich dann heraus, daß der Grenzgänger steuerpflichtig war, wurde er wie jeder andere Steuerpflichtige steuerlich erfaßt. Im übrigen versicherte mir die Oberfinanzdirektion Freiburg, daß die Finanzämter die ihnen zugegangenen Listen mit den Kfz-Kennzeichen nach Abschluß der Überprüfungsaktion vernichten werden.

Um das Ergebnis gleich vorwegzunehmen: der Datenschutz hindert die Steuerbehörden nicht, unter solchen Umständen eine solche Aktion durchzuführen. Denn die Zahl der vermuteten steuerlich nicht veranlagten Grenzgänger und die dadurch bedingten Steuerausfälle sprachen dafür, daß sich durch eine Überprüfungsaktion Steuerausfälle in einer beachtlichen Höhe aufdecken ließen. Sache der Finanzverwaltung ist dann, nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, wie die Überprüfungsaktion ablaufen soll und welcher Beweismittel sie sich dabei bedienen will. Ihr Entschluß, die Autokennzeichen an der Grenze notieren zu lassen, hielt sich noch im Rahmen ihrer durch die Abgabenordnung eingeräumten Ermittlungsbefugnisse. Anhaltspunkte, daß sie dabei den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit überschritten hätte, habe ich nicht: die Grenzgänger, die bereits steuerlich erfaßt waren, blieben im Ergebnis unbehelligt; die anderen wurden lediglich befragt und sobald sich dann herausstellte, daß sie in Deutschland nicht steuerpflichtig sind, war auch für sie die Sache erledigt; und die entdeckten Steuersünder müssen selbstverständlich die Konsequenzen ihres Verhaltens hinnehmen. Alles in allem: steht der Anlaß einer Überprüfungsaktion in einem angemessenen Verhältnis zu dem damit einhergehenden Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz der überprüften Personen, können Steuerbehörden solche Aktionen starten.

4. Die peinliche Pfändung

Wer eine Pfändung über sich ergehen lassen muß, möchte verständlicherweise nicht, daß sein soziales Umfeld davon erfährt. Darauf sollten die mit Pfändungen befaßten Stellen Rücksicht nehmen. Nur, dafür gibt es auch Grenzen. Das mußte ich einem Hausmeister eines kirchlichen Kindergartens klarmachen, der sich bei mir darüber beklagte, daß die Nachricht des Finanzamtes über die Pfändung seiner Lohnforderung unmittelbar an den Kindergarten und nicht an die andernorts untergebrachte kirchliche Stelle adressiert war, die ihm sein Gehalt ausbezahlt. Infolgedessen hätten der Ortspfarrer und die im Kindergarten beschäftigten Erzieherinnen von der Gehaltspfändung erfahren. Daraus sei für ihn eine ungute Situation entstanden. So bedauerlich dies für den Hausmeister auch sein mochte, das Vorgehen des Finanzamtes war nicht zu beanstanden. Weil Außenste-

hende vielfach gar nicht feststellen können, welche Stelle innerhalb einer juristischen Person des öffentlichen Rechts und damit auch innerhalb der Kirchen letztlich die vertretungsberechtigte und damit der eigentliche Adressat solcher Forderungspfändungen ist, durfte das Finanzamt seine Pfändungsverfügung sehr wohl dem Kindergarten zustellen, bei dem der Hausmeister beschäftigt war.

5. Müssen Miterben alles wissen?

Eine Bürgerin meinte, das Steuergeheimnis sei verletzt, weil das Finanzamt nach dem Tod ihres Mannes den Einkommensteuerbescheid für das Todesjahr, in dem alle Einkünfte während des Jahres aufgelistet waren, nicht nur ihr, sondern auch ihren miterbenden Kindern zugesandt hatte. Auf diese Weise hätten ihre Kinder erfahren, wie hoch ihre Versorgungsbezüge waren. Der Frau, der dies offensichtlich gar nicht recht war, konnte ich nicht beipflichten. Das Finanzamt hatte sich korrekt verhalten. Haben sich nämlich, wie im Falle unserer Bürgerin, Ehepartner für die Zusammenveranlagung bei der Einkommensteuer entschieden, gilt diese Entscheidung für das ganze Jahr — auch, wenn ein Ehepartner in dessen Verlauf stirbt. Folglich werden für das Todesjahr alle Einkünfte beider Ehegatten, also auch Renten und andere Versorgungsbezüge, zusammengerechnet und daraus wird dann die Steuerschuld ermittelt. Schuldner der Steuerschuld sind bei einer Zusammenveranlagung beide Ehepartner; ist ein Ehepartner verstorben, treten an seine Stelle seine Erben. Folglich hatten neben unserer Bürgerin auch deren Kinder als Miterben für die Steuerschuld im Todesjahr einzustehen und umgekehrt hatten sie alle zusammen einen gemeinsamen Anspruch auf eine etwaige Steuererstattung. Das Finanzamt mußte deshalb den Steuerbescheid Mutter und Kindern zukommen lassen.

4. Abschnitt: Verkehr

1. Die Eignungsprüfung — ein Schrecken mancher Autofahrer

1.1 Zu schnell bei der Hand mit der Anordnung?

Je mehr der Verkehr auf unseren Straßen zunimmt, desto größer sind die Risiken für Leben, Gesundheit und Eigentum der Verkehrsteilnehmer und um so höher müssen die Anforderungen an sie sein. Ist ein Führerscheininhaber offenkundig nicht geeignet, ein Auto zu fahren, entzieht ihm die Führerscheinstelle ohne weiteres die Fahrerlaubnis. Hat sie dagegen lediglich Zweifel, kann sie ihn nach der Straßenverkehrszulassungsordnung auffordern, je nach Lage der Dinge das Gutachten eines Amts- oder Facharztes, einer amtlich anerkannten medizinisch-psychologischen Untersuchungsstelle oder eines amtlich anerkannten Sachverständigen oder Prüfers für den Kraftfahrzeugverkehr beizubringen. Niemand wird bestreiten wollen: im Interesse der Verkehrssicherheit muß das so sein. Freilich darf man dabei eines nicht übersehen: eine medizinisch-psychologische Untersuchung (MPU) greift sehr stark in das Persönlichkeitsrecht des Führerscheininhabers ein, weil die Untersuchungsstelle dabei Befunde über seinen Gesundheitszustand, seine seelische Verfassung und seinen Charakter erhebt. Daher nicht weiter erstaunlich, daß es in den letzten Jahren immer häufiger Streit gab, wie fundiert die Zweifel der Führerscheinstelle sein müssen, damit eine solche Anordnung rechtmäßig ist. Die Meinungsverschiedenheiten entzündeten sich vor allem an der Frage des Drogenkonsums. Für man-

che Führerscheinebehörde reichte schon der leise Verdacht eines Drogenkonsums aus, eine MPU anzuordnen; dabei konnte sie sich sogar auf die höchststrichterliche Rechtsprechung berufen. So meinte der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg und bestätigte das Bundesverwaltungsgericht, daß der bloße Besitz von 14 g Marihuana, das man bei einem Zugreisenden entdeckt hatte, die Anordnung einer MPU gegen diesen rechtfertige. Dieser ausufernden Rechtsprechung setzte das Bundesverfassungsgericht erst einmal Schranken, indem es den Gerichten und Fahrerlaubnisbehörden ins Stammbuch schrieb:

„Dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht wird bei der Auslegung des § 15 b II StVZO unter Berücksichtigung der allgemeinen gesetzlichen Maßstäbe für die Erteilung und Entziehung der Fahrerlaubnis nur dann angemessen Rechnung getragen, wenn die Anforderung eines Gutachtens sich auf solche Mängel bezieht, die bei vernünftiger, lebensnaher Einschätzung die ernsthafte Besorgnis begründen, daß der Betroffene sich als Führer eines Kraftfahrzeugs nicht verkehrsgerecht und umsichtig verhalten wird. Außerdem ist nicht bereits jeder Umstand, der auf die entfernt liegende Möglichkeit eines Eignungsmangels hindeutet, ein hinreichender Grund für die Anforderung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens. Vielmehr müssen der Entscheidung über die Anforderung tatsächliche Feststellungen zugrunde gelegt werden, die einen Eignungsmangel als naheliegend erscheinen lassen.“

Auch die Konsequenzen, die das Bundesverfassungsgericht daraus zog, lassen an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig: hat eine Führerscheinstelle keinen konkreten Verdacht, daß der Führerscheininhaber regel- oder gewohnheitsmäßig Haschisch oder Marihuana konsumiert, dann darf sie keine MPU anordnen. Besitzt ein Führerscheininhaber nur Cannabis-Produkte oder nimmt er sie nur gelegentlich, so darf die Führerscheinstelle der Sache zunächst nur mit Hilfe weniger einschneidender Maßnahmen als einer MPU weiter nachgehen — sei es z. B. durch ein Gespräch mit dem Führerscheininhaber, sei es durch Anordnung eines fachärztlichen Gutachtens (sog. Drogenscreening).

Mit dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können sich die Verkehrsbehörden bislang noch nicht recht anfreunden. So ordnete z. B. ihr entgegen eine Führerscheinstelle im Lande an, ein Führerscheininhaber, der nur gelegentlich (ein bis zwei Mal im Jahr!) Haschisch geraucht hatte, müsse sich einer MPU unterziehen. Eine andere Führerscheinstelle ließ dem Führerscheininhaber, der in den letzten 6 Monaten 5- oder 6mal Cannabis konsumiert hatte, immerhin die Wahl zwischen einer MPU und einem Drogenscreening in Form einer Harnuntersuchung. Alles in allem: noch ist die Unsicherheit bei Führerscheinstellen und Gerichten groß, wie die Verkehrssicherheit und das allgemeine Persönlichkeitsrecht eines Führerscheininhabers in solchen Fällen gegeneinander abzuwägen sind.

1.2 Voreilig

Mit einem Bagatellunfall eines 72jährigen Autofahrers begann, was mit einem Datenschutzverstoß der Führerscheinstelle der Stadt Stuttgart endete. Doch der Reihe nach: weil die Polizei infolge der Umstände des Unfalls meinte, der Autofahrer sei vielleicht nicht mehr geeignet, ein Kraftfahrzeug zu führen, verständigte sie die Führerscheinstelle über ihre Bedenken. Diese schrieb daraufhin dem Autofahrer, er solle wegen bestehender Zweifel an seiner Fahrtauglichkeit beim TÜV eine praktische Fahrprobe absolvieren; komme er dem nicht nach, werde sie ihm den Führerschein entziehen. So weit recht und gut; aus datenschutzrechtlicher Sicht durfte dies alles geschehen. Doch die Führerscheinstelle tat noch mehr: sie informierte gleichzeitig den TÜV darüber, was sie dem Autofahrer geschrieben hatte. Damit schoß sie über

das Ziel hinaus. Denn sie hätte zunächst abwarten müssen, wie sich der Autofahrer entscheidet — anders gesagt: ob er die praktische Fahrprobe beim TÜV absolvieren will oder von vornherein den Verlust seiner Fahrerlaubnis in Kauf nimmt. Entscheidet sich in einem solchen Fall der Autofahrer für die praktische Fahrprobe, ist es seine Sache — nicht die der Führerscheinstelle —, den TÜV zu bitten, diese abzunehmen; auch muß der Autofahrer dafür die Kosten tragen. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG versicherte mir die Stadt Stuttgart, es künftig generell besser zu machen.

2. Auskünfte aus dem Fahrzeugregister — von vielen begehrt

2.1 Selbstjustiz gegen Falschparker?

Höchst verwundert war ein Student, als er Ende 1993 Post von der Stuttgarter Wohnungs- und Städtebaugesellschaft mbH (SWSG) bekam, einem Wohnungsunternehmen der Stadt Stuttgart. Sie warf ihm in dem Brief vor, er habe sein Fahrzeug in einer Stuttgarter Straße widerrechtlich abgestellt und „dabei die Schaufenster eines Gewerbetreibenden zugeparkt und dessen Geschäft geschädigt“. Weiter hieß es:

„Für Kosten und Ermittlung Ihrer Adresse belasten wir Sie mit einem Betrag von DM 50,00 und wir bitten um Überweisung bis spätestens 30. Dez. 1993 auf das Konto Nach diesem Termin werden wir den genannten Betrag einfordern.“

Der Student hatte für dieses Vorgehen der SWSG keinerlei Verständnis: sie fordere ohne Rechtsgrund Geld und spiele sich auf „wie Polizei, Staatsanwalt und Richter in einem“, schrieb er mir. Genauso ärgerte ihn, daß die Kfz-Zulassungsstelle der Stadt Stuttgart mir nichts dir nichts der SWSG seinen Namen, seine Anschrift und seinen Geburtstag mitgeteilt hatte. Zu Recht, denn die Zulassungsstelle hätte das nicht tun dürfen. Die SWSG hatte nämlich ihr Auskunftersuchen ihr gegenüber so begründet:

„Trotz einem absoluten Fahrverbot im Bohnenviertel haben wieder mehrere Pkw's das Schaufenster eines Galerie-Geschäftes zugeparkt. Bitte teilen Sie uns die Anschriften mit für folgende Fahrzeuge:“

Damit hätte der Zulassungsstelle klar sein müssen, daß ihr eine Auskunft verwehrt ist. Sie hätte der SWSG Name und Anschrift des Studenten nur mitteilen dürfen, wenn die SWSG ihr dargelegt hätte, daß sie — wie es im Straßenverkehrsgesetz heißt — die Daten benötigt, um „einen im Zusammenhang mit der Teilnahme am Straßenverkehr stehenden Rechtsanspruch geltend machen zu können.“ Daß sie einen solchen Rechtsanspruch hat, behauptete die SWSG schon gar nicht gegenüber der Zulassungsstelle — wohl deshalb, weil es ihn überhaupt nicht gibt. Die Stadt Stuttgart räumte folglich schon vor meiner Beanstandung nach § 26 LDSG ein, daß ihre Zulassungsstelle der SWSG keine Auskunft über Name, Anschrift und Geburtsdaten des Studenten hätte geben dürfen. Ganz anders sehen dies allerdings das Verkehrsministerium und das Innenministerium, die sich im Rahmen eines Petitionsverfahrens ebenfalls mit dem Vorgang auseinandersetzen hatten. Sie meinen, die Zulassungsstelle der Stadt hätte so verfahren dürfen, obwohl die SWSG in ihrem Auskunftersuchen nicht einmal andeutungsweise zum Ausdruck gebracht hatte, welchen Rechtsanspruch sie gegen den Studenten geltend machen will. So kann es nun wirklich nicht gehen.

2.2 Vom erfolglosen Versuch, Falschparken zu barer Münze zu machen

Noch forscher ging der Geschäftsführer einer Grundstücksverwaltungsgesellschaft zu Werke. Er forderte von einer Autofahre-

rin wegen unberechtigten Parkens auf einem Privatgrundstück gleich einen Betrag von 150 DM. Die Dame hatte ihr Fahrzeug zwar tatsächlich auf einem Privatparkplatz abgestellt, nur hatte ihr das der Mieter des Parkplatzes erlaubt. Weil das aber besagter Geschäftsführer offenbar nicht wußte, wandte er sich an die Zulassungsstelle des Landratsamts Ludwigsburg mit der Bitte, ihm Name und Anschrift der Halterin zu geben, „um ihr eine Aufwendungspauschale für unberechtigte Nutzung eines Privatgrundstücks in Rechnung stellen zu können“. Sicher wird manchen verwundern, daß auch das Parken auf einem privaten Grundstück eine Form der Teilnahme am Straßenverkehr sein soll. Doch dem ist so. Deshalb kam ein Rechtsanspruch der Grundstücksverwaltungsgesellschaft durchaus in Betracht. Weil diese nur dessen Existenz gegenüber der Zulassungsstelle darlegen, nicht aber etwa dezidiert beweisen mußte, daß dieser Anspruch im konkreten Fall auch zum Tragen kommt, war nicht zu kritisieren, daß das Landratsamt Ludwigsburg die Auskunft aus dem Fahrzeugregister gab, obwohl sich die Dame beim Parken ihres Fahrzeugs völlig korrekt verhalten hatte.

2.3 Beschäftigungstherapie für die Zulassungsstellen

Welcher Autofahrer kennt das nicht: ehe er aus dem Parkhaus herausfahren kann, muß er erst einmal einen Obolus entrichten; sonst öffnet sich die Schranke nicht. Die Stadtwerke Herrenberg entschieden sich für ein ganz anderes System in der von ihnen betriebenen Mariengarage: hier muß jeder, der in das Parkhaus einfährt, an einem Automaten einen Parkschein für die gewünschte Parkdauer lösen und an der Windschutzscheibe anbringen. Der Hausmeister der Mariengarage notiert bei seinen Rundgängen im Auftrag der Stadtwerke laufend die Kfz-Kennzeichen aller Fahrzeuge, die ihre bezahlte Parkzeit überschritten. Passiert das jemand, weil z. B. seine Besorgung länger als erwartet dauerte, folgt die Strafe auf dem Fuß. Die Stadtwerke fragen dann nämlich bei der jeweiligen Zulassungsstelle mit Hilfe des Kfz-Kennzeichens ab, wer der Halter des Autos ist und wo er wohnt, und schicken ihm postwendend eine sog. Mahnung ins Haus. Darin fordern sie ihn auf, für „Parken Mariengarage vom ...“ einen bestimmten Betrag und außerdem 5 DM für Mahnkosten zu bezahlen.

Ein Bürger, dem es so erging, kamen Zweifel, ob die Zulassungsstelle den Stadtwerken seinen Namen und seine Adresse nennen durfte. Wahrscheinlich war er auch über meine Antwort enttäuscht: denn gegen den Datenschutz verstößt nicht, was in der Mariengarage in Herrenberg passiert. Die Methode ist freilich alles andere als datenschutzfreundlich: erstens erfahren die Stadtwerke so, wer wann das Parkhaus benutzte und um wieviel die Parkzeit überschritt. Ja, noch mehr: sie müssen diese Daten auch mindestens noch so lange speichern, bis ihre Forderung beglichen ist oder die Sache sich sonstwie erledigt hat. Nicht genug damit: hat nicht der Halter des Autos selbst geparkt, sondern ein anderer dort mit seinem Wagen, erfährt er Dinge, die ihn oft nichts angehen. Man denke etwa an Mitarbeiter einer Firma, die einen Firmenwagen auch für private Fahrten benützen dürfen und dabei die bezahlte Parkzeit überschreiten.

Wegen alledem kann ich bloß hoffen, daß die Stadtwerke Herrenberg von ihrem so wenig bürgerfreundlichen und zudem aufwendigen Vorgehen bald lassen. Warum machen sie es nicht wie andere Parkhausbetreiber und bringen im Parkhaus eine Ausfahrtsschranke an, die sich nur öffnet, wenn zuvor die gesamte Parkzeit beglichen ist?

3. Der zähe Kampf ums Verwarnungsgeld

So mancher Autofahrer kennt die Situation: nichts Böses ahnend fährt er durch eine Ortschaft, plötzlich macht eine Geschwindigkeitsmeßanlage „klick“ und er ist als Schnellfahrer entlarvt. Genau das passierte einer Autofahrerin, die durch eine kleine Gemeinde im Landkreis Göppingen fuhr und 6 km/h zu schnell war. Wie die Sache weiterging, erfuhr ich von einem Bürger aus Stuttgart, dem das Auto gehörte, mit dem die Frau gefahren war. Obwohl auf dem geschossenen Radarfoto eindeutig zu sehen war, daß eine Frau am Steuer saß, schickte die Bußgeldstelle des Landratsamts Göppingen ihm das Formular „Schriftliche Verwarnung mit Verwarnungsgeld/Anhörung“ und bot an, gegen Zahlung eines Verwarnungsgeldes von 30 DM die Sache abzuheben. Er erwiderte, er habe ganz sicher das Auto zu diesem Zeitpunkt nicht gefahren und wies zugleich darauf hin, daß er wegen des Vorfalls ein Zeugnisverweigerungsrecht habe und nicht gedenke, den wirklich Schuldigen zu benennen. Das brachte die Bußgeldstelle des Landratsamts auf den naheliegenden Gedanken, die Ehefrau des Halters könnte die Übeltäterin gewesen sein. Deshalb stellte sie das Ordnungswidrigkeitenverfahren gegen den Mann ein und bat die Paßstelle der Stadt Stuttgart, ihr die Personalien und das Paßbild dessen Ehefrau zu übersenden. Dieser Vorstoß entpuppte sich als Schlag ins Wasser: der Mann war gar nicht verheiratet. Doch ließ sich die Bußgeldstelle dadurch nicht entmutigen. Wer schon keine Ehefrau hat, dachte sie, werde wohl mit einer Lebensgefährtin einen gemeinsamen Haushalt führen, und nahm einen neuen Anlauf. Sie sandte das Radarfoto zur Paßstelle nach Stuttgart und bat, zunächst im Melderegister nachzusehen, welche Frauen in demselben Haus wie der Halter wohnen und dann durch einen Vergleich des Radarfotos mit deren Lichtbildern aus dem Paßregister festzustellen, ob eine dieser Frauen als Fahrerin in Frage kommt. Nun schien sich die Hartnäckigkeit gelohnt zu haben: die Paßstelle fand tatsächlich eine Frau, die der auf dem Radarfoto abgebildeten Fahrzeuglenkerin ähnlich sah, und gab deshalb deren Foto und Personalien an die Bußgeldstelle des Landratsamts Göppingen. Hätte sie jetzt wenigstens das Stuttgarter Telefonbuch zu Rate gezogen, wären ihr womöglich Zweifel an ihrer Theorie gekommen: denn der Halter und die mögliche Fahrerin wohnten zwar in demselben Haus, hatten aber unterschiedliche Telefonnummern — wohl eher untypisch für zwei Lebenspartner. Weil sich die Bußgeldstelle ihrer Sache ganz sicher war, schritt sie erneut zur Tat: jetzt erhielt die ausfindig gemachte Frau den Verwarnungsgeldvordruck. Diese schrieb zurück, sie habe nie und nimmer zur fraglichen Zeit das fragliche Fahrzeug gesteuert. Doch diese Äußerung tat die Bußgeldstelle über jeden Selbstzweifel erhaben als reine Schutzbehauptung ab und schickte der Frau einen Bußgeldbescheid. Das war der Frau denn doch zuviel: sie legte gegen den Bescheid Einspruch ein und verwahrte sich derart in die Ecke gedrängt unter Androhung rechtlicher Schritte dagegen, weiterhin unschuldig verfolgt zu werden. Aber auch das focht die Bußgeldstelle des Landratsamts Göppingen nicht an: um dem Ganzen die Krone aufzusetzen, lud sie nach dem Motto „jetzt erst recht“ die Frau aus Stuttgart zu sich nach Göppingen vor. Das alles, man erinnere sich, wegen einer Geschwindigkeitsüberschreitung von 6 km/h, also einer geringfügigen Ordnungswidrigkeit, und einem Bußgeld von 30 DM!

Damit schoß das Landratsamt Göppingen über das Ziel hinaus. Zwar darf eine Bußgeldstelle, wenn der Halter eines Autos ihr gegenüber die Aussage verweigert, das Radarfoto mit dem Paßbild des Halters im Paßregister abgleichen, um zu klären, ob dieser tatsächlich der Geblitzte ist (vgl. 12. Tätigkeitsbericht, LT-Drs. 10/6470, S. 47). Hat sie aber keinerlei konkrete Anhaltspunkte, wer die Fahrerin eines Autos war, das jemanden anderes gehört, darf sie nicht einfach im Melderegister nach allen im Haus des Halters wohnenden

Frauen fahnden und dann deren Paßbilder mit dem Radarphoto wegen einer Geschwindigkeitsüberschreitung von 6 km/h abgleichen, um zu sehen, ob eine dieser Frauen vielleicht diejenige war, die mit dem Auto zu schnell fuhr. Das verbietet der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, den auch Bußgeldbehörden beachten müssen.

5. Abschnitt: Befragung von Bürgern für Planung und Forschung

Umfragen bei Bürgern für Planungs- und Forschungszwecke beschäftigen mein Amt schon seit es existiert. Wiederholt legte ich in den vergangenen 15 Jahren dar, was es dabei zu beachten gilt (vgl. z. B. 3. TB 1982 — LT-Drs. 8/3450, S. 32 ff.; 6. TB 1985 — LT-Drs. 9/2540, S. 93; 7. TB 1986 — LT-Drs. 9/4015, S. 51 ff. und 13. TB 1992 — LT-Drs. 11/6060, S. 86 ff.). Dies alles vermochte freilich nichts daran zu ändern, daß bei solchen Umfragen immer wieder die gleichen Fehler passieren — neuerdings, wie mir scheint, sogar wieder verstärkt:

1. Die angebliche Anonymität

In nahezu allen Briefen, die Bürger mit der Bitte erreichen, bei einem Planungs- oder Forschungsvorhaben mitzumachen und dafür umfangreiche Fragebogen zu beantworten, taucht quasi als Beruhigungsspiel das Wort „anonym“ auf.

- „Die Befragung ist anonym“ konnten etwa die 13- bis 17jährigen Jugendlichen im Landkreis Biberach lesen, die im Auftrag und unter Mitwirkung des Landratsamts Biberach von einem privaten Institut über ihre persönlichen und familiären Verhältnisse, ihre Freizeitgewohnheiten und auch über ihr Verhältnis zu ihren Eltern und ihrer sonstigen Familie befragt wurden.
- „Der Fragebogen wird so ausgewertet, daß Eure Angaben in jedem Fall anonym bleiben“, informierten zwei Mitarbeiter der Berufsakademie Stuttgart Schüler einiger Heilbronner Schulen, die sie im Auftrag der Stadt Heilbronn über ihre Freizeitgewohnheiten befragten.
- Mit dem Hinweis „Entsprechend den strengen datenschutzrechtlichen Bestimmungen werden alle Ihre Angaben anonym behandelt“ warb eine Gruppe von namhaften Forschern um die Teilnahme an einer Befragung von Bürgern der Städte Calw, Freiburg i. Br. und Ravensburg/Weingarten im Rahmen des Begleitforschungsprojekts „Kommunale Kriminalprävention“.

Ich will gerne einräumen: in keinem dieser Fälle interessierten sich die Verantwortlichen dafür, wer welche Antworten gegeben hat, oder wollten dies gar anderen weitersagen. Ihnen lag nur daran, daß möglichst viele Bürger an ihrem Vorhaben mitmachen und so die Aussagekraft ihrer Arbeit steigt. Das entschuldigt und rechtfertigt freilich die Redeweise von der Anonymität nicht. Denn anonym sind solche Befragungen nicht: auch wenn die Bürger im Fragebogen ihren Namen und ihre Adresse nicht angeben müssen, ist trotzdem zumindest in vielen Fällen möglich festzustellen oder gar in manchen Fällen offenkundig, um wen es sich handelt. Die Fragen in solchen Fragebogen sind nämlich so zahlreich, so differenziert und teils auch so persönlich, daß allein aus den Antworten oder mit Hilfe einer Adreßliste oder mit ansonsten vorhandenem oder leicht beschaffbarem Zusatzwissen möglich ist herauszufinden, um wen es sich handelt. Das merken nicht wenige Bürger recht rasch, wenn ihnen ein solcher Fragebogen mit der Versicherung, die Befragung sei „anonym“, ins Haus flattert, und dann ist mitunter der Ärger beachtlich. Dem können und sollten die Verantwortlichen für Forschungs- und Planungsvor-

haben von vornherein begegnen, indem sie es so machen, wie das Landesdatenschutzgesetz vorgibt:

Wer solche Befragungen durchführt, muß, selbst wenn er Name und Anschrift der Interviewten nicht erfragt, die Regeln der Datenschutzgesetze beachten, da es sich bei den erbetenen Angaben um personenbezogene Informationen handelt. Daran führt kein Weg vorbei. Unumgänglich ist deshalb, daß die Forscher und Planer die angesprochenen Bürger über das Vorhaben korrekt informieren und bei ihnen keine unzutreffenden Vorstellungen wecken. Gerade aber dies geschieht mit dem schillernden Begriff „anonym“ in hohem Maße. Es ist eben nicht so, wie mir ausgerechnet ein forschender Rechtsgelahrter schrieb, anonym bedeute in der Umgangssprache nur „ohne Namensangabe“. Das weiß inzwischen eigentlich bald jeder. Ich kann deshalb Forschern und Planern, die solch ein Vorhaben starten, nur dringend raten, den Bürgern jeweils klar zu sagen, daß sie zwar ihre persönlichen Daten benötigen, es jedoch bei dem Projekt nicht darum geht festzustellen, wer wie geantwortet hat, und ihnen zugleich darlegen, welche technischen und organisatorischen Sicherungsvorkehrungen sie zu ergreifen gedenken, um dies abzusichern.

2. Auch sonst läßt die Information der Befragten zu wünschen übrig

Niemand ist verpflichtet, bei einer Befragung für Planung und Forschung mitzumachen; jedem steht dies frei. Wer erwägt sich zu beteiligen, muß genau wissen, worauf er sich mit einer Beantwortung der Fragen einläßt. Deshalb verpflichtet § 11 Abs. 2 LDSG Forscher und andere, die solche Vorhaben durchführen wollen, die angesprochenen Bürger umfassend und zutreffend aufzuklären. Dazu gehört:

- Sie müssen dem Bürger unmißverständlich deutlich machen, daß es ihm selbstverständlich freisteht, die Fragen zu beantworten oder nicht, und daß ihm keine Nachteile erwachsen, wenn er nicht mitmachen will. Nur so läßt sich verhindern, daß sich der Angesprochene unter Druck gesetzt fühlt und damit von freier Entscheidung nicht mehr die Rede sein kann. Gerade aber mit solcher Aufklärung hapert es in der Praxis noch sehr: schon was „freiwillig“ heißt, wird nicht deutlich gesagt, und fast immer fehlt der Hinweis, daß eine Verweigerung keine Nachteile nach sich zieht.
- Erläutern muß man dem Bürger nach § 11 Abs. 2 LDSG auch den Zweck, den man mit der Befragung verfolgt. In der Regel begnügen sich bislang Forscher und Planer damit, das Ziel ihrer Umfrage grob zu umschreiben. Das genügt aber nicht. Sie müssen die Bürger in verständlichen Worten darüber informieren, wer wo wie und wie lange ihre Antworten so speichert, daß es noch möglich ist, den Bezug zu ihm, dem Bürger, herzustellen. Ist eine Wiederholungsbefragung geplant, muß auch dies von vornherein gesagt sein. Nur wenn die Angesprochenen über alles genau Bescheid wissen, ist ihnen eine verantwortungsbewußte Entscheidung möglich. Zugleich nimmt ihnen dies schon im Vorfeld etwaige Besorgnisse und erhöht dadurch ihre Mitwirkungsbereitschaft.

Dies alles, was ich hier schreibe, gilt nach § 11 Abs. 2 LDSG unmittelbar nur für Hochschulen des Landes, öffentlich-rechtlich organisierte Planungsträger und alle sonstigen öffentlichen Stellen, die das Landesdatenschutzgesetz zu beachten haben. Doch sollte selbstverständlich sein, diese Grundsätze auch dann zu beherzigen, wenn Gemeinden, Städte, Landkreise, Ministerien oder welche Behörde auch sonst privatrechtlich organisierte Stellen wie z. B. die Prognos beauftragen, solche Befragungen für sie durchzuführen. In solchen Fällen empfiehlt sich, das Einhalten der Hinweispflicht nach § 11 Abs. 2 LDSG vertraglich zu vereinbaren, damit sich die Einschaltung privater Stellen zur Erledigung öffentlicher Aufgaben nicht zu Ungunsten der befragten Bürger auswirkt.

6. Teil: Die Informationstechnik und ihre Tücken

1. Die Datenautobahn

Seitdem die Regierung der USA mit ihren Plänen für einen „Information highway“ an die Öffentlichkeit trat, propagieren auch Politiker in der Bundesrepublik die „Datenautobahn“ und macht das Wort in den Medien Schlagzeilen. Unklar bleibt meist, was der Bürger darunter zu verstehen hat. Seine Verwirrung ist vollends komplett, wenn in demselben Atemzug auch von „neue Medien“, „Multimedia“ oder weniger schlagzeilenträchtig von „interaktivem Fernsehen“ die Rede ist. Genau dieser Ausdruck trifft aber den Kern der Sache am ehesten. Denn im Grunde geht es bei der Datenautobahn darum, durch Einsatz einer neuartigen Übertragungstechnik den Fernsehteilnehmern mehr Möglichkeiten mit ihrem Fernseher an die Hand zu geben.

1.1 Worum es geht

Was hat es mit dieser neuen Technik genau auf sich, die der Wirtschaftsminister des Landes als einen „Quantensprung in der Informationstechnik“ bezeichnet und in deren Einsatz er einen wichtigen Schritt zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Baden-Württemberg sieht?

1.1.1 Die neuen Angebote

Ein Fernsehzuschauer, in dessen Wohnung ein Breitbandkabelanschluß liegt, kann zur Zeit zwischen rund 30 Fernseh- und etlichen Hörfunkprogrammen wählen. Kommt die Datenautobahn, wird die Auswahl noch weitaus größer. Zugleich kann dann jeder seinen Fernseher auch für anderes nutzen. In der Diskussion sind vor allem folgende Dienste:

— Pay per Channel

Dabei wählt der Zuschauer aus einer Vielzahl von Programmen die ihn interessieren aus und zahlt dafür, daß er diese Programme jederzeit ansehen kann. Ganz neu ist das nicht, denn für einige Fernsehprogramme werden die Zuschauer schon heute extra zur Kasse gebeten; Pay-TV ist dafür das Stichwort. Aber die Datenautobahn kann wesentlich mehr solcher Programme anbieten.

— Pay per View

Bei diesem Dienst wählt der Zuschauer aus den angebotenen Programmen jeweils nur einzelne Filme, die er sehen möchte, und bezahlt nur für die angesehenen.

— Near Video on Demand

Hier wird ein Programm zeitlich versetzt auf mehreren Kanälen gesendet. Wenn z. B. eine aktuelle Nachrichtensendung in der Zeit zwischen 21.00 Uhr und 22.00 Uhr alle fünf Minuten auf einem anderen Kanal läuft, kann der Zuschauer die Nachrichten um 21.00 Uhr oder 21.10 Uhr oder 21.15 Uhr einschalten und dann immer die ganzen Nachrichten anschauen. Er ist also nicht mehr starr an die vorgegebene Sendezeit eines bestimmten Senders wie beim ZDF „19.00 Uhr: Heute“ oder ARD „22.30 Uhr: Tages-themen“ gebunden, sondern kann innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens die Nachrichten zu dem ihm passenden Zeitpunkt einschalten. Auch kann er während der Sendung die Kanäle wechseln und so im Nachrichtenablauf vor- oder zurückspringen.

— Videospiele

Die Datenautobahn soll auch die Idee der altbekannten Videospiele wieder zu neuem Leben erwecken. Alle Zuschauer, die ein Gerät zum Steuern von Spielfiguren haben,

können dann allein oder zusammen mit anderen selbst hunderte von Kilometern entfernten Spielern mit oder gegen den Computer des Spieleanbieters agieren.

— Video on Demand

Bei diesem Dienst halten Diensteanbieter Filme auf Abruf bereit. Der Zuschauer kann sich jederzeit aus diesem Vorrat einen Film aussuchen und bestellen. Die Datenautobahn überträgt ihm diesen dann zur gewünschten Zeit auf seinen Fernseher. Läuft der Film, kann der Zuschauer im Handlungsablauf vor- oder zurückspringen oder den Film kurzfristig anhalten. In der Regel muß er jeden bestellten Film extra bezahlen.

— Service on Demand

Unter diesem Begriff sind unterschiedliche Angebote zusammengefaßt, z. B. am Fernseher in einem Kaufhauskatalog zu blättern und Waren zu bestellen („Tele-Shopping“) oder am Bildschirm mit speziellen Lernprogrammen zu arbeiten, bei denen der Teilnehmer Informationen in Text, Wort und Bild erhält, Kontrollaufgaben lösen und an den Diensteanbieter einsenden kann („Tele-Teaching“).

1.1.2 Das Kabelfernsehnnetz als Ausgangspunkt

Eine Datenautobahn, die das alles leisten kann, fordert ein Netz an Übertragungsleitungen, die große Datenmengen bis in die einzelnen Haushalte hinein transportieren können. Unter den bereits existierenden Netzen bietet sich dafür das bislang für das Kabelfernsehen genutzte Breitband-Kabelnetz (BK-Netz) an. Da die Leitungen, die von den Vermittlungsknoten der TELEKOM zu den einzelnen Haushalten führen, bereits leistungsfähig genug sind, muß die TELEKOM nur noch zusätzlich Glasfaserverbindungen zwischen ihren verschiedenen Vermittlungsknoten legen, soweit dies noch nicht geschehen ist. Auf der Grundlage eines solchen Netzes könnte eine bundesweit eingeführte Datenautobahn nicht nur die bereits verkabelten 14 der 33 Millionen Wohnungen in Deutschland erreichen, sondern dazu noch weitere 8 Millionen Wohnungen.

1.1.3 Die neue Technik, die alles erst möglich macht

Um alle diese neuen Dienste anbieten zu können, setzt die TELEKOM bei der Datenautobahn mehrere neue Techniken ein, um etliche bisherige Beschränkungen des BK-Netzes zu überwinden.

— Mehr Programme durch digitale Übertragungstechnik

Während das BK-Netz bisher Hörfunk- und Fernsehprogramme analog überträgt, setzt die TELEKOM bei der Datenautobahn auf eine digitale Übertragung. Damit vollzieht sich im Bereich des Kabelfernsehens ein Schritt, der auf anderen Gebieten schon stattgefunden hat oder gerade stattfindet: das Musterbeispiel dafür ist die Ablösung der analogen Schallplatte durch die digitale CD. Auch beim Telefon, Telefax, Mobilfunk, drahtlosen Rundfunk und in der Fotografie vollzieht sich ein ähnlicher Wandel von der analogen zur digitalen Technik. Überall gehen damit in der Regel eine höhere Übertragungsqualität, höherer Bedienungscomfort und neue Nutzungsmöglichkeiten einher. Außerdem ermöglicht die Digitalisierung, die übertragenen Daten mit Computern zu bearbeiten, z. B. die Datenmenge zu reduzieren. Datenkompression heißt dies im Fachjargon. Auf diese Weise kann die TELEKOM über die gleichen Leitungen mehrere hundert statt bislang etwa 30 Fernsehprogramme gleichzeitig übertragen. Erst die Kompression schafft also die Übertragungskapazität, die man für die vielen neuen Dienste braucht.

- Vermittlungscomputer ermöglichen individuelles Fernsehen
Damit die neuen Angebote wie „Video on Demand“, Videospiele oder „Services on Demand“ klappen, muß die Datenautobahn den einzelnen Zuschauern ganz gezielt nur die für sie bestimmten Informationen übertragen. Die TELEKOM baut dazu Vermittlungscomputer in die Datenautobahn ein, die an jeder Netzverzweigung entscheiden, welchen Weg die gerade ankommenden Daten weiter nehmen müssen, um beim richtigen Empfänger zu landen. Auf eine solche aufwendige Vermittlung konnte die TELEKOM bisher in ihrem BK-Netz verzichten, weil es alle Fernseh- und Hörfunkprogramme unterschiedslos an alle Teilnehmer verteilt.
- Die Datenautobahn eröffnet einen Rückkanal
Während beim bisherigen Kabelfernsehen Informationen nur vom Sender zum Empfänger fließen können, nicht aber in umgekehrter Richtung, ist das bei der Datenautobahn anders. Sie bietet einen Rückkanal an. Bei „Pay per View“ und bei „Video on Demand“ transportiert der Rückkanal die Nachricht des Zuschauers, welche Sendung er sehen will. Beim Teleshopping meldet der Rückkanal, wenn der Zuschauer im Katalog vor- oder zurückblättern möchte; ferner kann er seine Bestellung über den Rückkanal an das Versandhaus absenden. Bei Videospielen leitet der Rückkanal die Reaktionen des Spielers an den Computer des Spielanbieter weiter.
- Die Set-Top-Box
Zur digitalen Informationsübertragung braucht jeder Zuschauer ein Gerät, das die digitalen Signale der Datenautobahn wieder in analoge Signale umwandelt, die der Fernseher im Haus benötigt. Diese sog. Set-Top-Box leistet aber noch mehr: sie nimmt die Wünsche des Zuschauers entgegen und sorgt dafür, daß sie über den Rückkanal an die TELEKOM gehen. Ferner muß sich der Zuschauer, ehe er bestimmte Dienste nutzen kann, an der Set-Top-Box als berechtigter Zuschauer anmelden; dazu gibt er eine Geheimzahl ein oder steckt eine Chipkarte in das Gerät oder macht beides. Auch diese Angaben leitet die Set-Top-Box über den Rückkanal an die TELEKOM, die damit dann entscheidet, welche Dienste der jeweilige Zuschauer nutzen darf und welche nicht.

1.1.4 Abgrenzung zu anderen Diensten

Je nachdem, unter welchem Blickwinkel man die Datenautobahn betrachtet, zeigt sie Ähnlichkeiten mit verschiedenen bislang schon bekannten Medien, insbesondere mit dem Kabelfernsehen, dem Bildschirmtext und den überregionalen, teilweise weltumspannenden Computernetzen wie Internet.

- Der Unterschied zum Kabelfernsehen
Die Datenautobahn überträgt alles digital, das bisherige BK-Netz dagegen analog. Die Datenautobahn bietet mehr Programme, die sie an alle verteilt; ferner kann der Zuschauer darüber hinaus individuelle Sendungen nach Wunsch abrufen. Ein weiterer Unterschied ist der Rückkanal.
- Der Unterschied zum Bildschirmtext
Jeder BTX-Teilnehmer, der einen dafür geeigneten PC oder ein spezielles Zusatzgerät zum Fernseher hat, kann aus dem BTX-Zentralcomputer einzelne Informationsseiten abrufen, also stehende Bilder mit Text und einfacher Grafik, und sich so z. B. Fahrplanauskünfte der Bundes-

bahn, Warenhausangebote und vieles andere mehr an seinem Fernseher oder Computerbildschirm ansehen. Wie die Datenautobahn transportiert BTX digitale Informationen und hat einen Rückkanal, über den man z. B. Waren bei Versandunternehmen bestellen kann. BTX und Datenautobahn unterscheiden sich vor allem in der Übertragungsgeschwindigkeit. Das BTX-System ist relativ langsam und braucht oft mehrere Sekunden, um ein einziges Standbild zu übertragen. Die Datenautobahn ist mehr als 1000mal schneller und kann deshalb z. B. auch Filme übertragen.

— Der Unterschied zu Computernetzen

Seit Jahren gibt es schon weltumspannende Computernetzwerke, die die angeschlossenen Teilnehmer für unterschiedlichste Zwecke nutzen. Eines der größten ist Internet. Bis vor kurzem arbeiteten vorwiegend Wissenschaftler damit; inzwischen haben auch zahlreiche Firmen und private Teilnehmer einen Internet-Anschluß. Anfang 1994 waren weltweit ca. 15 000 Computernetze an Internet angeschlossen. Die Angaben über die Zahl der Personen, die Internet nutzen können, schwanken zwischen 15 und 25 Millionen. Internet bietet folgende Dienste an:

- Die Teilnehmer können Texte, Programme, Bilder oder andere digital abgespeicherte Informationen, die einzelne Computer zum Abruf bereitstellen, auf ihre eigenen Computer kopieren. Wer will, kann sich hier die Bibel, den ganzen Shakespeare oder das Kommunistische Manifest von A bis Z abrufen.
- Jeder angeschlossene Teilnehmer kann Nachrichten an ein elektronisches Schwarzes Brett hängen, das alle anderen interessierten Teilnehmer lesen können. Wer möchte, kann auch auf eine solche Nachricht antworten und diese wieder am Schwarzen Brett aushängen. So führen bereits jetzt Internet-Teilnehmer über Tausende von Kilometern hinweg Diskussionen über unterschiedlichste Themen.
- Man kann an beliebige Teilnehmer elektronische Post verschicken. Hierbei geht es um Nachrichten, die anders als die Nachricht am Schwarzen Brett an eine oder mehrere bestimmte Personen gerichtet sind.
- Kennt ein Teilnehmer die Benutzernamen und dazugehörige Paßwörter, kann er sich weltweit an vielen Computern anmelden, die am Internet angeschlossen sind.
- Man kann elektronische Warenbestellungen über Internet aufgeben.
- Ebenso kann man allein oder mit über die ganze Welt verstreuten Mitspielern in Phantasiewelten eintreten und darin spielen.

Die Angebote des Internet ähneln manchen Diensten der Datenautobahn. Deshalb bezeichnen einige Internet und ähnliche traditionelle Computernetzwerke gelegentlich auch als Datenautobahn. Dies ist aber irreführend, denn zwischen beiden gibt es wichtige Unterschiede. So überträgt Internet vorwiegend nur Textnachrichten, weil seine Übertragungsgeschwindigkeit für anderes nicht ausreicht. Selbst wenn es einmal die gleiche Übertragungsgeschwindigkeit erreicht, ist noch etwas Wichtiges anders: Computernetze wie Internet erfordern von den Teilnehmern ein Mindestmaß an Computerkenntnissen, die Datenautobahn dagegen richtet sich an jedermann und setzt beim Teilnehmer keine besonderen Computerkenntnisse voraus.

1.2 Der Modellversuch im Raum Stuttgart

Gleich an mehreren Orten sind Pilotversuche zur Datenautobahn in Vorbereitung. Auch Baden-Württemberg will nicht hinten anstehen. TELEKOM, Wirtschaftsministerium und vier große Geräte- und Programmentwickler im Land kamen überein, in der Region Stuttgart das Pilotprojekt „Anwendung multimedialer Dienste in Baden-Württemberg“ zu verwirklichen. Während es bei den Pilotprojekten außerhalb des Landes vor allem darum geht, die neue Übertragungstechnik zu erproben, ist Ziel des Landesversuchs, die Akzeptanz der neuen Dienste zu testen. Der Startschuß für das Projekt ist für Mitte 1995 vorgesehen. Es soll zwei bis drei Jahre laufen. Ein gutes Dutzend Diensteanbieter steht bereits bereit, darunter öffentlicher und privater Rundfunk, Zeitungs-, Buch-, Lexikon- und Spielverlage sowie ein Touristikunternehmen, Versandhaus und großer Technologiekonzern. Die Projektplanung liegt bei einem Lenkungsgremium, in dem das Wirtschaftsministerium, die TELEKOM und vier Herstellerfirmen zusammenarbeiten. Das Herzstück der Datenautobahn wird ein sehr leistungsfähiger Computer sein, den die TELEKOM beschafft. Dieser Computer speichert die Angebote aller Diensteanbieter und hält sie zum Abruf durch die Teilnehmer bereit. Die Abrechnung in Anspruch genommener Dienste ist ebenfalls Sache der TELEKOM. Jeder Haushalt, der über ein bereits vorhandenes Breitbandkupferkabel verfügt, das zu einer glasfaserverkabelten Vermittlungsstelle der TELEKOM führt, erfüllt die technischen Voraussetzungen für eine Teilnahme am Pilotprojekt. Dies ist bei ca. 9 500 Haushalten im Testgebiet der Fall, das die Räume Böblingen, Esslingen, Leonberg, Ludwigsburg, Sindelfingen und die Stuttgarter Ortsteile West, Bad Cannstatt und Asemwald umfaßt. Von diesen 9 000 Haushalten will man insgesamt 4 000 für den Versuch gewinnen. Jeder Haushalt, der sich am Modellversuch beteiligt, erhält kostenlos die Set-Top-Box, die zwischen seinem Kabelanschluß und dem Fernseher geschaltet wird. Drei Herstellerfirmen sind gerade dabei, die auf dem Markt noch nicht erhältliche Set-Top-Box zu entwickeln. In Serienfertigung soll sie später nicht mehr als 300 DM kosten. In dem Modellversuch will man die Dienste Pay per Channel, Pay per View, Video on Demand, Teleshopping, Tele-Teaching, Videospiele und andere Informationsdienste unterschiedlichster Art, wie Veranstaltungshinweise und elektronische Stadtpläne anbieten. In den ersten sechs Monaten des Pilotversuchs müssen die Teilnehmer nichts dafür bezahlen, in der zweiten Phase die Hälfte des Entgelts und in der dritten Phase das volle Entgelt, das die Anbieter später verlangen. Eine wichtige Frage der geplanten Begleitforschung wird sein herauszufinden, wieviel Geld die Teilnehmer bereit sind, für einzelne Dienste auf den Tisch zu legen. Die Begleitforschung soll unter der Regie der Akademie für Technik laufen. Welches Universitätsinstitut oder welche sonstige Forschungseinrichtung sie dazu heranzieht, steht noch nicht fest; ebenso ist auch noch nicht konzipiert, was alles im einzelnen Gegenstand der Begleitforschung sein soll.

1.3 Wie steht es um den Datenschutz?

Eine überaus interessante und ebenso brisante Datensammlung würde entstehen, würden TELEKOM und die Diensteanbieter jede Fahrt auf der Datenautobahn vollständig erfassen. Da wäre dann penibel registriert, wer wann welche Programme auswählte, Filme abrief, Bücher aussuchte und Stadtpläne studierte. Feststellbar wäre z. B. auch, wer sich wann mit welchen Videospielen vergnügte, wer Bildungseifer zeigte und an einem Tele-Teaching teilnahm und wer wann sich welche Warenkataloge wie ansah und welche Bestellungen tätigte. Über jeden „Datenautobahnfahrer“ ließe sich auf diese Weise problemlos ein umfassendes Interessen- und Persönlichkeitsprofil erstellen; der gläserne Medienkonsument wäre perfekt. Nicht ver-

wundern kann, daß bei einem solchen Gefährdungspotential der Datenschutz auf den Plan gerufen ist. Während ansonsten das Datenschutzrecht meist hinter dem technischen Fortschritt herhinkt, ist die Situation bei der Datenautobahn eine andere. Denn schon zu Beginn der 80er Jahre ließ die Landesregierung von Baden-Württemberg die Probleme untersuchen, die die Neuen Medien mit sich bringen. Einbezogen waren in die Diskussion damals erfreulicherweise auch die datenschutzrechtlichen Aspekte. So kam es, daß ich mich bereits in meinem 1. Tätigkeitsbericht für das Jahr 1980 mit den Datenschutzproblemen der Neuen Medien beschäftigte (LT-Drs. 8/830, S. 65f.). Zur gleichen Zeit legte die Expertenkommission Neue Medien Baden-Württemberg ihren Schlußbericht vor und forderte unter Hinweis auf ein von mir erstelltes Gutachten datenschutzrechtliche Regelungen, um den Risiken der Neuen Medien angemessen zu begegnen. Dies alles fand dann in den §§ 80 bis 88 des Landesmediengesetzes von Baden-Württemberg vom 16. Dez. 1985 (GBl. S. 539) seinen Niederschlag. Diese Vorschriften befassen sich nicht nur mit dem privaten Rundfunk, sondern auch mit den sog. rundfunkähnlichen Kommunikationsdiensten. Dazu zählen zum einen die Dienste, die einen jederzeitigen Zugriff auf Texte, Ton- und Bewegtbilddienste ermöglichen und zum anderen die Dienste, bei denen der einzelne je nach Wunsch gezielt zum Abruf bereitgehaltene Text-, Musik-, Sprachsendungen oder Filme anfordern, hören oder ansehen kann. Genau dies soll sich im Rahmen des Multimedia-Projekts auf der Datenautobahn im Raum Stuttgart abspielen.

1.3.1 ... beim Echtbetrieb

Das Landesmediengesetz regelt die Dinge für den Echtbetrieb im wesentlichen so:

- Netzbetreiber und Diensteanbieter (Veranstalter) dürfen Teilnehmerdaten, die Aufschluß darüber geben können, wann wer wie und für welchen Zweck die Datenautobahn nutzte, nur speichern und verarbeiten, soweit und solange dies erforderlich ist, um den Abruf der Dienste oder den Zugriff auf sie zu vermitteln und die Abrechnung der Entgelte zu ermöglichen.
- Abrechnungsdaten sind so zu speichern, daß sie Zeitpunkt, Dauer, Art, Inhalt und Häufigkeit bestimmter „Einzelfahrten“ von Teilnehmern auf der Datenautobahn nicht erkennen lassen — es sei denn, der Teilnehmer beantragt ausdrücklich eine nach „Einzelfahrten“ aufgeschlüsselte Abrechnung.
- Der Netzbetreiber muß Teilnehmerdaten, die bei der Inanspruchnahme der Dienste anfallen, unmittelbar nach Ende der Verbindung löschen; Abrechnungsdaten freilich erst dann, wenn er sie für Abrechnungszwecke nicht mehr benötigt.

Die Probleme sind freilich mit diesen an sich befriedigenden Regelungen des Landesmediengesetzes noch nicht gelöst. Schwierigkeiten macht vor allem noch zweierlei. Zum einen: Netzbetreiber wird die TELEKOM sein; ob und in welchem Umfang für sie das Landesmediengesetz verbindlich ist, ist eine seit Jahr und Tag ungelöste Frage. Bund und Länder nahmen hier immer unterschiedliche Standpunkte ein. So kam es, daß der Bund für die TELEKOM eigene Regelungen erließ. Erbringt die TELEKOM Telekommunikationsleistungen gleich welcher Art, muß sie die Telekom-Datenschutzverordnung vom 24. Juni 1991 (BGBl. I, S. 1390) beachten. Diese berücksichtigt aber die neuen Angebote der Datenautobahn noch nicht hinreichend. Das andere Problem ist: Das Landesmediengesetz gilt nur in Baden-Württemberg, nicht im ganzen Bundesgebiet. Diensteanbieter, die ihren Sitz außerhalb des

Landes haben, brauchen sich deshalb nicht daran zu halten. Das kann aber im Interesse der Teilnehmer nicht sein; für sie darf es keine Rolle spielen, woher der Diensteanbieter kommt. Deshalb sollten die Länder der Bundesrepublik — analog zum BTX-Staatsvertrag und zum Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland — sobald wie möglich in einem weiteren Staatsvertrag die rundfunkähnlichen Kommunikationsdienste regeln. Nur so läßt sich Rechtseinheit im ganzen Bundesgebiet herstellen. Sie ist unerläßlich, weil ja die Datenautobahn das ganze Bundesgebiet durchqueren soll und nicht angehen kann, daß dafür unterschiedliche Verkehrsregeln gelten.

1.3.2 . . . beim Pilotprojekt

Für das Pilotprojekt hat zu gelten: Weil Ziel dieses Projekts ist, die Akzeptanz der neuen Dienste zu testen, macht es eigentlich nur Sinn, wenn es im wesentlichen unter den Rahmenbedingungen abläuft, die nach Abschluß der Pilotphase, also wenn die Datenautobahn quasi für den normalen Verkehr freigegeben ist, gelten. Deshalb sollte sich auch schon die Pilotphase nach Möglichkeit am Landesmediengesetz orientieren. Doch päpstlicher als der Papst sollte man hier auch nicht sein: Werden die Teilnehmer umfassend informiert, was im einzelnen mit ihren Daten geschieht, dann kann mit ihrer ausdrücklichen schriftlichen Einwilligung noch mehr an Datenverarbeitung möglich sein, als es das Landesmediengesetz vorsieht. Doch auch dabei müssen die Verantwortlichen für die Durchführung des Pilotprojekts und der Begleitforschung im Interesse der Teilnehmer sicherstellen, daß man auch während der Pilotphase ihr Verhalten so wenig wie möglich registriert, personenbezogen auswertet und ihre Daten so schnell wie möglich wieder löscht. Mehr als dies läßt sich bislang nicht sagen, da bisher nur die Grundzüge des Pilotprojekts und seiner Begleitforschung bekannt sind, es für eine datenschutzrechtliche Bewertung aber auf die Einzelheiten ankommt.

2. Das neue Datennetz des Landes: LVN-OSI

Vernetzung ist ein zentrales Thema in der modernen Datenverarbeitung. Auch das Land trieb in den letzten Jahren die Vernetzung von Terminals und Computern kräftig voran. Verschiedene Datennetze entstanden. Zeiten knapper Kassen zwingen jedoch dazu, auch hier den Rotstift anzusetzen und nachzudenken, wie es weitergehen soll. Kosteneinsparungen erhofft man sich von der schrittweisen Zusammenführung der bestehenden Datennetze zu einem neuen landesweiten und einheitlichen Landesverwaltungsnetz LVN-OSI. Dieses Netz soll dann die Grundlage für einen technisch mühelosen Datenverkehr zwischen den Dienststellen des Landes nach internationalen OSI-Standards (OSI = Open Systems Interconnection) bilden. Gestaltet man die bisherigen Datennetze so zu einem Universalnetz um, in dem Polizei- und Sozialdaten ebenso fließen wie Personal- und Steuerdaten, dann bedarf es besonderer Anstrengungen zum Schutz der Bürgerdaten. Nur dann kann LVN-OSI den datenschutzrechtlichen Anforderungen genügen.

2.1 Was bisher war

Kernstück des EDV-Einsatzes in der Landesverwaltung ist das Landesverwaltungsnetz LVN. Über dieses Netz wickelt beispielsweise die Finanzverwaltung ihr Integriertes Automatisiertes Besteuerungsverfahren ab, die Innenverwaltung nutzt es für das Aussiedler-Verfahren und die Justiz für ihr gerichtliches Mahnverfahren, über eine landesweite elektronische Post können zur Zeit ca. 700 angeschlossene Behörden mit ca. 20 000 Benutzern Schreiben und sonstige

elektronische Botschaften über das Netz austauschen. Die Polizei im Lande betreibt ein eigenes, landesweites Datennetz IKNPOL (Informations- und Kommunikationsnetz der Polizei) und nutzt es für ihre verschiedenen Informationssysteme, wie INPOL, PAD, MOD, PIOS oder ihre SPUDOK's. Zum LVN und Polizeinetz kommen noch eigene Sondernetze der Kultus- und Umweltverwaltung.

Neben der Landesverwaltung trieben auch die Kommunen im Lande die Vernetzung voran. Sie wickeln ihre Datenverarbeitung, insbesondere das kommunale Personal-, Finanz- und Meldewesen, über ihre 7 Regionalen Rechenzentren ab. Jedes dieser Rechenzentren betreibt dazu ein eigenes regionales Datennetz, an das die kommunalen Dienststellen angeschlossen sind. Diese einzelnen regionalen Netze sind wiederum untereinander verbunden und bilden so das Kommunale Verwaltungsnetz. Neben der Dialogverarbeitung verwenden die Kommunen das Netz auch zum elektronischen Dokumentenaustausch. Außer mit den 7 Regionalen Rechenzentren ist das Kommunale Verwaltungsnetz auch noch mit der Datenzentrale Baden-Württemberg, dem Rechenzentrum der Stadt Stuttgart, dem Rechenzentrum der AOK Baden-Württemberg sowie mit Rechenzentren von Girozentralen verbunden. Schließlich besteht auch noch eine Verbindung zum Landesverwaltungsnetz LVN.

Zwischen diesen Netzen bestanden bereits bisher einige Verbindungen, die mancherlei Datenaustausch ermöglichen: so können am LVN angeschlossene Behörden mit der Polizei elektronisch Dokumente austauschen genauso wie staatliche und kommunale Behörden miteinander über die zwischen LVN und Kommunalem Verwaltungsnetz eingerichtete Verbindung. Landesbehörden können darüber hinaus — entsprechende Zugriffs- und Netzberechtigungen vorausgesetzt — auch auf Dialogverfahren zugreifen, die in einem Regionalen Rechenzentrum eingerichtet sind; umgekehrt können kommunale Stellen ein Dialogverfahren des LVN aufrufen. Da das Kommunale Verwaltungsnetz mit dem LVN und dieses wiederum mit dem Polizeinetz gekoppelt ist, ist auch ein elektronischer Dokumentenaustausch zwischen Kommunen und Polizei beileibe keine Utopie mehr.

Dies ist noch nicht alles: Schon längst fungiert das LVN auch als „Kommunikationspforte“ zur weiten Welt. Seit 1991 ist das LVN an ein weltweites Firmennetz angebunden, das selbst wiederum mit dem weltweiten Datennetz Internet verbunden ist. Diese Verbindung macht es möglich, daß jeder am LVN angeschlossene Benutzer per elektronischer Post Dokumente mit an diesem Firmennetz angeschlossenen Teilnehmern austauschen kann und darüber hinaus auch mit Internet-Teilnehmern.

2.2 Was heute geschieht: Auf dem Weg zum LVN-OSI

Das Land begnügt sich nicht mit dem jetzigen Ausbaustand, sondern will mehr, weil der Betrieb mehrerer Datennetze teuer und die bisher eingesetzte Technik inzwischen in die Jahre gekommen ist. Den Stein ins Rollen brachte Anfang 1993 eine extern angefertigte Studie. Diese stellte bei der Zusammenlegung der verschiedenen bestehenden Datennetze zu einem neuen landesweiten und einheitlichen Datennetz deutliche Kosteneinsparungen in Aussicht. Die Landesregierung ließ sich von der Studie überzeugen und beschloß, zunächst einmal LVN und Polizeinetz zu einem auf OSI-Standards basierenden Datennetz LVN-OSI zusammenzuführen.

In einem Kernbereich ist dies bereits geschehen. Für die Benutzer blieb jedoch alles beim alten: sie rufen wie bisher die EDV-Verfahren auf, mit denen sie schon zuvor arbeiteten, und versenden wie gewohnt ihre elektronische Post; auch an den Terminals und Computern muß sich zunächst nichts ändern. Möglich machen dies intelligente Netzwerkrechner des LVN-OSI, die verschiedene, auch die im

LVN und im Polizeinetz verwendeten Netzprotokolle verstehen können. Nach diesem ersten Realisierungsschritt soll der weitere Ausbau stufenweise erfolgen: man wird das LVN und das Polizeinetz auf Leitungsebene in immer weiteren Bereichen zusammenführen und darüber hinaus das Kultus- und Umweltnetz integrieren. Zudem zeichnet sich bereits jetzt ab, daß auch das Kommunale Verwaltungsnetz in das LVN-OSI eingebunden werden soll. Technisch dürfte dies kein allzu großes Problem sein, da das Kommunale Netz im wesentlichen auf die gleiche Technik angelegt ist wie das LVN.

2.3 Mehr Risiken für den Datenschutz

Durch die Zusammenlegung der Netze entsteht ein Universalnetz LVN-OSI, das alle in den bisherigen Netzen übertragenen Daten gebündelt überträgt. Damit fließen im LVN-OSI automatisch mehr Daten und eine größere Anzahl sensibler Daten an mehr Stellen als dies in den bisherigen Netzen der Fall war. Die Folge davon ist:

- Wer unbefugt in das LVN-OSI eindringt oder Leitungen des LVN-OSI abhört, findet eine größere Menge sensibler Daten vor.
- Die Auswirkungen einer nie ganz auszuschließenden Fehlleitung von Daten können im LVN-OSI mit seiner Vielzahl unterschiedlicher Stellen und der Fülle sensibler Daten gravierender sein als in einem kleineren Netz. So könnten z. B. im LVN-OSI Polizeidaten an Stellen außerhalb der Polizei fließen oder umgekehrt sensible Steuerdaten an die Polizei übertragen werden.

2.4 Was ist zu tun?

Notwendig ist, den erhöhten Risiken bei der Realisierung des LVN-OSI zu begegnen. Auch hier gilt: Je größer die Sicherheit sein soll, desto höher ist in der Regel der Aufwand. Im Einzelfall gilt es daher, zwischen dem Sicherheitsrisiko und dem erforderlichen Aufwand für eine konkrete Maßnahme abzuwägen. Dabei sind an die Sicherheit des LVN-OSI, das für die Datenverarbeitung im Lande von solcher zentraler Bedeutung sein wird, strenge Maßstäbe anzulegen.

2.4.1 Sensible Daten besonders schützen

Die Zusammenlegung der Netze macht es notwendig, sensible Daten besonders zu schützen. Dies gilt in erster Linie für die Polizeidaten. Sie sollten erst gar nicht zu anderen Anschlüssen als den berechtigten der Polizei gelangen und auch gegen Abhören geschützt sein. Ein derartiger Schutz läßt sich heutzutage durch Verschlüsselungstechniken erreichen. Das Datenschutz- und Sicherheitskonzept für das LVN-OSI des Innenministeriums vom 13. Juni 1994 sah deshalb vor, von Anfang an bei der Netzwerksteuerung eine spezielle Sicherheitstechnik einzusetzen, die zweierlei ermöglicht: zum einen zu prüfen, ob man zwischen zwei Kommunikationspartnern überhaupt eine Verbindung herstellen darf, und zum anderen, verschlüsselte Daten zu übertragen. Obwohl die erste Realisierungsstufe des LVN-OSI bereits seit 1. Aug. 1994 im Echtbetrieb läuft, begann man bis jetzt diese Sicherheitstechnik noch nicht einmal zu erproben. Diese stehe jetzt zwar, wie mir das Innenministerium Anfang November 1994 mitteilte, bevor; wie es dann weitergehen soll, ist jedoch noch unklar. Wenn sich der Einsatz der Sicherheitstechnik bei der Netzwerksteuerung bewährt, will man prüfen, ob die Sicherheitstechnik auch in Verwaltungsbereichen, z. B. bei der Polizei, eingesetzt werden soll. In diese Bewertung sollen auch die entstehenden Kosten einfließen.

Zu diesem Vorgehen ist folgendes zu sagen:

- Wie bei jeder neuen Technik gilt es natürlich auch hier, diese Sicherheitstechnik eingehend zu erproben, bevor das Land an einen Echteininsatz denken kann. Deswegen spricht nichts dagegen, wenn der Netzbetreiber bei der Netzwerksteuerung erste Erfahrungen mit dieser Technik sammeln möchte und die dort übertragenen, ebenfalls sensiblen Daten schützt. Zu hoffen bleibt jedoch, daß die fällige Erprobung nun endlich erfolgt und das Land nicht nur dem Aufbau des LVN-OSI, sondern auch dem Test der Sicherheitstechnik einen angemessenen Stellenwert einräumt.
- Insbesondere dann, wenn die Polizeicomputer und -anschlüsse auf die OSI-Technik umgestellt werden, muß man die Polizeidaten unabhängig vom Ergebnis der Erprobung durch den Einsatz einer geeigneten Verschlüsselungstechnik schützen. Deshalb hieß es auch in der Kabinettsvorlage des Innenministeriums zur „Neuordnung der Rechenzentren und Netze Stufe II“, die schlechte Finanzlage dürfe nicht dazu führen, daß zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen, wie die Verschlüsselung des Datenverkehrs der Polizei innerhalb des LVN-OSI, nicht realisiert werden können. Dem ist nichts hinzuzufügen, denn allenfalls, daß mit der Zusammenführung der Netze und dem Aufbau des LVN-OSI ja deutliche Kosteneinsparungen verbunden sind. Diese sollten sich durchaus in einer leistungsfähigen Sicherheitstechnik niederschlagen, die den hohen Sicherheitsanforderungen, die an das LVN-OSI zu stellen sind, gerecht wird.

2.4.2 Datenübertragung per Funk

Nur wenn die Übertragungsstrecken des LVN-OSI abhörsicher sind, ist die Vertraulichkeit der übertragenen Daten gewährleistet. Vorsicht ist deswegen dem Vorschlag des Innenministeriums gegenüber geboten, das Land solle zur Datenübertragung im LVN-OSI auch digitale Funkübertragungsstrecken der Polizei benutzen, über die neben dem polizeilichen Sprechfunk auch Telefongespräche und Fernschreiben laufen. Aufschluß darüber, ob das Ganze funktioniert, soll eine Erprobung auf einer im Land eingerichteten Richtfunkstrecke geben. Ist das Ergebnis positiv, will man die Richtfunkstrecken rasch landesweit ausbauen, um Daten nicht auf von der Deutschen Bundespost TELEKOM angemieteten Übertragungsstrecken, sondern auf eigenen Strecken per Funk kostengünstiger übertragen zu können.

Bei seinem Vorschlag bedachte das Innenministerium eines nicht genügend: die Frage der Übertragungssicherheit. Jeder, der entsprechende Antennen und Empfangsgeräte besitzt, kann alle Daten, die per Funk übertragen werden, empfangen, wenn er sich mit seiner Ausrüstung möglichst dicht an die Luftlinienverbindung zwischen Sender und Empfänger stellt. Verglichen damit ist es zwar wesentlich kostengünstiger und einfacher möglich, den Sprechfunk der Polizei abzuhören, z. B. zwischen einem Revier und mehreren Einsatzfahrzeugen. Doch einem Lauscher, der es auf eine Richtfunkverbindung im LVN-OSI abgesehen hat, fielen — quasi als Lohn für seinen größeren Aufwand — gleich eine Fülle gleichzeitig übertragener Informationen in die Hände, darunter unter Umständen auch sensible Personal-, Steuer-, Sozial- oder Polizeidaten, während er beim Abhören des gewöhnlichen Sprechfunks lediglich einzelne Gespräche zwischen wenigen Beteiligten mitverfolgen kann. Die digitale Übertragungstechnik beim Richtfunk macht es darüber hinaus möglich, daß der Lauscher nicht

alle abgehörten Daten mühsam selbst auswerten muß, sondern Computerprogramme darauf ansetzen kann, die ihm ganz gezielt die ihn interessierenden Informationen aus dem Datenstrom herausfiltern. Wie viele Daten beim Abhören einer Richtfunkverbindung gefährdet sind, läßt sich schon daran erkennen, daß die Übertragungsgeschwindigkeit der Richtfunkstrecke etwa dreißigmal so hoch ist, wie bei den bislang leistungsfähigsten Verbindungen des LVN-OSI.

Da auch die anderen Ministerien rasch erkannten, welches Abhörriisiko mit dem Vorschlag des Innenministeriums einhergeht, verlangten sie, daß der Modellversuch insbesondere auch erproben soll, wie sich die Übertragungssicherheit z. B. durch Verschlüsselung der per Funk übertragenen Daten erhöhen läßt. Dies ist sicher zu begrüßen. Doch gilt es dabei noch zu bedenken: die beim Modellversuch übertragenen personenbezogenen Daten sind genauso schützenswert wie die Daten, die später einmal nach Abschluß des Modellversuchs über die Funkverbindung laufen werden. Daher müssen diese Daten bereits während des Modellversuchs so gut wie möglich davor geschützt werden, in falsche Hände zu fallen. Aus diesem Grund bat ich das Innenministerium, bei der Vorbereitung und Durchführung des Modellversuchs darauf zu achten, daß möglichst keine personenbezogenen Daten unverschlüsselt über die Funkstrecke fließen. Wenn in dem Modellversuch aus Testzwecken kurzzeitig eine unverschlüsselte Datenübertragung erforderlich ist, so sollten diese Tests nur mit Testdaten oder Echtdaten ohne Personenbezug ablaufen.

2.4.3 Wählverbindungen schützen

In jedem Datennetz und damit auch im LVN-OSI sind Sicherheitsvorkehrungen erforderlich, damit Hacker nicht in das Netz und daran angeschlossene Computer eindringen und dort ihr Unwesen treiben können. Ein besonderes Sicherheitsrisiko stellen in diesem Zusammenhang ungesicherte Wählverbindungen dar. Denn anders als beispielsweise bei einer Datendirektverbindung kann ein über eine Wählverbindung angerufener Computer ohne weitere Überprüfungen nicht feststellen, wer der Anrufer ist. Aus diesem Grund gilt es das erhöhte Sicherheitsrisiko bei der Verwendung von Wählverbindungen durch zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen zu vermindern. Als solche kommen in Frage:

- Rückruf
Der Angerufene unterbricht die Verbindung und ruft den Anrufer sofort zurück. Erst dadurch wird die Verbindung endgültig hergestellt. Viele neuere Modems verfügen inzwischen über eine eingebaute Rückruffunktion.
- Rufnummernprüfung
Der Angerufene überprüft die Rufnummer des Anrufers daraufhin, ob dieser überhaupt eine Verbindung aufbauen darf. Voraussetzung hierbei ist freilich, daß die Rufnummer des Anrufers über das Netz mit übertragen wird.
- Geschlossene Benutzergruppe
Nur die Teilnehmer, die derselben geschlossenen Benutzergruppe angehören, können untereinander Daten austauschen.

Was zeichnet sich dazu für das LVN-OSI ab? Das Datenschutz- und Sicherheitskonzept erwähnt zwar die möglichen Sicherheitsmaßnahmen bei Wählverbindungen, sagt jedoch ausdrücklich, daß der Netzbetreiber keinen Schutz realisiert, falls der Nutzer dies so verlangt. Ich empfahl daraufhin dem Innenministerium, ungesicherte Wählverbindungen im LVN-

OSI möglichst gar nicht zuzulassen. Es darf jedenfalls nicht möglich sein, daß ungesicherte Wahlverbindungen des LVN-OSI Zugang zu Dialogverfahren bieten, die personenbezogene Daten verarbeiten. Derartige Wahlverbindungen sind immer zu schützen, ob der Nutzer dies nun verlangt oder nicht. Ansonsten würde das Sicherheitsniveau im LVN-OSI im Vergleich zu den Standards der bisherigen Netze deutlich sinken.

2.4.4 Die neue elektronische Post X.400

Das Datennetz LVN-OSI bringt eine neue leistungsfähigere elektronische Post ins Land, die auf dem internationalen Standard X.400 basiert. Möglich macht sie ein am LVN-OSI angeschlossener Computer, die zentrale „X.400-Postverteilungsstelle“ für die Landesverwaltung. Richtig ernst wird es wohl ab dem 1. Jan. 1995. Von da an kann eine Behörde des Landes, die X.400 nutzen möchte und sich ein entsprechendes Programm zum Versenden und Empfangen von X.400-Dokumenten anschafft, Dokumente auch an andere Landesbehörden, Polizeidienststellen und an Kommunen verschicken, selbst wenn diese noch an Briefkästen der alten Post angeschlossen sind. Umgekehrt geht es auch. Da ebenfalls ab 1. Jan. 1995 Bund und Länder X.400-Dokumente austauschen werden, sind über die neue Post auch Ministerien anderer Bundesländer sowie Bundesministerien erreichbar. Über ein weltweites Firmennetz ist mit X.400 sogar auch ein weltweiter Dokumentenaustausch möglich.

Diese Auflistung führt deutlich vor Augen, daß die Zeiten längst vorbei sind, in denen Dokumentenaustausch nur innerhalb der eigenen Behörde oder gar nur der Abteilung stattfand. Die elektronische Post hat sich inzwischen zu einer echten Konkurrenz für die herkömmliche Briefpost entwickelt. Ja, in Zukunft ist sogar damit zu rechnen, daß sie diese mehr und mehr ablösen wird; denn bei vielen erfreut sie sich großer Beliebtheit. Die absendende Stelle fertigt das Dokument mit dem Textverarbeitungsprogramm, das sie gewöhnlich benutzt, versendet das Dokument anschließend per Knopfdruck, spart Zeit für das Kuvertieren sowie Kosten für Papier und Porto und manchmal ist das Dokument sogar auch binnen weniger Minuten beim Empfänger.

In welchem Umfang die einzelnen Behörden die elektronische Post nutzen möchten, entscheiden sie letztlich selbst. Sie können sich mit dem elektronischen Versand lediglich einfacher Terminbestätigungen für Besprechungen begnügen, aber auch Dokumente mit sensiblen, personenbezogenen Daten verschicken. Dabei ist jedoch Vorsicht geboten, denn der elektronische Versand ist mit Risiken behaftet:

- Weder der Absender noch der Empfänger wissen in der Regel, wer außer ihnen, beispielsweise bei Zwischenspeicherungen, noch auf das Dokument zugreifen und dessen Inhalt lesen kann.
- Erhält eine Behörde ein Dokument per elektronischer Post, so kann sie anhand des Dokuments nicht zweifelsfrei feststellen, ob der Absender wirklich der ist, der er aufgrund der Absenderadresse sein müßte, oder ob etwa ein Unbefugter unter falscher Absenderangabe ein Dokument verschickt hat.
- Ferner kann der Empfänger anhand des Dokuments nicht zweifelsfrei feststellen, ob ein Unbefugter den Inhalt des Dokuments verändert hat, mit anderen Worten, ob der Empfänger dem Inhalt des Dokuments Glauben schenken darf.

Um diesem Risiko vorzubeugen, muß der Absender beim Versand sensibler personenbezogener Daten per elektronischer Post X.400 geeignete Sicherheitsmaßnahmen treffen. Dafür kommen derzeit im wesentlichen nur Verschlüsselungstechniken in Frage. Sie ermöglichen

- die Verschlüsselung eines elektronisch zu versendenden Dokuments, so daß ein Unbefugter, der dieses Dokument lesen würde, mit diesem dann nichts anfangen könnte,
- die gegenseitige Überprüfung der Identität von Absender und Empfänger sowie
- die Fälschungssicherheit eines Dokuments, indem der Absender dieses elektronisch unterschreibt.

Da der elektronische Dokumentenaustausch rasant zunimmt, reicht es auf längere Sicht nicht aus, daß allein die Absender für den sicheren Versand sorgen müssen. Auch die Betreiber der elektronischen Post kommen um eigene Anstrengungen nicht umhin.

3. Das Ausweichrechenzentrum der Landesverwaltung

Die elektronische Datenverarbeitung ist aus dem Verwaltungsalltag kaum mehr wegzudenken. Dies macht die Verwaltung aber auch zunehmend von der Technik abhängig. Im schlimmsten Fall, dem völligen Ausfall eines Rechenzentrums, wären Teile der Landesverwaltung sechs bis acht Wochen lahmgelegt. So lange dauert es mindestens, bis ausgefallene Geräte und Programme wieder beschafft und betriebsbereit sind. In dieser Zeit könnte das Land keine Steuerbescheide erlassen, keine gerichtlichen Mahnverfahren durchführen oder die Gehälter der Landesbediensteten ausbezahlen. Wie schwerwiegend ein solcher Ausfall wäre, belegt eine Studie, wonach dem Land allein bei einem 3wöchigen Ausfall des Rechenzentrums bei der Oberfinanzdirektion Stuttgart ein finanzieller Schaden von rund 166 Millionen DM entstünde.

3.1 Was geplant ist

Verständlich deswegen, daß das Land nach Wegen aus diesem Dilemma sucht und beabsichtigt, ein Ausweichrechenzentrum zu nutzen, das innerhalb von 24 bis 36 Stunden die Aufgaben eines ausgefallenen Landesrechenzentrums voll übernehmen kann — mit einer Ausnahme: für das Rechenzentrum beim Landeskriminalamt kommt es infolge dessen Technik nicht in Frage. Da das Land bereits seit längerer Zeit vergeblich auf der Suche nach einer sinnvollen Verwendung des früheren Regierungsbunkers in Oberreichenbach ist, der ihr bis 1992 als Notsitz für Krisenfälle diente, kann sie nun mit ihrem Plan, das Ausweichrechenzentrum in diesem Bunker unterzubringen, zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen. Im Unterschied zu den bestehenden Landesrechenzentren will das Land freilich das Ausweichrechenzentrum nicht in eigener Regie betreiben. Dies soll eine Privatfirma tun, der es hierfür das Gelände und die Räumlichkeiten des Bunkers zur Verfügung stellt. Die Firma installiert darin einen Großrechner, garantiert einen Bereitschaftsdienst und übernimmt den technischen Service in der ganzen Anlage, in der sie auch das Hausrecht erhält. Sie wird das Ausweichrechenzentrum nicht nur als Notfallvorsorge für die Rechenzentren des Landes, sondern auch für Rechenzentren anderer privater oder öffentlicher Einrichtungen anbieten. Nach den derzeitigen Plänen soll das Ausweichrechenzentrum vom 1. Juli 1995 an für einen Notfall beim Rechenzentrum bei der Oberfinanzdirektion Stuttgart zur Verfügung stehen. Die Notfallvorsorge für die anderen Landesrechenzentren wird das Rechenzentrum danach Schritt für Schritt übernehmen. Der Betrieb im Ausweichrechenzentrum ist so geplant, daß die Mit-

arbeiter der Betreiberfirma den Bereitschaftsdienst aufrechterhalten, während alle Tätigkeiten, die im Notfall oder bei einer Notfallübung am Computer zu tun sind, die Mitarbeiter desjenigen Rechenzentrums übernehmen sollen, das ausgefallen ist bzw. dessen Ausfall für eine Übung simuliert wird. Das Ausweichrechenzentrum soll so ausgelegt sein, daß es nicht nur ein Rechenzentrum ersetzen kann, sondern je nach Größe des ausgefallenen Rechenzentrums zwei oder mehr Rechenzentren. In einem solchen Fall könnten sich dann neben den Mitarbeitern eines ausgefallenen Landesrechenzentrums auch noch die Mitarbeiter eines ebenfalls ausgefallenen privaten Rechenzentrums im Ausweichrechenzentrum aufhalten und die Daten des jeweiligen Rechenzentrums auf dem dortigen Großrechner bearbeiten. Für den Fall, daß die Mitarbeiter der ausgefallenen Rechenzentren den Notfallbetrieb nicht alleine oder nicht schnell genug in Gang bekommen, wird die Betreiberfirma einen ausreichend großen Stab von Softwareingenieuren für Beratungs- und Unterstützungsleistungen im Normalfall, im Testfall und im Katastrophenfall vorhalten.

3.2 Sind die Weichen für den Datenschutz gestellt?

Wer immer ein großes Rechenzentrum mit riesigen Datenmengen betreibt, ist zweifellos gut beraten, Vorsorge für den Ausfall dieses Rechenzentrums zu treffen. Deshalb spricht aus der Sicht des Datenschutzes grundsätzlich nichts dagegen, ein Ausweichrechenzentrum zu nutzen. Allerdings muß man bei dessen Einrichtung und Betrieb den Datenschutz berücksichtigen. Dabei ist zum einen besonders zu beachten, daß sich im Ausweichrechenzentrum nicht nur Mitarbeiter der Landesrechenzentren, sondern auch Angehörige der Betreiberfirma und EDV-Experten anderer Firmen aufhalten können und zum anderen, daß das Land im Ausweichrechenzentrum möglichst alle Daten der Landesrechenzentren bereithalten will. Das Land muß bei Inanspruchnahme des Ausweichrechenzentrums darauf achten, daß niemand personenbezogene Daten lesen, kopieren, verändern oder löschen kann, sofern er dies nicht ausdrücklich für seine dienstlichen Aufgaben benötigt. Um dies in die Praxis umzusetzen, ist folgendes zu tun:

3.2.1 Klare Kompetenzen schaffen

Um einen datenschutzgerechten Betrieb zu ermöglichen, muß das Finanzministerium vorab klären, welche Aufgaben das Ausweichrechenzentrum im einzelnen erfüllen soll und welche Mitarbeiter welcher Dienststellen welche einzelnen Teilaufgaben hierbei übernehmen sollen. Das gilt für die Mitarbeiter des Landes ebenso wie für die Mitarbeiter der Betreiberfirma und für das weitere Personal anderer Firmen, das die Betreiberfirma bei Bedarf vermitteln will. Das Finanzministerium muß klipp und klar festlegen, in welchem Umfang und für welche Aufgaben es auf externes Personal im Notfallbetrieb oder für Notfallübungen zurückgreifen will.

3.2.2 Schutzmaßnahmen ergreifen

Um dafür zu sorgen, daß die Personen, die später einmal im Ausweichrechenzentrum arbeiten, im Bereitschaftsbetrieb, bei Notfallübungen und in Notfällen nicht mehr tun können als sie dürfen, muß das Finanzministerium in Absprache mit der Betreiberfirma technische und organisatorische Maßnahmen ergreifen, die dies gewährleisten. Besonders ist dabei auf folgende Punkte zu achten:

— Sicherer Umgang mit Datenträgern

Im Ausweichrechenzentrum sollen — so jedenfalls die Vorstellungen des Innenministeriums — stets möglichst alle Daten der Landesrechenzentren auf Datenträgern, z. B.

Magnetbändern, in speziellen Tresoren gelagert werden, um im Notfall die Daten vor Ort schnell griffbereit zu haben. Da diese Daten auch möglichst aktuell sein sollen, soll ein regelmäßiger Transportdienst die Datenträger mit den jeweils neuesten Daten von den Landesrechenzentren in die Tresore des Ausweichrechenzentrums bringen und im Gegenzug die Datenträger mit veralteten Datenbeständen wieder zurücktransportieren. Damit niemand während des Transports Datenträger unbefugt kopieren, manipulieren oder entwenden kann, ist festzulegen, auf welche Weise die Datenträger zu transportieren und im Ausweichrechenzentrum zu lagern sind. Ferner sollte verbindlich geregelt sein, wer die veralteten Datenbestände löscht.

— Passende Zugriffsrechte vergeben

Fällt ein Landesrechenzentrum aus, so übernimmt das Ausweichrechenzentrum dessen Aufgaben und speichert hierzu unter anderem auch personenbezogene Daten, die zuvor beim Landesrechenzentrum gespeichert waren. Durch entsprechende technische und organisatorische Maßnahmen ist dafür zu sorgen, daß niemand die im Großrechner des Ausweichrechenzentrums gespeicherten personenbezogenen Daten des Landes lesen, kopieren, verändern, speichern oder löschen kann, der das nicht darf. Dies betrifft die Mitarbeiter der Landesrechenzentren ebenso wie die Mitarbeiter der Betreiberfirma und die Angestellten anderer Firmen, die beispielsweise zur gleichen Zeit eine Notfallübung im Ausweichrechenzentrum durchführen. Dabei ist auch zu beachten, daß es sich bei dem Personal der anderen Firmen um Systemspezialisten handelt, die über ein erhebliches technisches Detailwissen verfügen. Die erforderlichen Sicherungsmaßnahmen sind nicht nur auf den Katastrophenbetrieb, sondern auch auf die geplanten Katastrophenübungen abzustimmen, die regelmäßig im Ausweichrechenzentrum stattfinden sollen.

— Löschen aller Daten nach einem Notfall oder einer Notfallübung

Sicherzustellen ist ferner, daß auch nach dem Ende des Notfallbetriebs oder einer Notfallübung kein Unbefugter die personenbezogenen Daten lesen, kopieren oder anderweitig bearbeiten kann, die sich dann noch auf den Festplatten des Großrechners befinden. Der sicherste Weg hierzu ist, daß alle Landesrechenzentren, deren Daten kurzfristig im Computer des Ausweichrechenzentrums gespeichert waren, diese Daten unverzüglich nach Abschluß des Notfallbetriebs oder der Notfallübung löschen. Bei allen hierfür vorgesehenen Maßnahmen ist darauf zu achten, daß sie beispielsweise auch dann noch zuverlässig ausgeführt werden können, wenn einmal eine Notfallübung des Landes möglichst schnell unterbrochen werden muß, um den Notfallbetrieb für ein ausgefallenes Rechenzentrum aufzunehmen.

Obwohl der Termin für die Inbetriebnahme des Ausweichrechenzentrums immer näher rückt, hat das Finanzministerium zu diesen Fragen noch keine Festlegungen getroffen. Eile tut deshalb not.

4. Immer wieder Probleme mit dem Telefax

4.1 Die Fortsetzungsgeschichte

Eine Stuttgarter Firma hatte allen Grund, über die Polizei verstimmt zu sein: ihr Empfangsgerät spukte wieder ein Telefax eines Stuttgarter Polizeireviers aus, das eigentlich an das Amt für öffentliche Ordnung der Stadt Stuttgart gerichtet war. Darin ging es wieder um eine verwirrte Frau und die Umstände, unter denen sie die Polizei angetroffen und was sie daraufhin getan hatte. Denn die Firma dachte sich, solches werde nicht wieder passieren, nachdem sie sich schon beim ersten Mal an mich gewandt und ich daraufhin den die Fehlleitung auslösenden Bedienungsfehler beanstandet hatte. Damals hatte mir die Landespolizeidirektion Stuttgart II hoch und heilig versprochen, sie werde den Polizeirevieren eine detaillierte Bedienungsanleitung für ihre Fax-Geräte geben und dabei auch auf mögliche Fehler hinweisen. Ehe sie diese Absicht in die Tat umgesetzt hatte, schlug der Fehlerteufel, diesmal bei einem anderen Polizeirevier, wieder zu. Auch diesmal zeigte sich bei der Kontrolle, daß der Polizeibeamte, der das Telefax abgesandt hatte, nicht zureichend informiert war, wie das Telefaxgerät arbeitet. Verwunderlich war dies nicht, denn im gesamten Polizeirevier gab es nichts, was auf die Besonderheiten bei der Bedienung dieses Telefaxgeräts und auf mögliche Fehlerquellen hinwies. Nach der Beanstandung nach § 26 LDSG erließ dann die Landespolizeidirektion Stuttgart II die schon zuvor angekündigte Dienstanweisung. Bis jetzt, so scheint es jedenfalls, hat die Firma Ruhe.

4.2 Wohin laufen sie denn . . . ?

Eine Karlsruher Firma kam sich beinahe als Filiale des Oberschulamts Karlsruhe vor: 1993 erhielt sie laufend Telefaxe weiß woher, die an das Oberschulamt adressiert waren. Darunter befanden sich auch drei Sendungen des Kultusministeriums und eine Sendung des Staatlichen Gesundheitsamts Heidelberg. Bei zwei der Sendungen des Kultusministeriums handelte es sich um Pressemitteilungen, aus der Sicht des Datenschutzes also sicher kein Beinbruch. Anders bei der dritten Sendung: sie enthielt das Versetzungsgesuch eines Lehrers, der darin seinen Wunsch ausführlich mit seinen familiären Verhältnissen begründet hatte, die Ablehnung des Gesuchs und ein Schreiben des Lehrers an einen Landtagsabgeordneten, in dem er diesen um Unterstützung bat und darlegte, warum die Versetzung für ihn so dringlich war. Das Telefax des Staatlichen Gesundheitsamts enthielt ein amtsärztliches Zeugnis, in dem es die gesundheitliche Eignung einer Studienreferendarin bestätigte, gleichzeitig aber auf eine Allergie und die Notwendigkeit einer Nachuntersuchung vor der Verbeamtung auf Probe hinwies.

Bei unseren Kontrollbesuchen beim Kultusministerium und auch beim Staatlichen Gesundheitsamt Heidelberg ließ sich nicht mehr genau ermitteln, was letztlich Ursache dieser Fehlleitung war. Festzustellen war jedoch: beide hatten den Einsatz der Telefaxgeräte unzureichend organisiert:

- Die Bedienungshinweise waren teils mißverständlich, teils unvollständig, so daß die Mitarbeiter nicht ausreichend darüber informiert waren, was sie bei einer Bedienung der Telefaxgeräte im einzelnen beachten müssen und wo mögliche Fehlerquellen liegen.
- Keine Vorsorge war getroffen, daß eingehende Telefaxe nur Mitarbeiter lesen können, für die sie bestimmt waren.
- Die eingehenden und ausgehenden Telefaxe wurden nicht registriert; ebenso war nicht geregelt, wie lange Sendeberichte und Kommunikationsjournale aufzubewahren sind und wann und in

welcher Weise diese Journale auf Fehlleitungen hin zu überprüfen sind.

Also, Anlaß für zwei Beanstandungen nach § 26 LDSG. Gleichzeitig forderte ich das Kultusministerium und das Staatliche Gesundheitsamt Heidelberg auf, jeweils Dienstanweisungen zu erstellen und dort u. a. festzulegen,

- wer welche Telefaxgeräte bedienen darf,
- daß für Geräte, die mehrere Personen benutzen dürfen, eine klar verständliche Bedienungsanleitung zu erstellen ist, die die Besonderheiten des jeweiligen Geräts und Anschlusses berücksichtigt,
- daß vor der Übertragung sensibler Daten der Empfänger telefonisch von der Sendung zu verständigen ist und dieser seine Telefaxnummer bestätigen soll,
- daß während des Absendens eines Telefaxes anhand der Anzeigen am Display zu kontrollieren ist, ob die richtige Verbindung zustande kommt,
- daß nach dem Absenden eines Telefaxes anhand des Sendeberichts zu überprüfen ist, ob das Telefax an den gewünschten Empfänger ging,
- daß der Sendebericht mit den gesendeten Unterlagen zu den Akten zu nehmen ist oder, sofern es keine eigene Akte gibt, in einem Sammelordner für Sendeberichte abzuheften ist und
- in welchen Abständen das Kommunikationsjournal, das automatisch die letzten ca. 100 Übertragungsvorgänge protokolliert, auszudrucken ist, wo und wie lange es aufzubewahren ist und in welcher Weise die Journale gelegentlich auf Fehlleitungen hin zu überprüfen sind.

Beide Stellen erließen daraufhin entsprechende Dienstanweisungen. Das Kultusministerium ordnete zudem an, daß künftig keine Personal- und andere vertrauliche Vorgänge sowie andere besonders schützenswerte Daten mehr als Telefax versandt werden dürfen.

5. Wo bleibt die Kontrolle beim Online-Abruf?

Die Computertechnik macht's möglich: statt Briefe zu schreiben oder zum Telefonhörer zu greifen, um von jemand Informationen zu bekommen, genügt ein Knopfdruck und schon sind die gewünschten Daten da. Solche automatisierte Abrufverfahren sind gewiß oft hilfreich, doch mit ihnen geht auch ein erhebliches Mißbrauchsrisiko einher. Denn ist ein solcher Anschluß erst einmal eingerichtet, kann jeder zum Abruf Berechtigte jederzeit auf die Daten zugreifen, ohne daß der Datenbesitzer davon etwas merkt und Einfluß nehmen kann. Deshalb ist besonders wichtig, daß man die durchgeführten Abrufe wenigstens nachträglich überprüfen kann. Doch das ist beileibe nicht immer garantiert.

5.1 Das Steuerdatenabrufverfahren

Um den Mitarbeitern der Kassen- und Vollstreckungsreferate der Oberfinanzdirektionen zu ermöglichen, innerhalb kürzester Zeit auf gespeicherte Finanzamtsdaten in den Großrechnern der Oberfinanzdirektionen zuzugreifen, räumte ihnen die Steuerverwaltung schon vor einigen Jahren die Möglichkeit ein, sich diese Daten direkt aus dem Großrechner abzurufen und am Bildschirm anzuzeigen. So sind z. B. 9 Mitarbeiter der Oberfinanzdirektion Stuttgart jederzeit in der Lage, die Daten der über 2 Millionen Steuerpflichtigen aus dem Bezirk der Oberfinanzdirektion Stuttgart online abzurufen. Zweifelhaft ist schon einmal, ob diese Mitarbeiter der Oberfinanzdirektionen tatsächlich darauf angewiesen sind, diese Steuerdaten jeweils in Sekun-

denschnelle zu erhalten. Nicht länger hinnehmbar ist jedoch, daß dies in Stuttgart und auch in Freiburg geschieht, ohne daß, wie es § 8 Abs. 4 LDSG verlangt, wenigstens stichprobenhaft überprüft werden kann, ob sie ihr Zugriffsrecht nur in zulässiger Weise gebrauchen. Nachdem wir bei einem Kontrollbesuch bei der Oberfinanzdirektion Stuttgart feststellen mußten, daß dieser Mißstand, den ich schon vor Jahren gegenüber dem Finanzministerium monierte, immer noch nicht behoben ist, beanstandete ich dies nach § 26 LDSG. Wie es scheint, diesmal mit Erfolg: das Finanzministerium wies jedenfalls die Oberfinanzdirektionen Stuttgart und Freiburg an, ein Verfahren zur Protokollierung der Abrufe von Finanzamtsdaten einzurichten, wie es bei der Oberfinanzdirektion Karlsruhe bereits der Fall ist.

5.2 Das Melderegister im Direktzugriff anderer Ämter

Das Melderegister ist beileibe nicht nur für die Meldeämter da, sondern auch für die anderen Ämter einer Stadt- oder Gemeindeverwaltung. Ob Stadtkämmerei, Wohnungsamt, Paßstelle oder Sozialamt — sie alle benötigen Informationen aus dem Melderegister und dazu oft möglichst rasch. Klar, daß sich dafür automatisierte Abrufverfahren anbieten und die Städte und Gemeinden von dieser Möglichkeit auch reichlich Gebrauch machen. Höchst bedenklich dabei ist allerdings: In den allermeisten Fällen gibt es keine ausreichende Abrufkontrolle. Denn bisher bieten weder das von der Datenzentrale Baden-Württemberg entwickelte Melderegister-Verfahren noch das für dessen Betrieb benötigte und ebenfalls von der Datenzentrale betreute Online-Steuerungssystem OSSY die Möglichkeit, durchgeführte Abrufe zu protokollieren. Ich wies die Datenzentrale auf diesen Mißstand hin. Diese stellte daraufhin für das erste Quartal 1995 eine Programmänderung von OSSY in Aussicht, die bei allen landeseinheitlichen OSSY-Verfahren, zu denen auch das Melderegisterverfahren gehört, eine angemessene Abrufkontrolle ermöglichen soll.

6. Die Übungsdaten, die sich als echt entpuppten

Wer einen Computer hat und darauf mit einem neuen Textverarbeitungsprogramm schaffen will, ist meist froh, wenn er zusammen mit dem neuen Programm auch Übungsdateien erhält, mit denen er experimentieren kann und die ihm so den Umgang mit der neuen Technik erleichtert. Beim Zusammenstellen solcher Übungsdateien ist freilich Sorgfalt geboten. Was dabei schiefgehen kann, förderte ein Kontrollbesuch beim Landesvermessungsamt zutage:

Dieses stattete 1993 die Staatlichen Vermessungsämter mit neuen Computern und einem Bürokommunikationsprogramm aus, das die Vermessungsverwaltung bislang nur zur Textverarbeitung nutzt. Um den Mitarbeitern die Einarbeitung zu erleichtern, übergab das Landesvermessungsamt den Vermessungsämtern mit dem neuen Programm auch „Übungsdateien“. Diese hatte das Staatliche Vermessungsamt Plochingen auf Wunsch des Landesvermessungsamts zusammengestellt und ihm auf Diskette übergeben. Das Landesvermessungsamt kopierte dann die „Übungsdateien“ auf seine eigene Festplatte und gab sie wegen des Zeitdrucks, unter dem die Einführung des neuen Programms stand, kurzerhand an die Staatlichen Vermessungsämter weiter — also ohne Überprüfung auf inhaltliche Richtigkeit. Da wäre schon mehr Sorgfalt am Platz gewesen. Denn die Übungsdateien enthielten auch Namen, Vornamen, Anschriften, Telefonnummern und Besoldungsgruppe der Beschäftigten des Staatlichen Vermessungsamts Plochingen sowie Namen, Vornamen und Geburtsdatum der Beschäftigten der Außenstelle Nürtingen und eine Einladungsliste mit Namen, Vornamen, Partei und Post-

anschriften einzuladender Personen, darunter auch von Bundes- und Landtagsabgeordneten. Jedes der 35 Staatlichen Vermessungsämter speicherte die erhaltenen Übungsdateien auf der Festplatte seines Computers. Dort standen sie dann deren Mitarbeitern, die mit dem neuen Programm arbeiten sollten, für Übungszwecke zur Verfügung. Ob darüber hinaus noch andere die Übungsdateien ansahen, ließ sich beim Kontrollbesuch nicht mehr klären; ausgeschlossen werden können solche Zugriffe jedenfalls nicht. Im Laufe der Zeit kamen dem Landesvermessungsamt dann Zweifel, ob die Übungsdateien sachlich in Ordnung waren. Deshalb stellte es im Oktober 1993 bei einer Überprüfung fest, daß darauf auch die beschriebenen Dateien mit Echtdateien waren, die das Vermessungsamt Plochingen zwar angelegt hatte, aber nicht als Übungsdateien an das Landesvermessungsamt weitergeben durfte. Um dieses Malheur zu beheben, ließ das Landesvermessungsamt im November 1993 die Echtdateien in den Übungsdateien löschen.

Bei dieser Geschichte waren beiden Ämtern erhebliche Fehler unterlaufen: das Staatliche Vermessungsamt Plochingen hätte die Dateien mit den Daten seiner Beschäftigten und sonstigen Personen, die es zwar für seine Aufgaben durchaus speichern durfte, nie und nimmer für Übungszwecke an das Landesvermessungsamt weitergeben dürfen. Das Landesvermessungsamt hätte ebenso diese Dateien nie und nimmer für Übungszwecke den Staatlichen Vermessungsämtern bereitstellen dürfen. Denn dazu braucht man keine Echtdateien. Hoffentlich trägt der Vorfall dazu bei, daß sich solche oder ähnliche Fehler nicht wiederholen.

7. Was sonst noch Mühe macht

7.1 Mängel bei der Auftragsdatenverarbeitung

Nicht jede Behörde kann oder will bei der Datenverarbeitung alles allein machen, immer wieder nimmt sie dabei die Hilfe anderer in Anspruch — sei es, daß sie ihre Akten durch ein Entsorgungsunternehmen vernichten läßt, sei es, daß sie für ihre EDV-Verfahren auf ein externes Rechenzentrum zurückgreift. Hält sie dabei die dafür in den Datenschutzgesetzen aufgestellten Regeln ein, ist nichts dagegen zu sagen — vor allem gilt es, bereits bei der Auswahl des Auftragnehmers sorgfältig darauf zu achten, daß dieser eine ausreichende Datensicherheit bietet. Sie muß den Auftrag schriftlich erteilen, dabei festlegen, was der Auftragnehmer zu tun und welche technischen und organisatorischen Schutzvorkehrungen er zu treffen hat. Die Erfahrungen in der Praxis zeigen leider deutlich, daß es damit öfters noch hapert.

7.2 Mängel bei der Datensicherheit

Viel zu oft ist auch die Datensicherheit beim Einsatz von Computern unzureichend.

7.2.1 Kein oder nur unzureichender Paßwortschutz

Nur Berechtigte sollen auf Daten zugreifen können. Ohne geheimes Paßwort ist das in der Regel nicht zu schaffen. Doch dabei gibt es nach wie vor viele Mängel:

- Beim Rechtsmedizinischen Institut der Universität Ulm konnten alle acht Labormitarbeiter des Instituts auf die gespeicherten Blutalkoholdaten zugreifen, ohne daß sie ein persönliches Paßwort eingeben mußten. Dies beanstandete ich nach § 26 LDSG. Das Institut sorgte daraufhin für eine Anmeldung dieser Mitarbeiter mit Kennung und Paßwort.
- Das Institut für Gerichtliche Medizin der Universität Tübingen hatte seinen Einzelplatz-PC mit keinem Paßwortschutz versehen. Das ist schon lange nicht mehr Stand der Technik. Ich forderte es deshalb auf, für Abhilfe zu sorgen.

- Das Staatliche Schulamt Ludwigsburg schützte zwei PC lediglich durch ein PC-Schloß; ein anderer PC des Schreibdienstes war nur mit einem Gerätepaßwort gesichert, das zudem ganz kurz sein konnte und nicht einmal automatisch verfiel. Darum, hier noch einmal: ein PC-Schloß allein genügt ebenso wenig wie Paßwörter, die unbegrenzt gelten und keine Mindestlänge haben müssen. Zu meiner Beanstandung nach § 26 LDSG meinte das Kultusministerium, wegen der „geringen Relevanz der Daten für Dritte“ reichten die dürftigen Sicherheitsmaßnahmen gleichwohl aus. Nein, denn auch weniger sensible Personaldaten erfordern den inzwischen üblichen Mindeststandard.
- Altbekannte Mängel beim Paßwort förderte der Kontrollbesuch bei der Kassenzahnärztlichen Vereinigung (KZV) Freiburg zutage: zu kurze Paßwörter mit einer Länge von nur drei Zeichen. Sie hatte nicht einmal Maßnahmen getroffen, und die Verwendung trivialer Paßwörter wie z. B. Name oder Abteilungsnummer zu unterbinden. Die KZV stellte auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG die Mängel ab.

7.2.2 Mangelnder Schutz vor Eindringversuchen

Wer mit dem PC-Netzwerk der Abfallverwertungsgesellschaft des Rhein-Neckar-Kreises (AVR) in Sinsheim arbeiten wollte, konnte sich beliebig oft anmelden; denn im Computernetz der AVR gab es keine Sperre nach mehrmaligen fehlerhaften Anmeldeversuchen. Eine solche Sperre ist erforderlich, um zu vermeiden, daß unberechtigte Personen durch systematisches Ausprobieren das richtige Paßwort herausfinden und dann an die gespeicherten Daten herankommen können. Diesen Mangel beanstandete ich nach § 26 LDSG. Eine Antwort der AVR hierzu steht noch aus.

7.2.3 Keine automatische Bildschirmsperre

Bei der AVR gab es weitere Mängel. Eine Sachbearbeiterin konnte auch nach einer längeren Arbeitspause am Bildschirm ihres PC weiterarbeiten, ohne daß sie sich zuvor erneut durch ein Paßwort identifizieren mußte. Jeder, der während dieser Pause Zugang zu dem PC hatte, hatte die Möglichkeit, genauso wie die pausierende Mitarbeiterin Daten abzurufen. Ob die AVR meiner Forderung, eine Bildschirmsperre mit Paßwortschutz einzusetzen, Rechnung trägt, ist mir noch nicht bekannt. Die gleichen Mängel wies auch das Computersystem des Landratsamts des Schwarzwald-Baar-Kreises auf. Das Landratsamt will aufgrund meiner Beanstandung nach § 26 LDSG eine entsprechende Sperre einrichten.

7.2.4 Terminalbeschränkung

Sorgfalt ist auch bei Computersystemen mit zahlreichen Bildschirmarbeitsplätzen bzw. Terminals am Platz: wer auch immer das Paßwort eines berechtigten Anwenders erfährt, soll sich damit nicht ohne weiteres an jedem beliebigen Terminal anmelden können. Dazu muß man eine Terminalbeschränkung einrichten und festlegen, welche Personen sich an welchem Terminal anmelden dürfen. Daran fehlte es beim Regionalen Rechenzentrum Heidelberg (RRH), das selbst nach meiner Beanstandung nach § 26 LDSG noch nicht einsieht, daß eine Terminalbeschränkung nötig ist. Einsichtig zeigte sich dagegen das Landratsamt des Schwarzwald-Baar-Kreises, dessen Mitarbeiter ohne Terminalbeschränkung beim Regionalen Rechenzentrum Alb-Schwarzwald in Reutlingen arbeiten konnten. Auf meine Beanstandung nach § 26 LDSG richtete das Rechenzentrum in seinem Auftrag eine solche ein.

7.2.5 Frei zugängliche Diskettenlaufwerke

Heutzutage wollen sich immer mehr Behörden nicht mehr mit Einzelplatz-PC begnügen, sondern die PC in ein Computernetzwerk integrieren. In manchen Fällen genügen zum Sichern und Kopieren von Datenbeständen die lokale Festplatte des PC sowie die des Servers vollauf. Das Diskettenlaufwerk des PC sollte dann für die Benutzung gesperrt werden, sofern dies die Arbeitsabläufe in der Behörde nicht unzumutbar beeinträchtigt. Damit vermindert sich nämlich das Risiko, daß Mitarbeiter das Diskettenlaufwerk mißbräuchlich nutzen, etwa indem sie Datenbestände unbefugt auf Disketten oder Daten von einer Diskette auf die lokale Festplatte des PC oder die des Servers kopieren. Erfreulicherweise sehen dies auch manche Behörden inzwischen so, wie das Beispiel des Kommunalen Versorgungsverbandes Baden-Württemberg zeigt. Dieser will die Diskettenlaufwerke seiner 250 vernetzten PC für den allgemeinen Gebrauch sperren.

7.2.6 Überflüssige Sicherungsdisketten

Damit bei einem Defekt der Festplatte nicht alle Daten verloren gehen, empfiehlt sich, den aktuellen Datenbestand zusätzlich, z. B. auf Disketten abzuspeichern. Doch auch dabei ist Vorsicht am Platz: das Staatliche Schulamt Ludwigsburg hatte noch Sicherungsdisketten mit Daten, die bereits auf der Festplatte des Computers gelöscht waren. Damit verletzte es nicht nur seine Löschpflicht, sondern ging auch das völlig unnötige Risiko ein, daß die gar nicht mehr benötigten Daten in fremde Hände gelangen. Dies sah auch das Kultusministerium so: Die alten Sicherungsdisketten des Schulamts sind inzwischen gelöscht und eine Anweisung über künftige Sicherungsläufe ist in Vorbereitung.

7.3 Der Leitfaden des Innenministeriums zur PC-Sicherheit

Weil sich immer noch viele beim PC-Einsatz schwer tun, ist gut, daß das Innenministerium den „Leitfaden zur PC-Sicherheit für die Landesverwaltung in Baden-Württemberg“ in überarbeiteter und aktualisierter Form neu herausgab. Eine Reihe meiner Vorschläge berücksichtigte es dabei, andere leider nicht:

— System- und Setup-Paßwörter

Der Leitfaden führt die in vielen PC eingebauten System- und Setup-Paßwörter als Beispiele eines inzwischen allgemein höheren Sicherheitsstandards bei PC an. Das System-Paßwort muß nach dem Einschalten des PC jeder eingeben, der mit dem PC arbeiten möchte. Das Setup-Paßwort schützt zusätzlich einige Funktionen, die nur für den Systemverwalter gedacht sind. Nach Ansicht des Innenministeriums bieten solche Paßwörter einen sehr wirksamen Schutz gegen die unbefugte Benutzung eines PC, wenn dieser — was das Innenministerium unterstellt — nur von einem einzelnen Mitarbeiter bedient wird.

Diese Einschätzung teile ich aus folgenden Gründen nicht:

- Bei diesen Paßwörtern läßt sich keine Mindestlänge vorgeben, so daß auch ganz kurze Paßwörter vergeben werden können, die zudem nicht automatisch verfallen.
- Erfolgreiche und fehlerhafte Anmeldeversuche können nicht protokolliert und der PC kann nach mehrmaligen fehlerhaften Anmeldeversuchen nicht wirksam gesperrt werden.
- Weil für jeden PC nur ein System-Paßwort eingerichtet werden kann, in der Praxis aber häufig mehr als ein Mitarbeiter — und sei es nur als Vertreter — Zugriff auf den PC hat, besteht die Gefahr, daß mehrere Mitarbeiter den PC mit demselben Paßwort nutzen.

Das Fazit aus alledem kann nur sein: Ein solcher Paßwortmechanismus reicht in der Regel nicht aus, wenn man personenbezogene Daten verarbeiten will.

— Zugang zur Betriebssystemebene

Der Leitfaden hält es vor allem bei der Nutzung von PC durch EDV-Laien für hilfreich, wenn die eingesetzte Sicherheitstechnik den Zugang zum Betriebssystem verwehrt, sofern man ihn nicht unbedingt braucht. Meinem Vorschlag, diese Empfehlung nicht nur auf EDV-Laien zu beschränken, folgte das Innenministerium nicht, obwohl ein Zugang zum Betriebssystem auch bei EDV-Erfahrenen ein Risiko in sich birgt. Während bei Laien in erster Linie nur zu befürchten ist, daß sie auf der Betriebssystemebene aus Unkenntnis Datenbestände verändern, ist bei diesem Personenkreis nicht auszuschließen, daß sie Betriebssystemfunktionen gezielt, aber unberechtigt nutzen. So könnte ein solcher Benutzer durch den gezielten Aufruf von Betriebssystemfunktionen oder durch die Installation eigener Auswertungsprogramme die gespeicherten Daten in weit größerem Umfang verarbeiten, als dies zur Erledigung seiner Aufgaben notwendig ist. Mal sehen, ob sich das Innenministerium mit der Zeit noch überzeugen läßt.

Schlußwort

Auf meine Tätigkeitsberichte habe ich schon vielerlei Reaktionen erlebt. Besonders unerquicklich war es das letzte Jahr, weil sich der Herr Innenminister über „viele Passagen geärgert“ hatte, wie er im Plenum des Landtags frank und frei sagte. Nur zur Freude wird ihm auch dieser Bericht nicht gereichen, fürchte ich. Drum sei noch einmal in Erinnerung gerufen: eine unabhängige Datenschutzkontrolle ist dazu da, Defizite im Datenschutz beim Namen zu nennen. Unter dieser Devise bin ich 1980 angetreten; sie gilt für mich nach wie vor.