

Mitteilung

der Landesbeauftragten für den Datenschutz

Zehnter Tätigkeitsbericht

der Landesbeauftragten für den Datenschutz

Schreiben der Landesbeauftragten für den Datenschutz vom 29. Dezember 1989 Nr. C 2310:

Anbei übersende ich Ihnen meinen 10. Tätigkeitsbericht, den ich nach § 16 Abs. 2 des Landesdatenschutzgesetzes dem Landtag von Baden-Württemberg zum 31. Dezember 1989 zu erstatten habe.

Dr. Ruth Leuze

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

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
1. Teil: Zur Lage	8
1. Das gemeinsame Haus Europa	8
1.1 Datenschutz und Europäische Gemeinschaft	8
1.2 Das Schengener Zusatzabkommen	9
2. Die tägliche Arbeit	10
2.1 Kontroll- und Informationsbesuche	11
2.2 Mitwirkung am Erlaß von Rechts- und Verwaltungsvorschriften	11
2.2.1 Vorhaben im Bereich der öffentlichen Sicherheit	11
2.2.2 Das Recht der öffentlichen Bediensteten	13
2.2.3 Der Rest	14
3. Ausblick	14
2. Teil: Öffentliche Sicherheit	15
1. Der Handwerker als Sicherheitsrisiko	15
1.1 Wovon die Handwerker nichts erfuhren	16
1.2 Ohne Einwilligung keine Sicherheitsüberprüfung	17
1.3 Was bei der Polizei schief lief	18
1.3.1 Die Computergläubigkeit	18
1.3.2 Großzügige Auskünfte	21
1.4 Einschaltung des Landesamts für Verfassungsschutz willkürlich	21
1.5 Die Sammlung der Zugangskontrollscheine	22
1.6 Der Anruf beim Arbeitgeber	23
2. Heimliche Kontrollen von Autofahrern und ihre Folgen	23
2.1 Der Briefwechsel	23
2.2 Die Hintergründe	24
2.3 Die Bewertung	25
2.3.1 Das heimliche Notieren	26
2.3.2 Prinzip Gießkanne	26
2.3.3 Sozialgeheimnis ignoriert	27
2.3.4 Speicherdauer zu lange	27
2.3.5 Auf halbem Weg stehengeblieben	27
2.4 Ein Nachwort	28
2.4.1 Keine Kontrapunkte	28
2.4.2 Der Hürdenlauf	28
3. Nichts wie weg damit	29
4. Die „Zeitakte“	31
4.1 Die Realität 1989	32
4.2 Die Ursachen	34
4.3 Die Bewertung	35

	Seite
4.4 PS oder Wie das Landeskriminalamt PAD-Programme ändert	36
4.4.1. Programmdefinition und -auftrag	36
4.4.2 Test und Freigabe	37
4.4.3 Versionsnummern	38
4.4.4 Dokumentation	38
5. Sorgloser Umgang mit der Tagebuchkartei	39
6. Einzelne Datenschutzverstöße und ihre Folgen	40
6.1 Ed-Fotos in der Führerscheinekte	40
6.2 Die danebengegangene Fehlerkorrektur	41
6.3 Der verhinderte Schwarzpulvererwerbsschein	42
6.4 Gelegenheit macht Verdruß	43
3. Teil: Der verwaltete Ausländer	44
1. Allgemeines	44
2. Die Ausländerbehörde	45
2.1 Die Ausländerbehörde speichert zu viel	45
2.2 Die Ausländerbehörde berichtet zu spät	47
2.3 Das Bürgermeisteramt als Vermittlungsstelle	47
2.4 Datenverarbeitung mit Mängeln	47
3. Das neue Ausländergesetz	48
4. Das Ausländerzentralregister	50
4. Teil: Straßenverkehr	52
1. Der fahrbare Untersatz und der Datenschutz	52
2. Verkehrsordnungswidrigkeiten-Verfahren	52
2.1 Das Ordnungswidrigkeiten-Verfahren in Albstadt	52
2.1.1 Wem gehört das Auto?	52
2.1.2 Wer darf Verkehrssünder abrufen?	53
2.1.3 Die Auslagerung	54
2.1.4 Sammelanzeige in den Bußgeldakten	55
2.1.5 Die örtliche Verkehrssünderkartei	56
2.2 Konsequenzen	57
3. Verkehrssünder per Zufall	58
4. Wer hat das Sagen?	59
5. Altlasten	60
6. Wer darf vom Fahrverbot erfahren?	61
7. Sag' mir, wer der Halter ist	62

	Seite
5. Teil: Das Sozialwesen	63
1. Der Gang zum Sozialamt	63
1.1 Fragwürdige Vordrucke	64
1.2 Pauschale Einwilligung	68
1.3 Die Arbeitgeberauskunft	68
1.4 Der vorschnelle Griff zur Amtshilfe	69
1.5 Der aufschlußreiche Überweisungsträger	70
1.6 EDV-Probleme	70
2. Das Jugendamt	72
2.1 Formulare, Formulare . . .	72
2.2 Das Jugendamt als Amtspfleger/Amtsvormund	73
2.3 Das Pflegekind	73
2.4 Die Jugendhilfereform	74
3. Die Rentenreform	75
3.1 Vorgeschichte	76
3.2 Das Gesetz	76
4. Erste Erfahrungen mit dem Gesundheitsreformgesetz	77
4.1 Lückenhafte und unklare Regelungen	77
4.2 Die böse Überraschung	78
4.3 Der Konkurrenzkampf	79
4.4 Die Abrechnung im Krankenhaus	80
6. Teil: Der Steuerzahler	80
1. Allgemeines	80
2. Kontrollbefugnis und Steuergeheimnis	82
2.1 Die Auslegung des LDSG durch das Finanzministerium	82
2.2 Die Wünsche der AO-Referenten	82
2.3 Zur künftigen Rechtslage	83
2.4 Kontaktschwierigkeiten	84
3. EDV-Einsatz in der Finanzverwaltung	84
3.1 Der Abruf im Finanzamt	85
3.2 Der Direktzugriff der Oberfinanzdirektionen	87
7. Teil: Mieter, Grundstückseigentümer und Bauherren	88
1. Mieter	88
1.1 Die Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe in Stuttgart	88
1.2 Das Landesgesetz	89
1.3 Das Wohngeld und der Vermieter	90
2. Der Bauherr im Amtsblatt der Gemeinde	91
2.1 Die Veröffentlichung der Tagesordnung des Gemeinderats	91
2.2 Veröffentlichung der Ergebnisse der Beratung im Gemeinderat	91
2.3 Die Einwilligung	92

	Seite
3. Zwangsversteigerungen	92
4. Die Wohnung auf dem Wasser	93
8. Teil: Schule, Hochschule und Forschung	94
1. Abschnitt: Die Schule	94
1. Die informationstechnische Aufrüstung in der Kultusverwaltung	94
2. Der Personal Computer in der Schule	95
2.1 Sticht ASS?	95
2.2 Der Personal Computer in der Wohnung	96
3. Der verwaltete Lehrer	97
3.1 Die IuK-Technik im Staatlichen Schulamt	97
3.1.1 Das Pilotprojekt	97
3.1.2 Ein untauglicher Versuch	98
3.2 Die Kaderschmiede des Kultusministeriums	98
3.3 Projekt Reisekosten	100
3.4 Lehrerin auf Abwegen	100
2. Abschnitt: Hochschule	103
1. Das Rechenzentrum der Universität Freiburg	103
1.1 Ohne Konzept in die Zukunft	104
1.2 Von Benutzern, Privilegien und deren Verwaltung	104
1.3 Das vererbte Paßwort	105
1.4 Rechenzentrumssteuerung aus der Telefonzelle	105
2. Der ehemalige Patient	107
3. Die Kartei habilitierter Frauen	108
4. Öffentliche Aushänge in der Universität	109
3. Abschnitt: Forschung	109
1. Genomanalyse	109
1.1 Grundsatz: Freiwilligkeit	110
1.2 Ausnahme: Die Genomanalyse im gerichtlichen Verfahren	112
2. Die Krebsbekämpfung	114
9. Teil: Statistik	115
1. Nachlese zur Volkszählung	116
1.1 Die Einwohnerzahl	116
1.2 Kommunale Statistikstellen	117
2. Mikrozensus	118
3. Die Wohnungsstichprobe	120
4. Die EG-Statistikverordnung	121

	Seite
10. Teil: Sorgen der Bürger	121
1. Die Meldedaten	121
1.1 Die falsche Auskunft	121
1.2 Warten vor der Tür	122
1.3 Die Europawahl	123
1.4 Das Einwohnerbuch	123
2. Das Telefon der Frauenbeauftragten	124
3. Der indiskrete Grundbuchauszug	125
4. Geburtsdatum im Dienstaussweis	125
5. Probleme beim Postversand	126
5.1 Das Sichtfenster des Briefumschlags	126
5.2 Die Postkarte	127
5.3 Der Freistempelaufdruck	128
5.4 Großfirmen als Adressat	128
5.5 Dienstlich oder privat?	129
5.6 Panne bei der Zustellung	130
11. Teil: Die IuK-Technik	130
1. Die allgemeine Entwicklung der IuK-Technik	130
1.1 Leistungssteigerung der IuK-Technik	130
1.2 Einsatz der IuK-Technik	132
2. Situation in der öffentlichen Verwaltung	134
2.1 Zur aktuellen Situation	134
2.1.1 Das Landesverwaltungsnetz	134
2.1.2 Büroautomation	134
2.2 Neue Konzeptionen sind notwendig	136
2.3 Das Kontrollproblem	137
3. Aus der Kontrollpraxis	138
3.1 Probleme beim PC-Einsatz	138
3.1.1 Der unverbundene PC	138
3.1.2 Der verbundene PC	139
3.1.3 Ad hoc-Programmierung	140
3.2 Andere häufige Mängel	140
12. Teil: Das neue Landesdatenschutzgesetz	143
1. Der Anlauf	143
2. Das Ergebnis	144

1. Teil: Zur Lage

1. Das gemeinsame Haus Europa

Der Datenschutz ist nicht nur ein deutsches Problem. Jeder Staat, der die moderne Informations- und Kommunikationstechnik einsetzt, wird unausweichlich mit seinen Fragen konfrontiert. Versuche, diesen Problemen zu begegnen, gibt es deshalb auch in anderen Ländern; die Intensität der Bemühungen, die Methoden und die erzielten Ergebnisse unterscheiden sich freilich voneinander. Schon früh setzten Bestrebungen ein, trotz der teils großen Unterschiede in der Rechtstradition der einzelnen Staaten zu einem Mindeststandard an rechtsstaatlichen Grundsätzen über den Umgang mit personenbezogenen Daten zu gelangen. Der Europarat empfahl bereits 1973 in einer Resolution den Regierungen seiner Mitgliedstaaten, für die Datenverarbeitung in der Wirtschaft gewisse Datenschutzprinzipien einzuführen. 1981 wurde das Europarat-Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten zur Unterzeichnung aufgelegt. 18 der 23 Staaten des Europarats haben es bis heute gezeichnet. Die Bundesrepublik Deutschland und 8 weitere Länder haben es auch ratifiziert und sich damit völkerrechtlich verpflichtet, ihr innerstaatliches Recht so zu gestalten, daß es den Grundsätzen dieser europäischen Datenschutzkonvention entspricht. Von einigen anderen Ländern ist eine baldige Ratifikation angekündigt.

So erfreulich sich dies zunächst einmal anhört, die Realität ist leider nicht ganz so. So ratifizierte z. B. Spanien zwar die Konvention, hat aber bis jetzt noch kein Datenschutzgesetz. Andere Länder meldeten bei der Ratifikation Vorbehalte oder Interpretationen an, die eine Realisierung dessen, was eigentlich mit der Konvention beabsichtigt war, nicht gerade unterstützen. Alles in allem: die Europaratkonvention vermochte bislang nicht, im gemeinsamen Haus Europa überall einen einigermaßen gleichwertigen Datenschutz zu gewährleisten. Dabei bestünde dazu aller Anlaß, sind doch bereits Entwicklungen im Gange und noch zu erwarten, die ein rasches Handeln unerläßlich machen. Darauf wies sowohl die 11. Internationale Konferenz der Datenschutzbeauftragten vom 29./30. Aug. 1989 in Berlin, an der Datenschutzbeauftragte aus 22 Staaten teilnahmen, als auch die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder in einer Entschliebung vom 26./27. Okt. 1989 mit Nachdruck hin.

1.1 Datenschutz und Europäische Gemeinschaft

Vor allem die Entwicklung in der Europäischen Gemeinschaft wirft ganz erhebliche Datenschutzprobleme auf:

- Der bis zum Jahr 1993 angestrebte EG-Binnenmarkt ist auf den freien Austausch auch von personenbezogenen Daten angelegt. Wenn Unternehmen miteinander konkurrieren können und sollen, dann wirkt sich das selbstverständlich auch auf die Informationsverarbeitung aus. Die mit der Schaffung des Binnenmarkts verstärkt einsetzende wirtschaftliche Integration wird darüber hinaus freilich auch in anderen Bereichen – sei es im Umweltschutz, auf dem Gebiet der sozialen Sicherung (z. B. gesetzliche Rentenversicherung), der Forschung oder Statistik – die grenzüberschreitende Informationsverarbeitung erheblich anwachsen lassen.
- Die Europäische Gemeinschaft unterstützt und forciert mit Nachdruck den Ausbau europaweit standardisierter und operierender Telekommunikationsdienste und -netze. Schon 1993 soll europaweit ein digitales, diensteintegrierendes Kommunikationsnetz (ISDN) zur Verfügung stehen.

- Die Europäische Gemeinschaft selbst verpflichtet in zunehmendem Maße die Mitgliedsländer zur Erhebung, Verarbeitung und Übermittlung personenbezogener Daten, etwa auf dem Gebiet der Statistik.

Alle diese Bestrebungen und Entwicklungen setzen ein gleichwertiges Schutzniveau im gesamten Gebiet der EG voraus, wenn man dem Schutzbedürfnis der Bürger in angemessenem Umfang gerecht werden will. Ein solches gleichwertiges Schutzniveau ist jedoch bisher nicht gewährleistet. Insbesondere reicht das Europarat-Übereinkommen zum Schutz der Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten aus dem Jahr 1981 dafür nicht aus. Es enthält zwar wichtige Prinzipien für einen fairen Umgang mit personenbezogenen Daten, kann aber nicht in dem Maß den Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts sicherstellen, wie dies etwa das nationale Datenschutzrecht in Frankreich oder in der Bundesrepublik ermöglicht. Zudem haben ja eine Reihe von Staaten der EG die Konvention noch nicht einmal ratifiziert. In Übereinstimmung mit meinen Kollegen in Bund und Ländern kann ich deshalb die gemeinsame Forderung der Datenschutzbeauftragten der EG-Staaten, in diesem Bereich nicht länger untätig zu sein und abzuwarten, nur mit Nachdruck unterstützen. Es darf nicht angehen, über den berechtigten Bemühungen um ein verfassungsgemäßes Datenschutzrecht in Bund und Ländern die Entwicklung in der Europäischen Gemeinschaft ganz zu übersehen oder zu vernachlässigen, da sonst die Gefahr besteht, daß auf diesem Weg der Datenschutz in der Bundesrepublik ausgehöhlt wird. Notwendig ist insbesondere folgendes:

- Bei der Entwicklung und Nutzung grenzüberschreitender Datennetze und Datendienste muß dem Datenschutz der gleiche Stellenwert zukommen, wie der Förderung der technischen Infrastruktur. Die Internationale Konferenz der Datenschutzbeauftragten in Berlin hat dazu detaillierte Forderungen aufgestellt.
- Die Europäische Gemeinschaft sollte ein Gesamtkonzept für die Sicherung des Datenschutzes sowohl in den Mitgliedsländern als auch bei ihren eigenen Aktivitäten entwickeln. Ziel muß sein, möglichst bald ein möglichst gleichwertiges Schutzniveau in der gesamten Gemeinschaft zu erreichen.
- Notwendig ist aber auch, auf EG-Ebene eine unabhängige Datenschutzinstanz einzurichten, welche die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft in allen Datenschutzfragen berät, die Verarbeitung personenbezogener Daten durch EG-Gremien überwacht, Eingaben von Bürgern entgegennimmt und mit den nationalen Datenschutzkontrollorganen zusammenarbeitet.

1.2 Das Schengener Zusatzabkommen

Fragen des Datenschutzes stellen sich auch im Zusammenhang mit der Realisierung des Schengener Abkommens, das 1985 die Regierungen der Benelux-Staaten, von Frankreich und der Bundesrepublik abgeschlossen haben. Sie machen in diesem Abkommen den bis 1. 1. 1990 angestrebten völligen Wegfall der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen von einer Reihe von Vorkehrungen abhängig, welche die befürchteten Sicherheitsdefizite durch den Wegfall der Kontrollen ausgleichen sollen. Diese Vorkehrungen wollen sie in einem Zusatzübereinkommen festlegen. Dazu gehört insbesondere die Einrichtung eines gemeinsamen automatisierten Informationssystems für den Bereich der Fahndung (Schengener Informationssystem – SIS). Dieses System soll vor allem der Ausschreibung von Ver-

dächtigen zur Festnahme, aber auch der Suche nach Vermißten und nach gestohlenen Ausweispapieren, der Ermittlung des Aufenthalts von Personen sowie der verdeckten Sammlung von Informationen dienen und eine Zurückweisung unerwünschter Ausländer sowie eine gezielte Untersuchung durch den Zoll beim Grenzübertritt ermöglichen. Darüber hinaus soll das Zusatzabkommen regeln, wie der Informationsaustausch zum Zwecke der Bekämpfung bestimmter Formen der Kriminalität verstärkt und die ausländer- und asylrechtlichen Entscheidungen vereinheitlicht werden können.

Keine Frage: hierbei ist der Datenschutz im besonderen Maße tangiert. Nicht ohne Grund wollen sich die Vertragsstaaten deshalb im Entwurf eines Zusatzabkommens dazu verpflichten, für einen angemessenen Datenschutz zu sorgen. Konkret sieht dieser Entwurf für das Schengener Informationssystem u. a. vor: Auskunfts-, Beratungs- und Klagerechte für die Betroffenen, Regeln über die Zweckbindung der Daten und Kontrollorgane auf nationaler und internationaler Ebene. Was bisher ins Auge gefaßt ist, reicht noch nicht aus, wenn man erreichen will, daß sich durch den grenzüberschreitenden Datenaustausch keine gravierenden Verschlechterungen ergeben. Meine Kollegen in Bund und Länder und ich halten insbesondere folgende Ergänzungen im Zusatzabkommen für notwendig:

- Es gilt die Voraussetzungen präzise festzulegen, unter denen Informationen aus dem nationalen in den internationalen Fahndungsbestand übernommen werden sollen. Nicht jede nationale Fahndung rechtfertigt auch eine internationale Fahndung.
- Anhand eines Straftatenkatalogs ist eindeutig zu bestimmen, wann verdeckte Registrierungen erlaubt sein sollen.
- Regelungsbedürftig ist auch die Frage, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang die verschiedenen Inlandsbehörden auf die im Informationssystem gespeicherten Daten zugreifen können.
- Die Datenschutzregelungen für das automatisierte Informationssystem sollten auch für die im Zusatzabkommen vorgesehene konventionelle Datenverarbeitung gelten.
- Eindeutig zu klären ist, unter welchen Voraussetzungen ein Land Ausländer aus dritten Staaten „zur Einreiseverweigerung“ ausschreiben kann. Diese Ausschreibung muß überprüfbar sein.

Vor allem aber eines ist wichtig: solange ein Vertragsstaat seiner Verpflichtung aus dem Zusatzabkommen nicht nachgekommen ist, ausreichende nationale Regelungen für das Erheben und Nutzen von Daten zu erlassen, sollten an ihn keine Daten auf der Grundlage des Zusatzabkommens übermittelt werden dürfen.

2. Die tägliche Arbeit

Mangel an Arbeit bestand auch im vergangenen Jahr nicht. Im Gegenteil, die vielfältigen Aufgaben der Datenschutzkontrolle, zahlreiche Anfragen von Bürgern, Aktivitäten des Gesetzgebers in Bund und im Land, Teilnahme an Hearings und die Mitwirkung an Vortrags-, Diskussions- und Fortbildungsveranstaltungen brachten eine Fülle von Arbeit mit sich, die zu bewältigen oft nur unter größten Anstrengungen möglich war und die unsere Arbeitskraft vielfach über Gebühr in Anspruch nahm. Um so mehr danke ich meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für alles, was sie 1989 getan haben.

2.1 Kontroll- und Informationsbesuche

Zu meinen wichtigsten Aufgaben zählt es, die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen bei den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen im Land zu überwachen. Diese Aufgaben kann man nicht nur vom Schreibtisch aus erledigen, vielmehr sind dabei vielfach Besuche vor Ort unerlässlich. Deshalb führten wir auch im Jahr 1989 wieder ca. 50 Informations- und Kontrollbesuche bei allen möglichen Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen durch. Auch diesmal war die Streuung recht groß: sie reichte von Finanzämtern, zwei Oberfinanzdirektionen und dem Finanzministerium über Polizeidirektionen, eine Landespolizeidirektion, Landeskriminalamt, Landesamt für Verfassungsschutz, Innenministerium bis hin zu Bürgermeisterämtern großer und kleiner Städte und Gemeinden, Landratsämtern, Schulen, Oberschulämtern, dem Landesinstitut für Erziehung und Unterricht, dem Statistischen Landesamt und einem Universitätsrechenzentrum. So bedeutend sich diese Zahl für den einen oder anderen auch darstellen mag, um sich ein Bild davon zu verschaffen, in welchem Umfang meine kleine Dienststelle die Verwaltung kontrollieren kann, muß man wissen, daß über 8 000 Behörden und öffentliche Stellen von mir zu überwachen sind. Dabei ist noch nicht einmal berücksichtigt, daß sich unter dieser Zahl auch große Verwaltungen wie etwa die der Großstädte befinden; diese unterhalten bekanntlich neben zahlreichen großen Ämtern z. B. auch noch mehrere Krankenhäuser, Bibliotheken und ähnliche Einrichtungen. Schon diese Relation zeigt deutlich, daß von einer totalen Kontrolle der Verwaltung nun wirklich keine Rede sein kann und somit die immer wieder geäußerten Befürchtungen des Innenministeriums, meine Dienststelle könne die Erfüllung der Aufgaben der gesamten Landesverwaltung über das notwendige Maß hinaus erschweren und den Verwaltungsaufwand erhöhen, jeder realen Grundlage entbehren.

2.2 Mitwirkung am Erlaß von Rechts- und Verwaltungsvorschriften

Ein weiterer Schwerpunkt der Aktivitäten meiner Dienststelle war die Mitwirkung am Erlaß von Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Diese Arbeit ist nicht zuletzt deshalb so wichtig, weil die Entwurfsverfasser vielfach – trotz über zehn Jahren Datenschutzaufklärung – den Datenschutzimplikationen ihres Werks viel zuwenig Aufmerksamkeit schenken und teils sogar, wie z. B. beim Referentenentwurf eines Ausländergesetzes des Bundesministers des Innern festzustellen war, die Entwicklung des modernen Datenschutzrechts in den letzten Jahren weitgehend unberücksichtigt lassen. Neben der Novellierung des Landesdatenschutzgesetzes, von der wegen ihrer grundlegenden Bedeutung an anderer Stelle die Rede sein wird, sind insbesondere folgende Entwürfe von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften zu nennen:

2.2.1 Vorhaben im Bereich der öffentlichen Sicherheit

Vor allem mit zwei Gesetzesvorhaben hatte ich mich intensiv auseinanderzusetzen:

- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Strafverfahrensrechts – Strafverfahrensänderungsgesetz

Einer der Bereiche, in denen ein Tätigwerden des Gesetzgebers immer dringlicher wird, ist die Strafverfolgung. Wegen der dabei notwendigen Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Bürger – und zwar nicht nur von Verdächtigen und Beschuldig-

ten, sondern auch von erkennbar Nichtverdächtigen (z. B. Zeugen) – ist es hier besonders wichtig, daß der Gesetzgeber endlich klar regelt, in welchem Umfang solche Eingriffe hingenommen werden müssen. Der dazu vom Bundesminister der Justiz erarbeitete Gesetzentwurf (Stand: 26. Juni 1989) kann in einer Reihe von Punkten nicht befriedigen:

- Zwar ist es grundsätzlich zu begrüßen, daß der Gesetzentwurf Regelungen über neuartige Ermittlungsmethoden wie Rasterfahndung, Öffentlichkeitsfahndung, polizeiliche Beobachtung, längerfristige Observation, Einsatz technischer Mittel (z. B. heimliche Bildaufnahmen, Abhören) und Einsatz verdeckter Ermittler vorsieht. Doch sind diese Regelungen insgesamt zu großzügig. Insbesondere ist keine ausreichende richterliche Kontrolle solcher Aktivitäten sichergestellt.
 - Vor allem ein Punkt ist bisher nicht befriedigend gelöst: der Gesetzentwurf geht davon aus, daß künftig auch die Staatsanwaltschaften ein automatisiert geführtes Informationssystem führen können und dort Daten für Zwecke künftiger Strafverfolgung speichern dürfen. Im wesentlichen unter den gleichen Voraussetzungen hält sich aber auch die Polizei für berechtigt, Daten aus Strafverfahren für Zwecke der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten zu speichern. Damit ist vorprogrammiert, daß Polizei und Staatsanwaltschaft getrennte Informationssysteme mit im wesentlichen gleicher Zielrichtung errichten. Eine solche Doppelspeicherung mit allen damit verbundenen Abstimmungs- und Harmonisierungsproblemen kann im Interesse der Betroffenen nicht angehen. Die Existenz unterschiedlicher Auffassungen darüber, was zur Strafverfolgung und damit zur Aufgabe der Staatsanwaltschaft und was zur vorbeugenden Gefahrenabwehr und damit zur Aufgabe der Polizei zählt, darf nicht dazu führen, daß der Weg des geringsten Widerstands gewählt und zwei Informationssysteme nebeneinander unterhalten werden.
- Neufassung des Bundesverfassungsschutzgesetzes
- Daß sechs Jahre nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts die Informationsverarbeitung der Nachrichtendienste und damit auch des Verfassungsschutzes immer noch nicht in einer Weise geregelt ist, die sowohl den Anforderungen unserer Verfassung als auch dem freiheitlich-demokratischen Charakter unseres Staatswesens Rechnung trägt, gibt zu denken. Zu dem dazu von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf habe ich im Rahmen einer öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags Stellung genommen. Kritikbedürftig ist an diesem Entwurf, soweit er den Verfassungsschutz betrifft, insbesondere folgendes:
- Nach wie vor sind die Aufgaben des Verfassungsschutzes höchst vage umschrieben. Deshalb hat der Bürger, wenn es nach diesem Gesetzentwurf geht, auch in Zukunft kaum eine Möglichkeit festzustellen, welches von ihm an den Tag gelegte Verhalten zu einer Informationsverarbeitung bei den Verfassungsschutzbehörden führen kann.
 - Der Gesetzentwurf läßt den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel zu, ohne dabei zwischen den ein-

zelen unterschiedlichen Aufgaben des Verfassungsschutzes zu differenzieren. Auch dürfen die Verfassungsschutzbehörden die mit solchen Mitteln erhobenen Daten nicht nur für den ursprünglich mit dem Einsatz dieser Mittel verfolgten Zweck, sondern uneingeschränkt auch für ihre sonstigen Aufgaben verwenden.

- Es fehlt an ausreichenden Vorkehrungen zum Schutz solcher Personen, die nicht Gegenstand von Beobachtungen sind, über die der Verfassungsschutz aber gleichwohl „bei Gelegenheit“, z. B. beim Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel, Informationen erhalten hat.
- Der Gesetzentwurf läßt zu, daß zwischen Verfassungsschutz und anderen Behörden einschließlich der Polizei automatisierte Direktabruverfahren eingerichtet werden, und schafft damit die Möglichkeit für den Verfassungsschutz, sich in Sekundenschnelle, ohne jede Hürde und unkontrollierbar Daten von Bürgern zu besorgen.
- Der Verfassungsschutz braucht Bürgern auf Anfrage keine Auskunft zu geben und dies nicht einmal begründen. Diese völlige Befreiung von der Auskunftspflicht und von der Pflicht, eine ablehnende Entscheidung zu begründen, ist mit dem Recht des einzelnen zu wissen, wer was wann bei welcher Gelegenheit über ihn weiß, nicht vereinbar.

2.2.2 Das Recht der öffentlichen Bediensteten

Einen gewissen Schwerpunkt bildeten Entwürfe zu Rechts- und Verwaltungsvorschriften für den öffentlichen Dienst.

- So ging es zum wiederholten Male um die Landesdisziplinarordnung, die, wenn der Entwurf endlich Gesetz würde, die Rechtsstellung der Betroffenen wesentlich verbessern würde.
- Stellung zu nehmen war auch zu einem vom Bundesminister des Innern vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Personalaktenrechts. Die jetzige Fassung dieses Entwurfs würde zwar einige Verbesserungen mit sich bringen, befriedigt aber noch keineswegs. Unzureichend sind insbesondere die Regelungen über die automatisierte Verarbeitung von Personaldaten.
- Beim Entwurf einer Gemeinsamen Verwaltungsvorschrift aller Ministerien über die Beschäftigung Schwerbehinderter im öffentlichen Dienst ging es mir vor allem um die Frage, ob einem Schwerbehinderten der Schutz, den das Schwerbehindertenrecht bietet, auch gegen seinen Willen aufgedrängt werden kann.
- Der Entwurf einer Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums zur Regelung des Verfahrens bei der Mitteilung von Pfändungs- und Überweisungsbeschlüssen sieht erfreuliche Verbesserungen vor. Das Finanzministerium will dazu den meisten meiner Vorschläge entsprechen.
- Beim Entwurf einer Muster-Ausbildungs- und Prüfungsordnung des Innenministeriums stand für mich die Frage im Vordergrund, welchen Inhalt ein amtsärztliches Zeugnis über die Prüfungsunfähigkeit eines Prüflings haben darf.

2.2.3 Der Rest

An weiteren Entwürfen von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, zu denen wir Stellung nahmen, sind insbesondere zu erwähnen:

- Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Ausländerrechts
- Entwurf eines Gesetzes über das Ausländerzentralregister (AZR-Gesetz)
- Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1992 – RRG 1992)
- Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz – KJHG)
- Gesetzentwurf bereichsspezifischer Datenschutzvorschriften im Bereich der Abgabenordnung
- Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung einer Repräsentativstatistik auf dem Gebiet des Wohnungswesens (Gebäude- und Wohnungsstichprobengesetz)
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über das Schuldnerverzeichnis
- Entwurf eines Staatsvertrags zur Änderung des Rundfunkgebühren-Staatsvertrags
- Entwurf eines Gesetzes über die Einrichtung kommunaler Statistikstellen
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Architektengesetzes
- Entwurf eines Gesetzes über die Eingliederung von Aussiedlern und Übersiedlern
- Entwurf eines Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen in Baden-Württemberg
- Entwurf einer Verordnung des Finanzministeriums zum Einsatz von Datenverarbeitungsanlagen in kommunalen Statistikstellen
- Entwurf einer Verordnung der Landesregierung über die Gutachterausschüsse, Kaufpreissammlungen und Bodenrichtwerte nach dem Baugesetzbuch
- Entwurf einer Verordnung über die Bundesstatistik für Krankenhäuser (Krankenhausstatistik-Verordnung – KHStatV)
- Entwurf einer Verwaltungsvorschrift des Justizministeriums über die Aufbewahrung und Aussonderung des Schriftguts der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Staatsanwaltschaften und der Justizvollzugsbehörden.

3. Ausblick

Neue Entwicklungen werfen neue Fragen auf, die wiederum neue Antworten erfordern. Diese Binsenweisheit gilt selbstverständlich auch für den Datenschutz, denn dieser ist alles andere als statisch. Es muß deshalb zu denken geben, daß das geltende Landesdatenschutzgesetz jetzt schon 10 Jahre alt ist und die einzige Änderung, die es in dieser Zeit erfuhr, nicht etwa eine Stärkung, sondern eine Schwächung des Datenschutzes zum Ziel hatte. Weder die stürmische Entwicklung der Computertechnologie noch das jetzt schon in die Rechtsgeschichte eingegangene Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts mit seinen klarsichtigen Ausführungen zur Schutzbedürftigkeit der Bürger gerade unter den Bedingungen der modernen Informations- und Kommunikationstechnik vermochten die Verantwortlichen zu bewegen, aktiv zu werden und das

Landesdatenschutzgesetz dieser Entwicklung anzupassen. Erst jetzt soll sich in dieser Frage etwas tun. Doch der nunmehr vorliegende Entwurf eines neuen Landesdatenschutzgesetzes ist nicht etwa zukunftsweisend angelegt, sondern geradezu ängstlich darauf bedacht, nur das zu verändern, was praktisch unumgänglich ist, ja in einigen Punkten sogar noch weniger. Überraschend kam das für mich nicht, denn auch anderwärts sind solche Tendenzen zu beobachten: Immer mehr sehen in der Verpflichtung aus dem Volkszählungsurteil, gesetzliche Regelungen über den Umgang mit personenbezogenen Daten für verschiedene Bereiche zu erlassen, nur einen formalen Auftrag; was bisher einer Verwaltungsübung entsprach oder durch Verwaltungsvorschrift geregelt war, muß künftig eben durch eine Rechtsvorschrift festgeschrieben werden. Das Ergebnis solcher Denkweisen sind dann bereichsspezifische Regelungen, die nicht nur die bisherige Vorgehensweise nahezu uneingeschränkt für zulässig erklären, sondern sogar vielfach noch mehr Spielraum eröffnen. Ein anschauliches Beispiel dafür bietet der von den AO-Referenten der obersten Finanzbehörden der Länder initiierte Entwurf eines „Gesetzes bereichsspezifischer Datenschutzvorschriften im Anwendungsbereich der Abgabenordnung“ (s. S. 82 f.). Hier wie bei alledem sonst ist eine gefährliche Denkweise am Werk: wir haben es mit einer unheilvollen Allianz von traditionalistisch geprägten Denkstrukturen und technokratischen Vorstellungen zu tun. Man versteht dabei den Datenschutz bloß als ein von außen kommendes Hindernis, das es durch entsprechende Ausgestaltung von Rechtsvorschriften zu überwinden gilt. Typisch dafür ist, wie der Referentenentwurf eines Ausländergesetzes die geplante Ausschaltung des Sozialgeheimnisses zwischen öffentlichen Sozialleistungsträgern und Ausländerbehörde begründet: „Datenschutzgesichtspunkte können eine Nichtanwendung des Ausländerrechts nicht rechtfertigen.“ Dringend notwendig ist, hier Änderungen herbeizuführen, das Bewußtsein für die Risiken und möglichen Auswirkungen der Datenverarbeitung und damit für die Notwendigkeit des Datenschutzes auch bei den Spezialisten der einzelnen Verwaltungsbereiche zu schärfen. Wie gut oder wie schlecht der Datenschutz in Zukunft sein wird, hängt wesentlich davon ab, ob es gelingt, eine solche Bewußtseinsänderung herbeizuführen.

2. Teil: Öffentliche Sicherheit

1. Der Handwerker als Sicherheitsrisiko

Längst sind die Zeiten vorbei, in denen man das Dienstgebäude des Innenministeriums unkontrolliert betreten konnte. Seit dort eine automatische Türschließeanlage installiert ist, kommt nur ins Gebäude, wer eine Codekarte hat oder wen die Pforte nach Voranmeldung einläßt. Für Handwerker hat sich das Innenministerium vor geraumer Zeit etwas Besonderes ausgedacht. Wie unangenehm dies werden kann, schrieben mir ein Elektriker und ein Schreiner. Weil sie das Innenministerium aus Sicherheitsgründen nicht betreten durften, ging der eine bei einer Lohnerhöhung leer aus und glaubt der andere, dieser Umstand habe mit zum Verlust seines Arbeitsplatzes während der Probezeit beigetragen.

Als ich die Briefe der beiden Handwerker las, ahnte ich nicht, wie mühsam es sein würde, die Hintergründe aufzuklären. Erst Kontrollbesuche vor Ort bei der Geschäftsstelle, dem Lagezentrum und dem Geheimschutzbeauftragten des Innenministeriums und Gespräche mit dem Staatlichen Hochbauamt Stuttgart I brachten zu-

tage, wie unbekümmert das „Fußvolk“ des Innenministeriums Computerwissen von Polizei und Verfassungsschutz anzapfte und damit umging – bloß, weil die Führungskräfte sich vornehm zurückhielten und nicht taten, was ihre Aufgabe gewesen wäre: die Rechtslage zu prüfen und daran orientierte hieb- und stichfeste Vorgaben zu machen. Doch jetzt der Reihe nach:

1.1 Wovon die Handwerker nichts erfuhren

Seit Jahren müssen sich alle Handwerker, die im Innenministerium Arbeiten ausführen sollen, an der Pforte melden. Diese fragt bei der Geschäftsstelle nach, ob der Handwerker eingelassen werden kann. Im Laufe der Zeit reichte diese Maßnahme allein dem Innenministerium nicht mehr aus. Zumindest seit Mitte 1987, wahrscheinlich aber schon früher, schlossen sich Geschäftsstelle und polizeiliches Lagezentrum im Innenministerium hin und wieder, wenn ein Handwerker Einlaß begehrte, kurz, um festzustellen, ob polizeiliche Bedenken dagegen bestehen. Als Mitte 1988 der Umbau des polizeilichen Lagezentrums, in dem alle Informationen über die aktuelle Sicherheitslage zusammenlaufen, begann, wurde die Sicherheitsüberprüfung jedes Einlaß begehrenden Handwerkers einfach zur Gewohnheit – ganz gleich, ob er im weitverzweigten Dienstgebäude des Innenministeriums ein Zimmer zu weißeln, Büromöbel zu transportieren oder ob er die Fernmeldetechnik des neuen Lagezentrums zu installieren hatte. Zu diesem Zweck holte die Geschäftsstelle des Innenministeriums stets eine Äußerung des polizeilichen Lagezentrums ein, in einer Reihe von Fällen zusätzlich auch eine des Landesamts für Verfassungsschutz. Weil diese Überprüfungen einen zeitlichen Vorlauf brauchten, um rechtzeitig vor Beginn der Handwerkerarbeiten abgeschlossen zu sein, und weil man außerdem die Überprüfung der immer größer werdenden Zahl von Handwerkern ohne größeren eigenen Aufwand über die Bühne bringen wollte, verfiel das Innenministerium auf folgende Idee: Es übersandte Anfang 1989 dem Staatlichen Hochbauamt Stuttgart I, dessen Aufgabe seit jeher ist, für anstehende Reparatur- und Umbauarbeiten im Innenministerium die geeigneten Firmen und Handwerksbetriebe auszuwählen und die Verträge abzuschließen, einen Packen seiner neuen Formulare „Zugangskontrollschein für Handwerker“. Dabei bat es das Staatliche Hochbauamt Stuttgart I dafür zu sorgen, daß die beauftragten Firmen die darin gestellten Fragen:

- „- Welche Arbeiten müssen verrichtet werden
- Name, Anschrift und Geburtstag der eingesetzten Mitarbeiter
- Beginn der Tätigkeit
- Ansprechpartner bei der Firma (Name, Telefonnummer)“

rechtzeitig vor Beginn ihrer Arbeiten beantworten und das ausgefüllte Formular dem Innenministerium zuleiten. In dem Zugangskontrollschein findet sich kein Hinweis, daß das Innenministerium die Angaben für eine Sicherheitsüberprüfung der Firmenmitarbeiter verlangt. Auch ist in den Mustern, die das Staatliche Hochbauamt Stuttgart I bei Ausschreibungen und Vertragsabschlüssen üblicherweise verwendet, von einer Sicherheitsüberprüfung an keiner Stelle die Rede. Lediglich im Generalvertrag mit der Elektronikfirma, die mit der Installation der Fernmeldetechnik im umgebauten Lagezentrum beauftragt wurde, findet sich eine Klausel, daß die Mitarbeiter rechtzeitig vor Montagebeginn zu benennen sind. Kein einziger der abgeschlossenen Verträge verpflichtete die Firmen, ihren Mitarbeitern zu sagen, daß sie im Innenministerium nur arbeiten können, wenn sie sicherheitsüberprüft sind und es dazu ihrer Einwilligung bedarf.

Dieses Verfahren mit den Zugangskontrollscheinen spielte sich sodann ein. Meldete sich ausnahmsweise ein Handwerker an der Pforte des Innenministeriums, ohne daß die Firma zuvor einen Zugangskontrollschein eingereicht hatte, holte dies noch an der Pforte ein Mitarbeiter des Innenministeriums aufgrund der Angaben des Handwerkers nach. Diese paar und alle von den Firmen ausgefüllten Zugangskontrollscheine erhielt jeweils das polizeiliche Lagezentrum zur Sicherheitsüberprüfung. 1989 geschah dies bei mindestens 270 Handwerkern. 18 davon ließ das Innenministerium auch durch das Landesamt für Verfassungsschutz überprüfen. Aufgrund dieser Sicherheitsüberprüfungen verweigerte es 18 Handwerkern den Zutritt; die übrigen konnten ihre Arbeiten wie geplant ausführen.

1.2 Ohne Einwilligung keine Sicherheitsüberprüfung

Wenn schon das Innenministerium in jedem Handwerker ein potentielles Sicherheitsrisiko sieht und meint, es müsse ihn durch Polizei und manchmal auch Verfassungsschutz durchleuchten, dann hätte es wenigstens die Rechtslage bedenken sollen. Diese ist klipp und klar: die Sicherheitsüberprüfung darf nur ablaufen, soweit der Handwerker damit einverstanden ist. Doch weit gefehlt, das informationelle Selbstbestimmungsrecht spielte lange Zeit gar keine Rolle.

Von einer Einwilligung in die Sicherheitsüberprüfung kann nämlich nach § 5 Abs. 2 LDSG nur die Rede sein, wenn der Handwerker zuvor umfassend darüber informiert wird, wie seine Sicherheitsüberprüfung im einzelnen abläuft. Will das Innenministerium dabei Polizei und/oder Verfassungsschutz einschalten, muß es dies dem Handwerker ausdrücklich sagen und ihm zugleich erläutern, welche Informationssysteme man abfragt und wie im einzelnen verfahren wird, wenn es dort Erkenntnisse über ihn geben sollte. Außerdem muß es ihm erläutern, was es mit den Informationen macht, die ihm von dort zugehen; insbesondere wo es diese Daten wie lange zu speichern gedenkt. Will es gar dem Arbeitgeber gegebenenfalls mitteilen, daß es seinem Handwerker den Zutritt verwehrt, muß es den Handwerker darüber selbstverständlich auch vorab ins Bild setzen. Nur wenn der Handwerker all dies weiß und damit in der Lage ist, die Tragweite seiner Entscheidung zu übersehen, hat er – vorausgesetzt er tut dies schriftlich – wirksam ja zur Sicherheitsüberprüfung gesagt.

An alledem ließ es das Innenministerium fehlen: Die Handwerker wurden überhaupt nicht über die Art und Weise der Sicherheitsüberprüfung aufgeklärt. Das Innenministerium informierte nicht einmal die paar richtig, deren Zugangskontrollschein erst beim Eintreffen an der Pforte ausgefüllt wurde; mehr als eine Bemerkung, die Angaben würden für eine Sicherheitsüberprüfung benötigt, fiel dabei nicht. Im Ergebnis nicht anders lief es bei der Einschaltung des Hochbauamts: Da dieses nur wußte, daß das Innenministerium die Zugangskontrollscheine wegen einer Sicherheitsüberprüfung der Handwerker will, aber selbst keine Ahnung hatte, wie diese im einzelnen abläuft, war es überhaupt nicht in der Lage, Aufklärungsarbeit zu leisten. Abgesehen davon war es dazu nicht verpflichtet und hatte auch keinerlei sonstigen Anlaß, dies zu tun. An einer Einwilligung in die Sicherheitsüberprüfung fehlte es auch bei den Handwerkern, die aufgrund des Generalvertrags mit der Elektronikfirma tätig wurden. Denn die Vertragsklausel „Als Montagepersonal werden nur sicherheitsüberprüfte Personen zugelassen. Eine Woche vor Montagebeginn sind sämtliche in Frage kommenden Personen beim Auftraggeber zu benennen. Der Auftraggeber behält sich vor, bestimmten Personen ohne An-

gabe von Gründen den Zutritt zu verwehren“ verpflichtete die Elektronikfirma nur, ihre Mitarbeiter rechtzeitig vor Arbeitsbeginn zu nennen, nicht aber sicherzustellen, daß diese deren Einverständnis in die Sicherheitsüberprüfung beibringt.

Daß eine Sicherheitsüberprüfung ohne Einwilligung der Handwerker unzulässig ist, dämmerte dem Innenministerium wohl erst im Zuge der Aktivitäten meines Amtes: noch vor deren Abschluß forderte es im Juli 1989 das Staatliche Hochbauamt Stuttgart I auf, in die Verträge über Bau- und Renovierungsarbeiten im Innenministerium folgende Klausel aufzunehmen:

„Als Montagepersonal werden nur sicherheitsüberprüfte Personen zugelassen. Eine Woche vor Montagebeginn sind sämtliche in Frage kommenden Personen beim Auftraggeber zu benennen. Der Auftraggeber behält sich vor, bestimmten Personen ohne Angabe von Gründen den Zutritt zu verwehren.“

Dabei hatte das Innenministerium freilich wieder zu kurz gedacht. Durch eine solche Klausel allein wird keine wirksame Einwilligung der Handwerker erreicht, wissen sie damit doch nach wie vor nicht, was sich bei der Sicherheitsüberprüfung im einzelnen abspielt. Deshalb wäre das Innenministerium mit dieser Klausel nicht aus dem Schneider gekommen, wenn das Staatliche Hochbauamt Stuttgart I sie postwendend in die Verträge mit den Firmen aufgenommen hätte. Wie ich vom Hochbauamt weiß, ist dies im übrigen bis jetzt nicht geschehen.

Nach alledem waren sämtliche Sicherheitsüberprüfungen von Handwerkern, die das Innenministerium bislang durchführte, schon deshalb unzulässig, weil es durchweg an der geforderten Einwilligung fehlte. Dies gestand inzwischen auch das Innenministerium ein. Abgesehen von diesem Kardinalfehler passierten auch sonst noch eine ganze Reihe anderer Fehler.

1.3 Was bei der Polizei schief lief

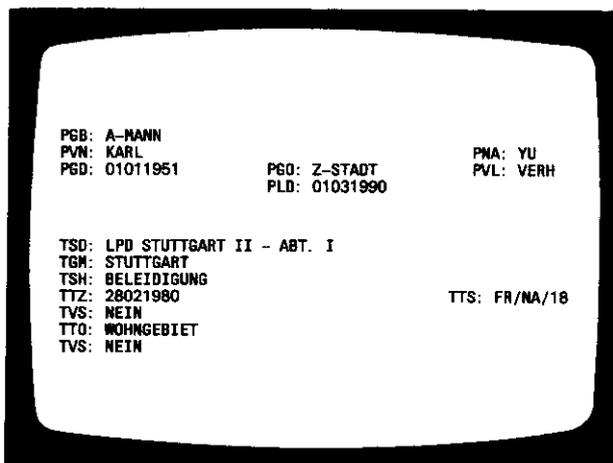
Die Sicherheitsüberprüfung durch die Polizei hätte nicht so ablaufen dürfen wie geschehen. Statt sich an die für das Dienstgebäude des Innenministeriums zuständige Landespolizeidirektion Stuttgart II zu wenden, packte das Innenministerium die Gelegenheit beim Schopfe, daß sein Lagezentrum an das Rechenzentrum des Landeskriminalamts angeschlossen ist und über sein Terminal die polizeilichen Informationssysteme PAD und INPOL abfragen kann. Kurz entschlossen erhielt deshalb die Bedienerin dieses Terminals die Zugangskontrollscheine, um abzurufen, ob die Handwerker in PAD und INPOL gespeichert sind und gegebenenfalls weshalb. Zeigte der Bildschirm nichts an, vermerkte sie auf dem Zugangskontrollschein „keine Erkenntnisse“ oder „kein Bestand“ und gab ihn der Geschäftsstelle zurück; so war es bei ca. 245 Handwerkern. Bei den ca. 25 weiteren der abgefragten Handwerker nahm das Lagezentrum das, was es an seinem Bildschirm ablesen konnte, für bare Münze und gab allein anhand dessen sein Votum ab. Dabei machte es nur in 11 der ca. 25 Fälle deutlich, wie man es infolge der angezeigten Erkenntnisse nach seiner Ansicht mit dem Zutritt halten soll, und vermerkte auf den Zugangskontrollscheinen „Kein Zutritt“ oder „Bestand vorhanden, keine Bedenken“; oder z. B. „Über P. liegen Erkenntnisse ... vor, dennoch ... keine Bedenken ...“. Diese Vorgehensweise war aus doppeltem Grund zu beanstanden:

1.3.1 Die Computergläubigkeit

Das Lagezentrum legte hier eine verhängnisvolle Computergläubigkeit an den Tag. Es bedachte nicht, daß der Polizeicomputer immer nur ein höchst unvollständiges Bild von den Einzelheiten eines gespeicherten Vorgangs

gibt. Aus der Bildschirmanzeige ist insbesondere nicht zu ersehen, ob der Betroffene die über ihn gespeicherte Straftat überhaupt begangen hat, welches die näheren Tatumstände waren und welchen Ausgang das Ermittlungs-/Strafverfahren nahm. Deshalb ist es seit jeher eherner Grundsatz, daß keine Entscheidung allein aufgrund einer Bildschirmanzeige getroffen werden darf. Stets muß zudem anhand aller schriftlichen Unterlagen überprüft werden, ob der Eindruck, den die Bildschirmanzeige vermittelt, auch tatsächlich zutrifft. Dies gilt um so mehr, wenn die Absicht besteht, aus den gespeicherten Daten irgendwelche Konsequenzen zu ziehen. Nicht zuletzt deshalb hat das Landeskriminalamt z. B. mit seinem Erlaß vom 10. Febr. 1987 alle Polizeidienststellen angewiesen, vor der Weitergabe gespeicherter Daten diese auf ihre „Speicherberechtigung und Relevanz zu überprüfen“. Was es für die einzelnen Handwerker bedeutete, daß das Lagezentrum dies alles nicht gemacht hat, zeigen folgende Beispiele:

- Über einen Möbelpacker, der beim Umzug des Lagezentrums mithelfen sollte, zeigte der Bildschirm an:



Die Terminalbedienerin vermerkte sodann auf dem Zugangskontrollschein: „Erkenntnisse vorhanden“. Deshalb wiederum ließ die Geschäftsstelle den Möbelpacker nicht ein. Wer weiß, was hinter dieser Speicherung stand, kann sich darüber nur wundern: Der Möbelpacker soll vor mehr als neun Jahren einmal während der Fahrt mit einem Lastwagen einem anderen Lastwagenfahrer den „Vogel“ gezeigt haben. Statt diese Bagatelle zum Anlaß für die Abweisung des Möbelpackers werden zu lassen, hätte das Innenministerium dafür sorgen müssen, daß sie umgehend in der PAD gelöscht wird. Ein kurzer Anruf meines Amtes bei der

Zeichenerklärung:

PGB: Geburtsname	TTO: Tatörtlichkeit
PVN: Vorname	TVS: Verwendung von
PGD: Geburtsdatum	Schußwaffen
PGO: Geburtsort	TTS: Tatzeit (Tag/Zeit/Stunde)
PNA: Staatsangehörigkeit	TTM: Tatmittel
PVL: Familienstand	TSV: Sondervermerk/Sachverhalt
PLD: Löschungstermin	TFS: Freigabe Statistik
TSD: sachbearbeitende	USD: aktenführende
Polizeidienststelle	Polizeidienststelle
TGM: Tatortgemeinde	UNR: Aktennummer
TSH: Straftat	UAU: Aussonderungsdatum
TTZ: Tatzeit	USF: Sonderfunktion

einspeichernden Landespolizeidirektion Stuttgart II genügte, daß dies dann geschah.

- Nicht viel besser erging es einem anderen Mitarbeiter derselben Möbelspedition. Er wurde abgewiesen, weil der Bildschirm dem Lagezentrum zweierlei zu vermelden hatte:

PGB: B-MANN		PNA: YU
PVN: FRANZ		PVL: VERH
PGD: 01011950	PGD: Z-STADT PLD: 01071989	

TSD: LPD STUTTGART II		
TGM: STUTTGART		
TSH: DIEBSTAHL IN/AUS DIENSTRAUM		
TTZ: 05081973		
TTD: LAGER		TTS: MO
TVS: NEIN		TFS: NEIN

TSD: PR TüBINGEN		
TGM: M-DORF		
TSG: MIßBRAUCH VON AUSWEISPAPIEREN		
TTZ: 03081979		TTS:
TVS: NEIN		
TTM: REISEPASS		
TSV: VERWENDET PASS DES ZWILLINGSBRUDERS		

Dies sah viel schlimmer aus, als es tatsächlich war: Die Anzeige wegen „Diebstahls“ hatte die Staatsanwaltschaft überhaupt nicht zur Bearbeitung angenommen; offenbar war es nicht weit her mit dem Vorwurf, dem früheren Arbeitgeber Unter- und Badehosen im Wert von ca. 200 DM weggenommen zu haben. Auch der „Mißbrauch von Ausweispapieren“ entpuppte sich als Kleinigkeit, auf die die Staatsanwaltschaft mit der Einstellung des Verfahrens mangels hinreichenden Tatverdachts reagierte. Daß sich diese Vorfälle aus 1973 und 1979 noch 1989 im Polizeicomputer fanden, zeigt den Hang der Polizei, lieber die Frist vom Computer errechnen zu lassen als selbst über die angemessene und damit kürzere Speicherfrist nachzudenken.

- Ähnlich erging es dem eingangs erwähnten Schreiner. Er versteht die Welt nicht mehr, hatte er doch wenige Wochen vor seiner Abweisung aus Sicherheitsgründen noch Arbeiten im Innenministerium für seine Firma verrichtet. Jetzt plötzlich hat das Lagezentrum „Erkenntnisse“ auf dem Zugangskontrollschein vermerkt. Der Bildschirm hatte ihm angezeigt:

PGB: C-MANN		PNA: D
PVN: MAX		PVL: LEDIG
PGD: 01011952	PGD: F-STADT PLD: 01081994	

TSD: PR FREIBURG		
TGM: FREIBURG		
TSH: SACHBESCHÄDIGUNG AN KFZ		
TTZ: 04071984		
TVS: NEIN		TTS: MO/DU/21-22
TTD: WOHNGEBIET		TFS: NEIN
TTM: KÖRPERGEWALT		

Mit dieser Sachbeschädigung hatte es folgende Bewandnis: Der Schreiner soll vor Jahren, als ihn die Polizei in die Nervenklinik bringen wollte, mit den Füßen gegen die Tür des Polizeiautos getreten und diese dabei beschädigt haben. Die Staatsanwaltschaft stellte das Verfahren wegen Schuldunfähigkeit ein. Auf unseren Hinweis löschte die einspeichernde Polizeidirektion Freiburg sofort die Daten des Schreiners, weil sie auch der Meinung war, daß sie nicht mehr in den Computer gehören. Keine Neigung zeigte dagegen das Innenministerium, unserer Anregung zu folgen und den Arbeitgeber des Schreiners über die veränderte Sachlage zu informieren.

Ich dachte, diese Beispiele sprechen für sich. Daß das Innenministerium dies anders sieht und meint, daß sein „polizeiliches Überprüfungsverfahren im wesentlichen geeignet war und in Zukunft geeignet ist“, ist gelinde gesagt erstaunlich. In Extremfällen mag es ja angehen; die Entscheidung der Frage, ob Sicherheitsbedenken bestehen, an den am Bildschirm angezeigten Erkenntnissen auszurichten. In der Regel ist aber das Risiko viel zu hoch, daß ein Handwerker bloß deshalb zu Unrecht abgewiesen wird, weil das Innenministerium seine Entscheidung vorschnell anhand der Bildschirmanzeige trifft. Ohne Beziehung der Unterlagen der speichernden Polizeidienststelle darf solches nicht laufen.

1.3.2 Großzügige Auskünfte

Wenn sich das polizeiliche Lagezentrum schon allein auf die Bildschirmanzeige verließ, hätte es sich wenigstens doppelt Gedanken machen müssen, ob die angezeigten Erkenntnisse ihrer Art nach überhaupt Sicherheitsbedenken zu begründen vermögen und was es jeweils mitteilt. Denn zum einen müssen bei Sicherheitsüberprüfungen nicht relevante Erkenntnisse von vornherein außer Betracht bleiben. Erst recht darf über sie nicht freimütig Auskunft gegeben werden. Hätte sich das polizeiliche Lagezentrum wenigstens darauf besonnen, hätte es bei von vornherein irrelevanten Erkenntnissen, z. B. bei einer mutmaßlichen Beleidigung, wenigstens vermerkt: „Erkenntnisse vorhanden“. Vermieden worden wären dann auch Mitteilungen wie „Bestand vorhanden, keine Bedenken“ oder „über P. liegen Erkenntnisse – es handelt sich um Vorgänge, die alle über 10 Jahre alt sind – vor, dennoch werden keine Bedenken gegen sein Arbeiten im IM-LGZ geltend gemacht“. Erst recht hätte nicht passieren können, daß die Geschäftsstelle nach Rücksprache mit dem Lagezentrum dessen Vermerk „Erkenntnisse vorhanden“ mit dem Zusatz kommentiert „nicht gravierend nach Aussage von Herrn/Frau ... im Lagezentrum“. All diese Auskünfte waren offensichtlich überflüssig und deshalb mit § 10 LDSG nicht vereinbar.

1.4 Einschaltung des Landesamts für Verfassungsschutz willkürlich

Warum das Innenministerium im Februar und März 1989 18 Handwerker zusätzlich auch noch durch das Landesamt für Verfassungsschutz überprüfen ließ, vermochte es beim Kontrollbesuch selbst nicht zu erklären. Damit hängt wohl auch zusammen, daß es mir auf meine schriftliche Nachfrage diese Überprüfungsaktion zunächst verschwieg. Tatsache ist freilich, daß es in die Sicherheitsüberprüfung von 18 Handwerkern

auch das Landesamt für Verfassungsschutz einschaltete; darunter befand sich sogar einer, dem es bereits aufgrund des Votums des Lagezentrums den Zutritt verwehrt hatte. Das Landesamt für Verfassungsschutz fragte die 18 Handwerker jedenfalls in NADIS, dem bundesweiten Informationssystem des Verfassungsschutzes ab; nachteilige Erkenntnisse ergaben sich durchweg nicht. Darüber informierte es das Innenministerium. Auch wenn deshalb den überprüften Handwerkern durch die Einschaltung des Landesamts für Verfassungsschutz keine konkreten Nachteile erwuchsen, war sie doch von vornherein willkürlich. Das Innenministerium hat sich – von allem anderen abgesehen – nicht einmal die Mühe gemacht festzulegen, unter welchen Voraussetzungen ein Handwerker auch noch vom Verfassungsschutz überprüft werden soll. Beim Kontrollbesuch konnte es auch nicht nur annähernd Gründe dafür angeben. Sein Versuch, dies mit der Art der Arbeiten der 18 überprüften Handwerker zu erklären, schlug fehl: selbst unter Zuhilfenahme der Zugangskontrollschein konnte es für die meisten der 18 überprüften Handwerker nicht einmal sagen, wo und was diese im Innenministerium zu tun hatten.

Trotz alledem will das Innenministerium, wie es mich auf meine Beanstandung wissen ließ, bei Handwerkern, soweit sie in einem Sicherheitsbereich Arbeiten ausführen sollen, an einer Überprüfung durch den Verfassungsschutz festhalten. Weil es inzwischen – auf welche Weise sagte es nicht – festgestellt hat, daß die bislang überprüften 18 Handwerker im polizeilichen Lagezentrum zu tun hatten, meint es im übrigen, deren Überprüfung durch den Verfassungsschutz sei nicht willkürlich erfolgt. Das kann ich nicht abnehmen – fehlt doch jede Erklärung, weshalb das Innenministerium gerade die 18 Handwerker, aber andere ebenfalls im Lagezentrum eingesetzte dagegen nicht durch den Verfassungsschutz überprüfen ließ, und weshalb es bei einigen der 18 Handwerker erst mehr als ein halbes Jahr nach ihrem Arbeitsbeginn, wie er auf den Zugangskontrollschein vermerkt war, auf die Idee kam, ihre Überprüfung durch den Verfassungsschutz in die Wege zu leiten.

1.5 Die Sammlung der Zugangskontrollschein

Die Zugangskontrollschein mit den Vermerken des Lagezentrums und teils mit Fotokopien der Antworten des Landesamts für Verfassungsschutz sammelt das Innenministerium in einem Ordner. Damit speichert es über viele der überprüften Handwerker Informationen, die es aus den aufgezeigten unterschiedlichen Gründen weder vom Lagezentrum noch vom Landesamt für Verfassungsschutz hätte erfahren dürfen. Die Sammlung dieser Informationen verfestigt den durch die rechtswidrigen Auskünfte geschaffenen Zustand und ist deshalb mit § 9 Abs. 1 LDSG unvereinbar. Ich forderte das Innenministerium auf, zumindest all die Zugangskontrollschein mit solchen Informationen zu vernichten.

Wenn das Innenministerium Zweifel hat, ob „es sich bei der Sammlung der Zugangskontrollschein um Daten handelt, die zur Übermittlung an Dritte bestimmt waren“ und damit sozusagen hinter vorgehaltener Hand die Frage nach meiner Prüfungskompetenz stellt, kann ihm geholfen werden: Für die Lösung des Problems kommt es nicht auf die subjektive Zweckbestimmung an, sondern allein darauf, daß diese objektiv eingehalten werden kann und tatsächlich eingehalten wird. Dies im Kopf hätte ein kurzer Blick in die Sammlung der Zugangskontrollschein alle Nebel gelichtet: Vermerke über die Unterrichtung der Chefs abgewiesener Handwerker, wie z. B. „Herrn S. unterrichtet, daß F. nicht eingesetzt werden darf“ oder „Herrn

S. am 1. 2. 1989, 7.15 Uhr informiert, daß der Maler B. keinen Einlaß mehr hat“ sprechen eine klare Sprache.

1.6 Der Anruf beim Arbeitgeber

Nicht ohne Grund fragt das Innenministerium im Zugangskontrollschein nach dem Ansprechpartner bei der Firma: wollte es einen Handwerker aus Sicherheitsgründen nicht in sein Dienstgebäude lassen, eröffnete es bislang diesem die Hiobsbotschaft. Der Handwerker selbst erfuhr davon, wenn überhaupt, erst durch seinen Arbeitgeber. Auch gab ihm das Innenministerium keine Gelegenheit, sich zu den Sicherheitsbedenken vorab zu äußern. Ein solches Vorgehen über den Kopf des Handwerkers hinweg verstößt in gravierender Weise gegen das informationelle Selbstbestimmungsrecht. Dieses steht auch jedem Handwerker zu, ganz gleich, ob er einmal einem anderen im Straßenverkehr den „Vogel“ gezeigt, im Zustand der Schuldunfähigkeit ein Polizeiauto durch einen Fußtritt beschädigt oder ob ihm Gravierenderes angelastet wird.

Alles in allem: dem Innenministerium hätten bei der Sicherheitsüberprüfung der Handwerker nicht viel mehr Fehler passieren können, als ihm unterlaufen sind. Weil es die erforderliche Einwilligung der Handwerker nicht einholte, sein polizeiliches Überprüfungsverfahren generell ungeeignet und die Einschaltung des Landesamtes für Verfassungsschutz willkürlich war und schließlich die Speicherung der zu Unrecht erhaltenen Informationen in der Sammlung der Zugangskontrollscheine unzulässig und die Benachrichtigung der Arbeitgeber schlechterdings nicht zu rechtfertigen ist, verstieß es damit in vielfältiger Hinsicht gegen § 5 Abs. 1 i. V. mit §§ 9, 10 LDSG. Auf meine Beanstandung nach § 18 LDSG ließ es mich wissen, daß es an der Sicherheitsüberprüfung der Handwerker festhalten will, aber sein Überprüfungsverfahren von Grund auf ändern wird, um der Rechtslage zu genügen. Ob dies so geschieht, wie es der Datenschutz erfordert, ist noch nicht klar.

2. Heimliche Kontrollen von Autofahrern und ihre Folgen

2.1 Der Briefwechsel

Ende April schrieb mir ein Bürger aus der Ebinger Gegend:

„Weil ich am Sonntagmittag, 16. April 1989, im ... Neubaugebiet durchgefahren bin und mir die Häuser angeschaut habe, wurde ich heute von der Kriminalpolizei Balingen, Herrn ... angerufen und zu jenem Sonntagnachmittag befragt.

Herr ... erzählte mir, bzw. meiner Frau, daß wir am Hause von Herrn Innenminister ... vorbeigefahren seien und daß seit dem RAF-Hungerstreik die Personenschutzbediensteten jeden Menschen zu überprüfen hätten.

Auf die Frage, ob unsere Daten gelöscht werden, bekamen wir die Antwort: jetzt ja.

Ich bin verärgert. Hätte ich gewußt, daß dort Herr ... wohnt und jeder Bürger, der an jenem Haus vorbeifährt oder auch vorbeigeht (ist einer Frau aus Ebingen passiert), registriert und überwacht wird, wäre ich dort nicht vorbeigefahren. Ich finde, solche Sicherheitsbereiche sollten gekennzeichnet werden.

Ich halte Personenschutz für sehr erforderlich; aber der Überwachungsaufwand, der in diesem Fall betrieben wird, wäre doch wohl eher bei kriminellen Personen, z. B. Dealern, am Platz – wird da wohl auch soviel getan?

Wie's mir gegangen ist, habe ich bzw. meine Frau heute der hiesigen Lokalpresse erzählt.“

Ein halbes Jahr später konnte ich ihm schließlich antworten:

„Bedauerlicherweise kann ich Ihnen erst heute auf Ihre Anfrage antworten. Dies liegt daran, daß sich die Polizei mit ihrer Stellungnahme recht lange Zeit ließ. Weil diese zudem keineswegs erschöpfend ausfiel, war noch ein Kontrollbesuch eines meiner Mit-

arbeiter bei der Polizeidirektion Sigmaringen notwendig. In der Sache selbst kann ich Ihnen folgendes sagen:

In der Tat hat sich die Polizei aus den Ihnen bereits bekannten Gründen das amtliche Kennzeichen Ihres Autos, ohne daß Sie davon etwas bemerkten, notiert, als Sie am Sonntagnachmittag, den 16. April 1989, in ... durch das Neubaugebiet fahren. Ob die Polizei dazu berechtigt war, läßt sich leider nicht eindeutig sagen. Denn die Rechtslage ist derzeit unklar: einerseits gibt es keine ausdrückliche gesetzliche Vorschrift darüber, unter welchen Voraussetzungen die Polizei im Zuge von Schutzmaßnahmen für gefährdete Personen Daten über Bürger, die sich in der Gegend der Wohnung des Gefährdeten aufhalten, ohne deren Wissen erheben darf. Andererseits heißt das aber nicht, daß das heimliche Erheben von Daten über solche Bürger durch die Polizei von vornherein unzulässig wäre. Was in dieser, nicht nur für betroffene Bürger unbefriedigenden Situation Not tut, ist, daß der Gesetzgeber endlich tätig wird und gesetzliche Vorschriften schafft, aus denen der Bürger klar und eindeutig erkennen kann, in welchen Fällen die Polizei ohne sein Wissen über ihn Daten erheben und verarbeiten darf. Dies werde ich bei der hoffentlich bald anstehenden Novellierung des Polizeigesetzes im Auge behalten.

Unzulässig war dagegen sicherlich, daß die Polizei Ihre Daten und die zahlreicher anderer Bürger, die sich ebenfalls zu jener Zeit in dem fraglichen Neubaugebiet zeitweilig aufhielten, zu lange in zwei Karteien gespeichert hat und dazugehörige Unterlagen noch aufbewahrt. Ich habe darauf gedrängt, daß die Datenspeicherungen gelöscht und die Unterlagen vernichtet werden. Daraufhin hat die Polizei in Sigmaringen inzwischen die über Sie geführten Karteikarten vernichtet, so daß ich Ihnen heute bestätigen kann, daß Ihre Daten nicht mehr gespeichert sind.“

2.2 Die Hintergründe

Diesen Briefwechsel lösten folgende Ereignisse aus: Im Zuge des Hungerstreiks von RAF-Häftlingen ordnete das Innenministerium für den Minister besondere Schutzmaßnahmen an. Sie sahen u. a. vor, daß die Polizei in der Umgebung des Wohnhauses des Ministers, das in einem sehenswerten und gern besuchten Neubaugebiet liegt, Fußstreifen und Kontrollfahrten zu machen hat. Die Durchführung war Sache der Polizeidirektion Sigmaringen. Ab Mitte April bis Anfang Juni 1989 notierten die Einsatzbeamten während ihrer Fahrten und Gänge völlig unauffällig amtliche Kennzeichen geparkter oder vorbeifahrender Autos und fragten über Funk den Polizeicomputer stets mit negativem Ergebnis ab, ob ein Fahrzeug mit diesem Kennzeichen zur Fahndung ausgeschrieben ist.

Ihre Beobachtungen hielten sie in Einsatzberichten fest, die sie der Polizeidirektion Sigmaringen ablieferten. Je länger die Maßnahmen liefen, desto knapper fielen die Berichte aus. In Einsatzberichten aus der zweiten Woche der Maßnahmen heißt es beispielsweise:

„Seit mehreren Tagen parkt in der Römerstraße in ... auf der Höhe der Einmündung ...straße in Fahrtrichtung zum Objekt der Pkw VW-Golf, Farbe ..., ST-...“

„An der Fahrstrecke festgestellte Fahrzeuge: Audi 80, rostrot, ohne Kennzeichen, Motor läuft und Pkw ist mit männlicher Person besetzt. Fahrzeug steht auf dem Bräuhaus-Parkplatz in ...“

„An der Fahrstrecke liegt direkt gegenüber ... das Gebäude ..., das OG sieht ziemlich verwaorlost und unbewohnt aus. Lt. Einwohnermeldeamt sind dort gemeldet: ... (Name), geb. ... in ..., ledig, Beruf nicht bekannt, bei AOK freiwillig versichert und ... (Name), geb. ... in ..., ledig, Beruf nicht bekannt, war vom ... bis ... bei der AOK gemeldet, damalige Arbeitsstelle Firma ... in ..., derzeit nicht erfaßt.“

In späteren Einsatzberichten waren überwiegend Autokennzeichen ohne Kommentar aufgeführt; z. B. hieß es: „AB-H. ... Polo weiß, BL-D. ... Audi 80, BL-C. ... Fiesta, BL-D. ... Golf, RV-D. ..., SIG-P. ..., SIG-A. ..., FR-CA. ..., RV-J. ..., BC-C. ..., SIG-H. ...“.

Die Polizeidirektion Sigmaringen stellte durch Computerabfragen fest, wem die gemeldeten Fahrzeuge gehören und ob die Fahrzeughalter in den polizeilichen Informationssystemen PAD und INPOL gespeichert sind. Über jeden Halter und über jedes Fahrzeug legte sie eine Karteikarte an und trug darin Name und Anschrift des Halters, das amtliche Kennzeichen seines Fahrzeugs, dessen Typ und Farbe sowie den Tag, an dem der Einsatzbeamte das Fahrzeug notiert hatte, ein. Zugleich vermerkte sie bei den allermeisten, daß sie in PAD und INPOL nicht gespeichert sind; lediglich über fünf Fahrzeughalter vermerkte sie je nachdem PAD und/oder INPOL positiv.

Um zu erfahren, wer zur fraglichen Zeit das Auto tatsächlich benutzt hat und um sicherzugehen, daß es sich um keine Doublette handelte, führte die Polizeidirektion Sigmaringen eine Befragungsaktion durch: mit den Haltern von Fahrzeugen mit Sigmaringer Kennzeichen sprach sie selbst. Die übrigen Fahrzeughalter ließ sie durch auswärtige Polizeidienststellen befragen, indem sie diese in an viele Polizeidirektionen gestreuten Sammelfernschreiben um „Halter- und Erkenntnismitteilung“ und im Unbedenklichkeitsfall „um Halter- bzw. Benutzerbefragung“ ersuchte. Die befragten Halter bzw. Fahrer von registrierten Fahrzeugen von auswärts konnten durchweg angeben, warum sie sich an besagtem Tag mit ihrem Fahrzeug in besagtem Neubaugebiet aufgehalten haben. Die einen – darunter Bauherren und Architekten – hielten sich dort auf, um sich das durchaus attraktive Neubaugebiet anzusehen; andere waren zu Besuch dort oder hatten geschäftlich zu tun. In den Rückmeldungen der ersuchten Polizeidienststellen liest sich dies so:

„BL-D. . . (Name), geb. . . . Fahrzeug wurde zur relevanten Zeit durch . . . (Name) benutzt. Er gab an, in diesem Gebiet Häuser angeschaut zu haben. PAD, INPOL, D-ST/KPBL negativ.“

„Der Benutzer des Fahrzeugs, IN-C. . . . (Name) hat angerufen und bestätigt, daß er am . . . in . . . gewesen ist, um Häuser anzuschauen. An diesem Tag fand bei seiner Schwester . . . in . . . eine Konfirmation statt. Da er noch Zeit hatte, hat er sich in . . . Häuser angeschaut.“

„Halter des Pkw . . . (amtl. Kennzeichen) ist der verheiratete Bankdirektor . . . (Name), geb. am . . . Seine Ehefrau war am . . . mit diesem Pkw in . . . bei Herrn . . . zu Besuch. Sie verlieh das Fahrzeug an dessen Sohn . . . , der damit seine Freundin besuchte. Alle Personen sind hier ohne Erkenntnisse.“

„Halter ist die . . . GmbH, Fahrer war der verheiratete Berufskraftfahrer . . . (Name), geb. am . . . Er ist dort seit . . . als Fahrer tätig und wird vom Zweigwerk in . . . eingesetzt. Nach Auskunft des Herrn . . . von der Geschäftsleitung hat der Fahrer am . . . eine Palette Schaumstoff bei der Firma . . . abgeliefert. An diesem Tag hatte er noch Lieferungen für neun weitere Firmen an anderen Orten zu erledigen. . . . (der Fahrer) ist hier ohne Erkenntnisse.“

Die Polizeidirektion Sigmaringen kam aufgrund der Rückmeldungen und ihrer eigenen Recherchen durchweg zu dem Ergebnis, daß alles mit den notierten Fahrzeugen und den festgestellten Personen seine Ordnung hatte. Dieses Ergebnis vermerkte sie durch Anbringen eines Erledigungsvermerks in ihrer Halter/Fahrer- und Kraftfahrzeug-Datei. Eine Reihe von Karteikarten sortierte die Polizeidirektion Sigmaringen dann in der folgenden Zeit sukzessive aus, den verbliebenen Bestand mit Karteikarten über ca. 80 Halter/Fahrer und ca. 90 Fahrzeuge vernichtete sie Anfang Oktober 1989. Eine Reihe von Berichten der Einsatzbeamten und Rückmeldungen der eingeschalteten Polizeidienststellen hält sie dagegen noch vor.

2.3 Die Bewertung

Keine Frage: Der Schutz gefährdeter Personen ist notwendig und gewiß keine leichte Aufgabe der Polizei. Dennoch gilt es,

auch dabei die Rechte unbeteiligter Bürger zu wahren. Dies ist der Polizeidirektion Sigmaringen nicht immer gelungen.

2.3.1 Das heimliche Notieren

Wie das eingangs zitierte Schreiben zeigt, haben sich sicherlich manche der befragten Bürger überlegt, ob die Polizei sich so im Verborgenen zunächst mit ihnen befassen durfte. Vergeblich werden sie nach einer präzisen Rechtsvorschrift suchen, aus der sich ablesen läßt, wann die Polizei was heimlich machen darf. Es bleibt deshalb nichts anderes übrig, als die traditionellen Grundsätze polizeilichen Handelns zu bemühen und aus ihnen unter Berücksichtigung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum informationellen Selbstbestimmungsrecht einerseits und der besonderen Situation gefährdeter Personen andererseits die Maßstäbe für die konkrete Entscheidung abzuleiten zu versuchen. Danach kann eigentlich bloß die Frage sein, ob es der Polizei angesichts dessen, daß das Neubaugebiet mit dem Haus des Ministers schon immer wegen seiner Lage und Bauweise nicht nur für Einheimische, sondern für Personen aus der näheren und weiteren Umgebung von Interesse war, nicht zumutbar gewesen wäre zu differenzieren und eindeutige Sonn- und Feiertagsausflügler offen zu überprüfen. Insoweit bleibt aus datenschutzrechtlicher Sicht ein Unbehagen.

2.3.2 Prinzip Gießkanne

Sicherlich unzulässig war dagegen, daß die Polizeidirektion Sigmaringen immer mehrere ersuchte Polizeidienststellen zugleich in einem Sammelfernschreiben wegen der Abklärung von Fahrzeugen und ihren Haltern/Fahrern anscrieb. Auf diese Weise erfuhren viele Polizeidienststellen in und außerhalb Baden-Württembergs nicht nur, daß ein bestimmtes Fahrzeug aus ihrem Bereich an einem bestimmten Ort angetroffen und deshalb sein Fahrer/Halter abgeklärt werden sollte, sondern zugleich immer auch, daß andere Polizeidienststellen dies für andere Fahrzeugkennzeichen tun sollten. Daß die Polizeidirektion Sigmaringen diese Informationen in Fülle unnötig streute, wiegt schwer, weil es in ihren Sammelfernschreiben jeweils hieß, das Ersuchen erfolge im Zuge „gezielter Fahndungs- und Aufklärungsmaßnahmen zur Bekämpfung terroristischer Gewaltkriminalität; hier: Wohnhaus Minister . . .“ und folglich ihre Anfragen geeignet waren, den Anschein zu erwecken, sie stünden in einem Zusammenhang mit terroristischen Straftaten. Daß die Polizei zumindest auch unter diesem Blickwinkel handelte, zeigt eine Rückmeldung der Polizeidirektion Reutlingen, die schrieb: „Über Herrn . . . liegen hier keine polizeirelevanten Erkenntnisse vor. Terroristischer Hintergrund kann ausgeschlossen werden.“ Die unnötige Streuung einer Fülle von Informationen habe ich als Verstoß gegen § 5 Abs. 1 i. V. m. § 10 Abs. 1 LDSG beanstandet.

Das Innenministerium sah in seiner Stellungnahme ein, daß durch den Versand der Sammelfernschreiben Informationen über Fahrzeughalter viel zu weit gestreut worden sind; die Beanstandung freilich schmeckte ihm nicht. Wie es sich dieser zu entledigen versuchte, erstaunt. Die Zauberformel heißt: kein Dateibezug. Die Sammelfernschreiben sollen jetzt plötzlich bloß anhand der Einsatzberichte gefertigt und abgesetzt worden sein. Nicht nur, daß die Polizeidirektion Sigmaringen dies beim Kon-

trollbesuch anders dargestellt hat. Man kann in ihrem eigenen Interesse nur hoffen, daß sie nicht so, wie das Innenministerium meint, verfahren ist. Denn dies würde bedeuten, daß sie in einer Sache, die sie selbst so hochbrisant einschätzte, daß alle Kontrollen heimlich erfolgten, tagelang nicht einmal wußte, wer der Halter des notierten Autos ist – erfolgte doch der Versand der Sammelfernschreiben oft erst Tage nach der Feststellung des Autokennzeichens.

2.3.3 Sozialgeheimnis ignoriert

Beanstanden mußte ich auch, daß die AOK Sigmaringen unter Verstoß gegen § 35 Abs. 1 SGB I i. V. mit § 68 SGB X der Polizeidirektion Sigmaringen auf Nachfrage mitgeteilt hat, daß eine der notierten Personen bei ihr freiwillig versichert ist und eine andere zu einer früheren Zeit bei ihr versichert und bei der Firma A. beschäftigt war. Die AOK Sigmaringen hatte sich „wegen der Dringlichkeit der polizeilichen Schutzmaßnahmen dazu verpflichtet gefühlt“; ohne Umschweife räumte sie ein, daß sie zu weit gegangen ist, und gelobte Besserung.

2.3.4 Speicherdauer zu lange

Genauso unzulässig war, daß die Polizeidirektion Sigmaringen die notierten Fahrzeughalter/Fahrer und deren Fahrzeuge in ihren beiden Karteien weiter speicherte, obwohl für sie jeweils nach der Befragung der Betroffenen eindeutig feststand, daß diese nichts im Schilde führten. Die Polizeidirektion Sigmaringen hätte deshalb nach und nach die Karteikarten über jeden Halter/Fahrer und sein Fahrzeug sofort, nachdem dies für sie feststand, vernichten müssen und hätte diese nicht einmal bis zum Abschluß der Maßnahme, geschweige denn darüber hinaus aufbewahren dürfen. Indem sie dies unterließ, verstieß sie gegen § 13 Abs. 2 und 3 LDSG. Diesen Verstoß beanstandete ich gemäß § 18 LDSG.

Das Jein des Innenministeriums hierzu überzeugt wenig, hatte es doch im Falle unseres Bürgers die Ansicht vertreten, daß bereits am Tag seiner Befragung die Notwendigkeit der Aufbewahrung seiner Karteikarte „weitgehend“ entfallen ist. Eindeutig unrichtig ist seine weitere Behauptung, die Polizeidirektion Sigmaringen sei differenziert vorgegangen, wie schon belege, daß sie nur über Personen im geschätzten Alter zwischen 20 und 40 Jahren Karteikarten angelegt habe. Denn nach den Feststellungen meines Amtes waren in den beiden Restkarteien noch mehr als zehn Fahrzeughalter verkartet, die deutlich älter als 40 Jahre waren, so z. B. ein 54jähriger, ein 59jähriger und ein 61 Jahre alter Mann, die im Neubaugebiet Häuser angeschaut hatten, sowie ein 62jähriger Autofahrer, der seine Tochter besucht hatte, und ein 55 Jahre alter Mann, der mit seiner Familie und seiner Schwiegermutter zum Essen gefahren war.

2.3.5 Auf halbem Weg stehengeblieben

Parallel mit den Karteikarten hätte die Polizeidirektion Sigmaringen auch alle Einsatzberichte, Sammelfernschreiben und Rückmeldungen vernichten müssen. Denn sie ist nach den 1981 erlassenen Richtlinien für die Führung Kriminalpolizeilicher Sammlungen (KpS-Richtlinien) verpflichtet, die Vorschriften des Landesdatenschutzgesetzes auch auf schriftliche Unterlagen anzuwenden. Von dieser Selbstbindung können sich einzelne Poli-

zeidienststellen, wenn es ihnen zweckmäßig erscheint, nicht einfach lossagen, zumal das Bundesverfassungsgericht inzwischen mehrfach betont hat, daß die Grundsätze des Datenschutzes auch für den Umgang mit solchen Unterlagen gelten. Trotz alledem hat die Polizeidirektion Sigmaringen mit Unterstützung der Landespolizeidirektion Tübingen vor, Einsatzberichte, Sammelfernschreiben und Rückmeldungen erst Mitte 1990 zu vernichten.

2.4 Ein Nachwort

Noch über zwei andere sehr unterschiedliche Aspekte ist ein Wort zu verlieren:

2.4.1 Keine Kontrapunkte

Kaum war jüngst der schreckliche Terroranschlag in Bad Homburg geschehen, der einen fassungslos schweigen ließ, schrieb ein renommierter Journalist einer großen Tageszeitung in seinem Kommentar dazu: „... Die Sicherheitsbehörden hatten in der letzten Zeit kaum Erfolge bei der Abwehr des Terrorismus. Am Rande gehört dazu das schon zwei Legislaturperioden andauernde Gerede, was namens des heiligen Datenschutzes Polizei, Bundeskriminalamt und Bundesamt für Verfassungsschutz einander mitteilen dürfen oder nicht und wie weit Unbeteiligte von der Fahndung gestreift werden könnten. Das mag zu gewissen Verlangsamungen geführt haben. Solche Bremsen wären noch zu lockern. ...“ und meldete sich ein Parteigeneralsekretär aus München zu Wort und forderte: „... mehr Ausnahmeregelungen beim Datenschutz und den verstärkten Einsatz von verdeckten Ermittlern der Polizei ...“. Rasch verstummten diesmal jedoch diese Stimmen, weil für jedermann zu offenkundig war, daß, wenn etwas, dann die Sicherheitskonzeption der Polizei auf dem Prüfstand war. Vielleicht trägt diese Erfahrung dazu bei, die Datenschutzaspekte der Sigmaringer Vorgänge sine ira et studio zu betrachten und sie nicht zu dem hochzustilisieren, wozu sie sich nicht eignen, nämlich zum Kontrapunkt: Datenschutz gegen Personenschutz.

2.4.2 Der Hürdenlauf

Bei der Aufklärung der Sigmaringer Vorgänge war mein Amt besonderen Erschwernissen ausgesetzt. Offensichtlich war es der Polizei äußerst unangenehm, daß wir uns mit der Angelegenheit befaßten. Die Polizeidirektion Sigmaringen antwortete mir auf meine Fragen überhaupt nicht; nach drei Monaten war ihr schließlich nur der Hinweis zu entlocken, sie habe meinen Brief ihrer vorgesetzten Landespolizeidirektion Tübingen vorgelegt. Diese wußte wohl auch nicht so recht, was sie antworten sollte, und suchte deshalb Rat beim Innenministerium. Obwohl dieses einst die Maßnahmen angeordnet hatte, stand es der Landespolizeidirektion Tübingen mit ihren Rechtsproblemen, vor die sie meine Anfrage offenbar gestellt hatte, nicht sehr zur Seite. Das Ergebnis dieser polizeilichen Nöte war, daß die Landespolizeidirektion Tübingen genau an dem Tag, an dem sie mir schließlich nach mehr als einem Vierteljahr auf meine Anfrage antwortete, gleichzeitig die Polizeidirektion Sigmaringen anwies, alle Karteikarten unverzüglich zu vernichten. Nur mit größter Mühe gelang es noch, trotzdem die Karteien in Sigmaringen einzusehen; vollständig waren sie freilich nicht. Irritierend war schon, daß mir die Polizeidirektion Sig-

maringen meine telefonische Anfrage am Tag des Eingangs der Tübinger Stellungnahme, wie viele Karteikarten sich in den beiden Karteien befinden, nicht beantwortete. Beim Kontrollbesuch umfaßte die eine Kartei 92, die andere 84 Karteikarten. Bei deren Durchsicht zeigten sich offensichtliche Lücken: es fehlten alle Karteikarten und Einsatzberichte über Personen und Fahrzeuge aus dem Kreis Sigmaringen und ausgerechnet auch eine Reihe von Karteikarten und Einsatzberichten über auswärtige Personen und Fahrzeuge aus den Anfangstagen der Aktion. Auf entsprechende Hinweise meines Amtes hieß es dann im nachhinein, diese seien bereits früher sukzessiv ausgesondert worden. Alles in allem: Wie die Landespolizeidirektion Tübingen im Verbund mit dem Innenministerium hier mein Amt von notwendigen Informationen abschneiden wollte, war keine einmalige Entgleisung, sondern ein markanter Vorfall neben anderen. Von dem, was dazu an Grundsätzlichem zu sagen ist, wird gleich die Rede sein.

3. Nichts wie weg damit

Seit geraumer Zeit beschränken sich Polizeidienststellen immer wieder in ihrer Stellungnahme, die ich wegen der Eingabe eines Bürgers anforderte, auf die Mitteilung, sie hätten aus Anlaß der Anfrage meines Amtes die Daten des Bürgers gelöscht und die dazugehörigen Akten vernichtet. Bisweilen geben sie noch einige weitere Informationen dazu. Durchweg sind diese Stellungnahmen jedoch so abgefaßt, daß mein Amt nicht mehr ersehen kann, was es im einzelnen mit der Datenspeicherung des Bürgers auf sich hatte. Natürlich ist aus der Sicht meines Amtes gegen eine Löschung gespeicherter Daten – auch wenn sie aus der Befürchtung erfolgt, die Datenschutzkontrolle könne einen Rechtsverstoß feststellen – nichts einzuwenden. Um aber die Datenschutzkontrolle nicht zu unterlaufen, muß in solchen Fällen sichergestellt sein, daß vor der Löschung durch die Kontrollinstanz ein vollständiger EDV-Ausdruck der bis dahin gespeicherten Daten erstellt wird und zugleich die der Datenspeicherung zugrundeliegenden Unterlagen noch kurze Zeit so unter Verschuß genommen werden, daß die Polizei sie zwar nicht mehr für polizeiliche Zwecke nutzen kann, die Datenschutzkontrolle aber noch die Möglichkeit hat, sie zu Prüfungszwecken einzusehen. Macht die Polizei dies nicht, ist der Datenschutzkontrolle die Möglichkeit zur umfassenden Aufklärung genommen. Ohne eine solche läßt sich aber oft gar nicht beurteilen, ob die Polizei die Daten eines Bürgers überhaupt und, falls ja, in der Weise wie geschehen speichern, nutzen oder weitergeben durfte. Gerade aber auch auf diese Prüfung hat nach § 19 LDStG jeder Bürger Anspruch, der die unabhängige Datenschutzkontrolle anruft. Dieses Bürgerrecht darf die Polizei nicht dadurch aushöhlen, daß sie tabula rasa macht. Wie bei solchen Methoden der Bürger zu kurz kommt, zeigen schon wenige Beispiele:

– Alles im dunkeln

Ein Bürger schrieb mir, er wisse vom Landeskriminalamt, daß die Polizei seit 1981 Daten über ihn speichert. Weil die Staatsanwaltschaft einst das Ermittlungsverfahren eingestellt habe, fühle er sich durch die Datenspeicherung diskriminiert. Statt im einzelnen zu schildern, was sich zugetragen und weshalb und mit welchen Daten die Polizei den Betroffenen einst für wie lange eingespeichert hatte, schrieb mir das Landeskriminalamt lediglich:

„Herrn ... war vom Landeskriminalamt mit Schreiben vom 15. 10. 1984 Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Da-

ten erteilt worden. Aus diesem Grund wurde vorstehendes Schreiben hierher übersandt. Zu der Anfrage wird mitgeteilt: Herr ... ist in der PAD nicht mehr gespeichert.“

Mit dieser Auskunft ließ das Landeskriminalamt alles im dunkeln. Es verschwieg, welches Delikt dem Betroffenen einst zur Last gelegt worden war und worum es dabei im einzelnen ging, in welche Datei (PAD, INPOL, APIS etc.) und mit welchem Löschtertermin er jeweils eingespeichert war, weshalb die Polizei trotz Einstellung des Ermittlungsverfahrens durch die Staatsanwaltschaft den Bürger weiter speicherte. Deutlich wurde bloß ein schlechtes Gewissen; denn sonst hätte das Landeskriminalamt aus Anlaß meiner Anfrage die Daten des Betroffenen nicht Hals über Kopf gelöscht.

– **Wenig Erhellendes über eine Radfahrt**

Eine Frau bat mich eines Tages, für die Löschung ihrer Daten in der PAD zu sorgen, da die Staatsanwaltschaft das Verfahren wegen § 248 b StGB eingestellt habe. Statt mir zu sagen, aus welchem Anlaß die Frau ein Fahrzeug für wie lange und welchen Zweck benutzt haben soll und welche Daten sie wann für wie lange hierzu eingespeichert hatte, bekam ich von der Landespolizeidirektion Stuttgart I bloß zur Antwort:

„Die Daten über Frau ... wurden im Rahmen des Einzelfall-Löschungserlasses vom 28. 4. 1981 von Amts wegen aus der PAD gelöscht, nachdem das Verfahren von der Staatsanwaltschaft eingestellt wurde und die Daten zur rechtmäßigen polizeilichen Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich waren.“

Wer vermutet hinter einem solchen Brief, was ich im nachhinein nur mühsam anhand der noch greifbaren staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsakte recherchieren konnte: Der Frau war am Bahnhof ihr abgestelltes Fahrrad abhanden gekommen. Sie wußte sich nicht anders zu helfen, als sich in den Sattel eines anderen Fahrrads zu schwingen und nach ihrem zu suchen. Mag man über diese „Selbsthilfe“ denken wie man will: Wenn die Polizei schon meint, eine solche Lappalie einspeichern zu müssen, muß sie wenigstens durch kurze Prüfungsfristen die Angelegenheit im Auge behalten. Denn schließlich ist es kein Pappenspiel, wenn der Polizeicomputer anzeigt, die Frau stehe im Verdacht, ein mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bewehrtes Vergehen des unbefugten Gebrauchs eines Fahrzeugs begangen zu haben.

– **Rückzug hinter Ziffern**

Ein 68jähriger Bürger schrieb mir, im Mai 1988 habe er einen Vertreter für Blitzschutzanlagen schroff abgewiesen, weil dieser ihm weismachen wollte, er sei verpflichtet, seinen Blitzableiter gegen Gebühr überprüfen zu lassen. Ein halbes Jahr später habe ihn die Polizei telefonisch befragt, ob er sich bewußt sei, damals eine Beleidigung begangen zu haben. Auf sein entrüstetes Nein reagierte die Polizei mit seiner Vorladung. Seitdem befürchtet der 68jährige, wegen des Vorfalles gespeichert zu sein. Statt meine Fragen nach den Einzelheiten zu beantworten, schrieb mir die Polizeidirektion Tuttlingen bloß:

„Nach Eingang der Strafanzeige wegen Beleidigung wurden die beim Obengenannten erhobenen Daten gemäß Ziffern 2.5.2 bis 5.2.2.2 der KpS-RL in die Personenauskunftsdatei aufgenommen. Zwischenzeitlich hat die Staatsanwaltschaft Rottweil das Ermittlungsverfahren eingestellt und den Anzeigersteller auf den Privatklageweg verwiesen.

Bei der Überprüfung im Rahmen der Einzelfall-Löschung wurden die Daten gem. Ziffern 5.4, 5.4.1 und 5.4.3 KpS-RL gelöscht. Ein weiterer Datenbestand war und ist nicht vorhanden.“

Warum sie die Daten über den 68jährigen so eifertig aufgrund meiner Anfrage gelöscht hatte, konnte ich nicht mehr rekonstruieren. Ich meine, es hätte der Polizei nicht geschadet, wenn

sie mir, so, wie es ihre gesetzliche Pflicht ist, die Einzelheiten geschildert hätte – auch wenn sie dabei vielleicht hätte einräumen müssen, daß der 68jährige nicht verdient hat, wegen der Affäre um seinen Blitzableiter im Polizeicomputer zu landen.

Anfangs dachte ich, solche nebulöse Antworten von Polizeidienststellen ließen sich rasch abstellen. Doch ich wurde eines anderen belehrt. Die Geschichte begleitete mich nahezu das ganze Jahr 1989 mit Besprechungen und Briefwechsel. Obwohl Innenministerium und Landeskriminalamt schon beim ersten Gespräch eingeräumt hatten, ein solches Vorgehen der Polizei sei mit § 16 Abs. 3 LDSG nicht zu vereinbaren und müsse selbstverständlich abgestellt werden, geschah trotzdem fast ein dreiviertel Jahr nichts. Im Gegenteil: es ging so weiter, selbst das Innenministerium mischte nun so mit. Deshalb war ich schließlich gezwungen, wegen der mangelnden Unterstützung meines Amtes bei der Bearbeitung von Bürgerangaben eine Reihe von Beanstandungen gemäß § 16 Abs. 3 i. V. mit § 18 LDSG auszusprechen. Dies zeigte Wirkung: das Innenministerium wies Ende November die Polizeidienststellen an, wie sie künftig zu verfahren haben. Ob die Sache damit auf dem richtigen Gleis ist, muß die Praxis zeigen. Wenn das Innenministerium auf die angesprochenen Beanstandungen hin die Polizeidienststellen damit zu entschuldigen versucht, daß ihnen die durch seinen Erlaß von Ende November 1989 geschaffene „neue Situation nicht bekannt gewesen sei“, verharmlost es deren Vorgehensweise reichlich. Schließlich sind die Polizeidienststellen nach § 16 Abs. 3 LDSG schon seit Jahr und Tag – nämlich seit 1. April 1980 – verpflichtet, die Datenschutzkontrolle nicht zu unterlaufen, und wußten dies auch längst.

4. Die „Zeitakte“

Nicht umsonst hat die Polizei ein eigenes Kommunikationsnetz: täglich gehen bei ihren Dienststellen Fernschreiben en masse ein. Darunter sind viele Ersuchen um Mithilfe bei der Erledigung von Aufgaben der Absender. Da bittet z. B.

- eine Führerscheinstelle einen Autofahrer, dem der Führerschein entzogen wurde, zur Aufenthaltsermittlung im Polizeicomputer auszuschreiben, weil sie nicht weiß, wo sich dieser aufhält und deshalb der Führerschein nicht eingezogen werden kann;
- das Umweltministerium im Zuge der Sicherheitsüberprüfung eines Mitarbeiters eines Kernkraftwerkes um Auskunft, ob die Polizei über den Mitarbeiter Erkenntnisse hat, die dessen Zuverlässigkeit an diesem Arbeitsplatz in Frage stellen;
- die Polizei aus Bonn im Zuge ihrer Ermittlungen wegen einer Straftat die Polizei in Stuttgart, einen hier wohnenden Mann als Zeugen zu vernehmen;
- eine ausländische Polizeidienststelle die Polizei, einen Pforzheimer wegen des Vorwurfs, er habe im Ausland einen Verkehrsunfall verursacht, zu verhören.

Sobald die Polizeidienststelle das Ersuchen erledigt hat, legt sie das Fernschreiben und ihre Antwort in ihrer Registratur ab. Nach welchem Prinzip dies geschieht, ist bislang von Polizei- zu Polizeidienststelle verschieden. Manche Polizeidienststellen im Lande führen solche Unterlagen als sog. Zeitakte unter dem Namen der Person, die das Ersuchen betraf. Was eine solche Zeitakte genau ist, vermag bei der Polizei keiner so recht zu definieren; der Begriff sei verschwommen, hieß es. 1981 bestimmte das Innenministerium in seinen KpS-Richtlinien dazu:

„Zeitakten können von allen Polizeidienststellen geführt werden. In die Zeitakten werden Vorgänge aufgenommen, deren Aufbewahrung aus polizeilichen Gründen nur für eine begrenzte Zeit erforderlich und bei denen die Anlegung einer Kriminal- oder Ermittlungsakte nicht

geboten ist (z. B. Unterlagen über FS-Fahndungen, Erkenntnisfragen usw.). . . . Zeitakten sind grundsätzlich nach einem Jahr auszusondern.“

Immerhin war damit wenigstens geklärt, daß die einzelnen Polizeidienststellen in Zeitakten geführte Vorgänge wegen ihrer mangelnden Relevanz nicht in die Personenauskunftsdatei PAD, das landesweite polizeiliche Informationssystem, einspeichern dürfen. Doch es kam ganz anders:

4.1 Die Realität 1989

Meine Verblüffung war groß, als wir 1989 bei Kontrollen plötzlich auf solche landesweit abrufbaren PAD-Anzeigen am Bildschirm stießen:



Der Sachkundige sieht daraus auf den ersten Blick, daß das Landeskriminalamt beim Datensatz eines Mutlangen-Blockierers eine Zeitakte zugespeichert und dadurch den Löschtermin für die von der Polizeidirektion Aalen eingespeicherten Sitzblockade (Nötigung) beinahe ein Jahr vom 31. 8. 1988 auf den 1. 8. 1989 heraufgesetzt hat. Wer meint, dies sei belanglos, irrt. Wer nämlich im Polizeicomputer gespeichert ist, läuft ständig Gefahr, in Ermittlungen der Polizei als Tatverdächtiger einbezogen zu werden. Wurde eine Straftat, z. B. ein Diebstahl, Raub oder Betrug, begangen und hat die Polizei bloß ein paar magere Hinweise auf den Täter – z. B. wie alt oder wie groß er in etwa ist, welche Farbe sein Haar hat, ob er bei der Tat eine besondere Arbeitsweise an den Tag legte oder ob in der Gegend ähnliche Straftaten passiert sind – dann gibt sie oft, um mit ihren Ermittlungen weiterzukommen, diese Hinweise in den Polizeicomputer ein und läßt sich alle Personen ausdrucken, auf die zufällig diese Hinweise passen, und bezieht sie in ihre Ermittlungen ein. Wie belastend dies sein kann, erfuhr der Vater eines inzwischen volljährigen Sohnes:

Dieser war als 13jähriger zusammen mit einigen Kameraden in einen Kaugummi-Diebstahl verwickelt. Die Polizei begnügte sich damals, den 13jährigen vorzuladen und ihn zu ermahnen. Jahre später gab es ein böses Erwachen: die Polizei stand eines Tages vor der Tür und befragte im Zuge ihrer Ermittlungen wegen eines Mordfalls in einer Nachbargemeinde seine Mutter, was ihr Sohn am Tattag gegessen, wo er sich aufgehalten habe und ob er ein Messer besitze. Dazu war es, wie der besorgte Vater dann von der Polizei hörte, bloß gekommen, weil das Polizeipräsidium Karlsruhe bei ei-

ner Recherche im Polizeicomputer aus Anlaß des Mordfalls auf den noch wegen der Kaugummi-Affäre gespeicherten Sohn gestoßen war. Später schied es ihn zwar als Tatverdächtigen eindeutig aus, doch der besorgte Vater wollte diesmal sichergehen, daß nichts mehr über seinen Sohn gespeichert ist, und wandte sich 1989 an mich. Ich konnte ihn beruhigen: Mittlerweile hatte das Polizeipräsidium Karlsruhe den Kaugummi-Diebstahl gelöscht; anderes ist über den Sohn nicht registriert.

Wenngleich es gewiß nicht jedem, der einmal mit der Polizei zu tun hatte, so ergehen muß, ist es trotzdem unerläßlich, daß die Polizei niemand länger als von Rechts wegen erlaubt speichert. Deshalb darf auch niemand wegen einer ihm zur Last gelegten Straftat bloß deshalb länger im Polizeicomputer gespeichert werden, weil eine Polizeidienststelle zufällig aus Anlaß eines Amtshilfeersuchens eine Zeitakte zur Fristenüberwachung zuspeichert. Gerade aber das Gegenteil geschah nur zu oft: bloß weil Polizeidienststellen ganz alltägliche Routineanfragen in Zeitakten abgelegt und Hinweise auf diese Akten in der PAD eingespeichert hatten, blieben Straftaten länger gespeichert als erlaubt:

- Allein weil das Landeskriminalamt die zum 1. Aug. 1989 anstehende Aussonderung seiner Zeitakte per Computer überwachen wollte, wurde die am 31. Aug. 1988 zur Löschung angestandene Nötigung des eingangs erwähnten Mutlangen-Blockierers auf diesen Termin hochgesetzt. Zu dieser Zeitakte kam es, weil das Landesamt für Verfassungsschutz beim Landeskriminalamt nach eventuellen Erkenntnissen über den Mutlangen-Blockierer angefragt und dieses darauf die gespeicherte Nötigung mitgeteilt hatte.
- Nicht besser erging es dem V., den die Polizeidirektion Pforzheim wegen angeblichen Leistungsbetrugs zehn Jahre lang bis August 1988 eingespeichert hatte. Flugs wurden daraus elf Jahre, als das Landeskriminalamt den Hinweis auf seine Zeitakte zuspeicherte. In dieser befanden sich drei ihm bloß zur Kenntnis zugesandte Fernschreiben anderer Polizeidienststellen.
- Auch den W., den die Polizeidirektion Tübingen wegen Nötigung aus dem Jahr 1978 für zehn Jahre eingespeichert hatte, holte die Zeitakte ein. Im Handumdrehen verlängerte sich diese Speicherung um 17 Monate, als das Landeskriminalamt einen Hinweis auf seine Zeitakte einspeicherte. In ihr ging es um ein Ermittlungersuchen der Schweizer Polizei, weil W. mit seinem Fahrzeug in St. Moritz ein Verkehrsschild gestreift haben soll.
- Beim X., den das Polizeipräsidium Mannheim wegen des Verdachts, 1978 zwei Zeitschriften im Wert von 7,50 DM gestohlen zu haben, sage und schreibe mit einer zehnjährigen Speicherfrist bis Spätsommer 1988 eingespeichert hatte, setzte das Landeskriminalamt mit der Zuspeicherung seiner Zeitakte noch eins drauf: er blieb wegen Ladendiebstahls insgesamt elf Jahre gespeichert und dies, obwohl es in der Zeitakte bloß darum ging, daß das Landeskriminalamt dem Landesamt für Verfassungsschutz im Zuge einer Sicherheitsüberprüfung des X. mitteilte, es habe keine Erkenntnisse über ihn.
- Auch Y., den die Polizeidirektion Tauberbischofsheim wegen einer Sitzblockade vom Januar 1986 für drei Jahre bis Februar 1989 eingespeichert hatte, erging es kaum besser. Im Zuge seiner Sicherheitsüberprüfung teilte das Landeskriminalamt im Juni 1988 auf Anfrage dem Landesamt für Ver-

fassungsschutz Nordrhein-Westfalen die gespeicherte Sitzblockade mit, legte hierüber eine Zeitakte an und speicherte sie mit der Folge in die PAD ein, daß sich die Speicherung wegen der Sitzblockade um ein halbes Jahr verlängerte.

- Auch der 16½ Jahre alte Z., den die Polizeidirektion Baden-Baden 1983 wegen Vortäuschung einer Straftat bis Sommer 1988 eingespeichert hatte, entging der Zeitakte nicht. Er blieb ein weiteres Jahr gespeichert, bloß weil das Landeskriminalamt seine Zeitakte über eine Anfrage des Militärischen Abschirmdienstes im Zuge einer Sicherheitsüberprüfung des Z. zuspeicherte.

Alles in allem: Ob eine Polizeidienststelle über Amtshilfeersuchen überhaupt eine Zeitakte anlegt und ob sie diese mit Hilfe ihrer Registraturkartei oder der PAD verwaltet, hängt oft vom Zufall ab. Daß solche Zufälligkeiten in der PAD eine Rolle spielen, war mir neu.

4.2 Die Ursachen

Um zu verstehen, wie es dazu kommen konnte, muß man sich folgendes in Erinnerung rufen. 1982/83 änderte das Landeskriminalamt die Konzeption der PAD gründlich. In Zukunft sollte sie nicht allein eine Straftaten-/Straftäterdatei sein, sondern auch zu zwei ganz anderen Zwecken, nämlich der Erstellung der Kriminalstatistik und der Aktenverwaltung dienen. Natürlich läßt sich bei der hohen Zahl von Fällen, die die Polizei zu bearbeiten hat, im Prinzip nichts dagegen sagen, daß sie die Möglichkeiten der EDV nutzt, um die Kriminalstatistik zu erstellen und ihre Akten so zu führen, daß sie diese jederzeit wieder auffinden und, sobald sie nicht mehr gebraucht werden, aussondern kann. Mir wäre aber von Anfang an lieber gewesen, wenn das Landeskriminalamt getrennte EDV-Verfahren entwickelt und damit nicht so unterschiedliche Zwecke in der PAD verquickt hätte. Denn das Risiko, daß es zu unzulässigen Wechselwirkungen zwischen den unterschiedlichen Speicherzwecken Straftaten-/Straftäterdatei, Kriminalstatistik und Aktenaussonderungsüberwachung kommt, war von Anfang an groß. Mein Bestreben war deshalb, wenn die Polizei schon alles in einem einzigen komplexen EDV-System abwickeln will, auf jeden Fall sicherzustellen, daß das bloß zu Zwecken der Aktenverwaltung gespeicherte Aussonderungsdatum einer Zeitakte keinesfalls die Löschtermine tatsächlich oder mutmaßlich begangener gespeicherter Straftaten beeinflussen darf und daß es bei der Speicherung zu Zwecken der Vorgangsverwaltung keinesfalls dazu kommen darf, daß eine Polizeidienststelle sozusagen über den Computer Einblick in die Registratur einer anderen Polizeidienststelle erhält. Darauf hat mein Amt das Innenministerium bereits Ende 1983 in einer ausführlichen Stellungnahme zur Umstellung der PAD hingewiesen. Doch das Innenministerium ging, anstatt alles Neue bis ins Detail vorab testen und erproben zu lassen, bei der Umstellung einen anderen Weg: es ließ das Landeskriminalamt alles ins Werk setzen, ohne die Auswirkungen der Umstellung in allen technischen Details geprüft zu haben. Damit nahm das Malheur mit den Zeitakten seinen Anfang. Obwohl die Dienstweisung zur neukonzipierten PAD schon 1983 die Möglichkeit eröffnete, die PAD für Zwecke der Aktenverwaltung zu nutzen, hatte das Landeskriminalamt damals – wie sich bei einem Kontrollbesuch 1989 herausstellte – noch kein spezielles Programm hierfür. Nichtsahnend fingen Polizeidienststellen trotzdem an, Personen in der PAD zu erfassen, um eine über sie angefallene

Akte per Computer verwalten zu können. Als dies 1984 der Leiter der Registratur des Landeskriminalamts bemerkte und seine EDV-Abteilung hierüber informierte, machte sich einer deren Mitarbeiter ans Werk und erstellte Vorgaben zur Programmierung der „Aussonderung von Zeitakten“. Dabei vergaß er, ausdrücklich vorzugeben, daß der Aussonderungstermin für die Zeitakte nicht den Löschtermin für gespeicherte Straftaten beeinflussen und der gespeicherte Hinweis auf die Zeitakte von keiner anderen als der aktenführenden Polizeidienststelle abrufbar sein darf. Mit darauf ist zurückzuführen, daß die PAD-Programme für Zeitakten in zweifacher Hinsicht fehlerhaft arbeiten:

- Statt jede Auswirkung des eingespeicherten Aussonderungsdatums für eine Zeitakte auf die Berechnung des Löschtermins gespeicherter Straftaten programmtechnisch völlig zu unterbinden, geschah nichts dergleichen. Die Folge davon ist: die für die Berechnung des Löschtermins gespeicherter Straftaten maßgeblichen PAD-Programme prüfen bloß ab, ob das zugespeicherte Aussonderungsdatum einer Zeitakte später liegt als der Löschtermin gespeicherter Straftaten und setzen immer dann, wenn es so ist, diesen entsprechend hoch.
- Außerdem ist infolge der fehlenden programmtechnischen Abkoppelung der zugespeicherte Hinweis auf eine Zeitakte zum PAD-Datensatz einer Person, die bereits wegen einer mutmaßlich oder tatsächlich begangenen Straftat PAD-erfaßt ist, landesweit abrufbar.

Als mein Amt im Mai 1989 zufällig bei einer PAD-Abfrage über einen Mutlangen-Blockierer erstmals auf diesen Automatismus stieß, überprüfte es ca. 880 PAD-Datensätze von Bürgern, bei denen das Landeskriminalamt oder die Polizeidirektion Pforzheim zu einer einzigen gespeicherten Straftat einen Hinweis auf eine Zeitakte zugespeichert hatten. Das Ergebnis davon war: in 129 Fällen hat die Zuspeicherung der Zeitakte zu einer Höhersetzung des Löschtermins der gespeicherten Straftat geführt. Dabei war in 104 dieser 129 Fälle der Löschtermin für die gespeicherte Straftat schon seit geraumer Zeit verstrichen. Insgesamt waren zum 1. Sept. 1989 in der PAD mittlerweile bei 9 583 Personen Hinweise auf Zeitakten gespeichert.

4.3 Die Bewertung

Die Gestaltung der PAD-Programme bei der Zuspeicherung von Zeitakten in der PAD trägt den §§ 9, 10 LDSG nicht Rechnung. Danach dürfen einem Betroffenen zur Last gelegte Straftaten in der PAD nur so lange gespeichert werden, als dies zu Zwecken der repressiven und präventiven Kriminalitätsbekämpfung erforderlich ist. Näheres dazu hat das Innenministerium 1981 in seinen Richtlinien für die Führung Kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen (KpS-Richtlinien) konkretisiert. Danach darf immer nur die Polizeidienststelle, die das Ermittlungsverfahren wegen einer strafbaren Handlung führt, diese in die PAD einspeichern, und zwar je nach der Schwere des Delikts und dem Alter des Verdächtigen/Beschuldigten unterschiedlich lang. Um den Polizeibeamten die Arbeit zu erleichtern, geben die KpS-Richtlinien zugleich Regelfristen dazu an die Hand: sie betragen bei Erwachsenen 10 Jahre, bei Jugendlichen 5 Jahre und bei Kindern 2 Jahre. Darüber hinaus darf eine Speicherung ausnahmsweise nur verlängert werden, wenn „wegen der Art und Ausführung der begangenen Tat Wiederholungsgefahr besteht oder die Speicherung

der Daten aus anderen schwerwiegenden Gründen zur Strafverfolgung oder Abwehr konkreter Gefahren erforderlich ist“. An diesen Voraussetzungen fehlt es bei der erfolgten Höhersetzung von Speicherfristen durch die Zuspeicherung einer Zeitakte: so gibt beispielsweise allein die Tatsache, daß im Zuge der Sicherheitsüberprüfung das Landeskriminalamt einer Verfassungsschutzbehörde, dem Militärischen Abschirmdienst oder dem Umweltministerium auf Anfrage gespeicherte Erkenntnisse mitgeteilt hat, nichts dafür her, daß der Sicherheitsüberprüfte künftig noch einmal straffällig werden könnte.

Daß jeder der 23 000 Polizeibeamten im Lande bei jedem Abruf der PAD auch sieht, ob und welche Polizeidienststelle eine Zeitakte zugespeichert hat, verstößt gegen § 10 Abs. 1 i. V. mit § 4 Abs. 2 Nr. 2 LDSG. Da einzelne Polizeidienststellen Zeitakten nur zur Sicherstellung der termingerechten Aussonderung einspeichern, müssen dies andere Polizeidienststellen nicht wissen. Zum Beispiel geht es die Polizeidirektion Pforzheim nichts an, welche Zeitakten das Landeskriminalamt führt und umgekehrt.

Diese Verstöße beanstandete ich nach § 18 LDSG. Über vier Monate brauchte das Innenministerium, bis es mir endlich darauf antwortete: es meint zwar, alles sei mit rechten Dingen zugegangen, will jedoch in Zukunft nur noch bei den Zeitakten, die „zur repressiven oder präventiven Kriminalitätsbekämpfung erforderlich“ sind, wie bislang verfahren. In den anderen Fällen plant es Einschränkungen. Was das alles konkret bedeuten soll, sagt das Innenministerium nicht klar; weitere Diskussionen sind deshalb unerlässlich.

4.4 PS oder Wie das Landeskriminalamt PAD-Programme erstellt und ändert

Weil es sich bei dem Malheur mit der Zeitakte erneut um einen Programmfehler in der PAD handelt, blieb nichts anderes übrig, als sich generell mit der Art und Weise zu befassen, wie das Landeskriminalamt bei der Programmierung seines komplexen EDV-Verfahrens Personenauskunftsdatei (PAD) vorgeht. Die Sache sieht so aus:

Das EDV-Verfahren PAD besteht aus einer Vielzahl von Einzelprogrammen, den sog. Modulen. Gegenwärtig sind es ca. 50 in Assembler programmierte Module, die beim PAD-Betrieb auf vielfältige Weise zusammenwirken: allein ca. 20 Module müssen in Aktion treten, wenn eine Polizeidienststelle einen einzigen Hinweis auf eine Zeitakte einspeichern will. Was das einzelne Modul im konkreten Fall zu tun hat, teilt ihm das System durch verschiedene Steuerzeichen mit. Schleichen sich in PAD-Module Fehler ein, kann dies weitreichende Folgen haben. Verhängnisvoll ist vor allem, wenn sie sich über längere Zeit unerkannt auswirken. Wegen der vielfältigen Verflechtungen und gegenseitigen Abhängigkeiten der einzelnen PAD-Module ist es unerlässlich, daß jede Version jedes Moduls mit größter Sorgfalt geplant, programmiert, getestet, freigegeben und dokumentiert wird. Daran ließ es das Landeskriminalamt in mancherlei Hinsicht fehlen:

4.4.1 Programmdefinition und -auftrag

Seit langem ist in der EDV Standard, daß die Stelle, die ein neues Programm zur Erledigung bestimmter Aufgaben einsetzen will, diese Absicht klar definiert. Dabei muß sie präzise Vorgaben machen, was das Programm im einzelnen zu leisten und zu gewährleisten hat und auf die dabei zu beachtenden Vorschriften und Rahmenbe-

dingungen hinweisen. Schon daran ließ es das Landeskriminalamt in der Vergangenheit bei der Programmierung von PAD-Modulen vielfach fehlen. Es konnte im Zuge von Kontrollbesuchen längst nicht zu allen PAD-Modulen solche Programmdefinitionen vorlegen, z. B. nicht für die grundlegende Neuprogrammierung im Zuge der PAD-Umstellung in den Jahren 1982/83.

Auch setzte vielfach die EDV-Koordinierungsstelle im Landeskriminalamt diese Programmwünsche nicht so um, daß dem Programmierer Umfang und Grenzen des gewünschten Programms klar werden. Eine Umsetzung ist aber bei einem so komplexen EDV-Verfahren wie der PAD unerlässlich. Sagt man dem Programmierer in der Sprache seiner EDV-Welt nicht ganz genau, was er zu tun oder zu unterlassen hat, ist das Risiko viel zu hoch, daß er in seinem Programm die Programmvorgabe nicht richtig umsetzt. Hätte man dem Programmierer z. B. ausdrücklich vorgegeben, daß die Zuspicherung einer Zeitakte den Termin für die Löschung gespeicherter Straftaten nicht beeinflussen darf, wäre er darauf gestoßen worden, daß er diesen Aspekt bei der Programmierung zu beachten hat.

4.4.2 Test und Freigabe

Auch Test und Freigabe der einzelnen PAD-Module ließen vielfach zu wünschen übrig. Das Landeskriminalamt überließ den Test der Programme oft dem Programmierer selbst. Anstatt dabei von der Fachabteilung vorgegebene, alle Eventualitäten der PAD berücksichtigende Testdatensätze zu benutzen, dachte er sich die Testdatensätze meist selbst aus. Auch ließ das Landeskriminalamt neue Modulversionen bestenfalls nur in deren Zusammenspiel mit PAD-Modulen, bei denen es mit Wechselwirkungen rechnete, testen. Eine solche Vorgehensweise verdient den Namen Test nicht. Ein ordnungsgemäßer Test verlangt, daß jedes neue oder geänderte PAD-Modul in einer alle Eventualitäten des PAD-Verfahrens berücksichtigenden Testdatenbank nicht nur auf seine Funktionalität und Wirkung auf einige andere Module, sondern auf seine Wirkweise im gesamten System getestet wird. Hätte das Landeskriminalamt so getestet, wären sicherlich die gravierenden Fehler, die ihm bei der Zuspicherung von Zeitakten und bei seinem PAD-Schnittstellenprogramm (vgl. 9. Tätigkeitsbericht, LT-Drs. 10/950, S. 25 ff.) unterlaufen sind, ans Licht gekommen.

Auch haperte es bei den Programmfreigaben: Das Landeskriminalamt hätte unbedingt sicherstellen müssen, daß sich in keinem Fall Programmierer selbst die Programmfreigabe bescheinigen können. Vielmehr ist seit langem EDV-Standard, daß nach dem Abschlußtest die Programmfreigabe stets die Stelle, von der die Vorgabe stammt, im Zusammenwirken mit der EDV-Koordinierungsstelle zu bescheinigen hat. Nicht genug: Erst im Zuge meiner Kontrollen begann das Landeskriminalamt aus den Handakten der einzelnen Programmierer „Programmfreigaben“ zusammenzusuchen und in einem Ordner zu sammeln. Ob es für alle bisherigen Versionen seiner PAD-Programme solche findet, bezweifle ich: Zu viele Lücken wies die neue Programmfreigabensammlung auf. Beispielsweise konnte das Landeskriminalamt für

das zentrale PAD-Abfragemodul nur Programmfreigaben für die Versionen 52 bis 69 und für das auch für die Berechnung der Löschtermine gespeicherter Straftaten zuständige Fristenmodul nur Programmfreigaben für die Versionen 12 bis 14 vorlegen.

4.4.3 Versionsnummern

Wie viele Versionen eines PAD-Moduls es gibt und von wann bis wann welche Version jeweils eingesetzt war, konnte das Landeskriminalamt weder sagen noch ließ sich dies anhand einer Durchsicht der Quellcodes feststellen. Bei einem Modul kamen wir schließlich dahinter, daß das Geheimnis der hohen aktuellen Versionsnummer und fehlender Versionen in dieser Kette mit einem kuriosen Umstand zu tun hat: Der Programmierer dieses PAD-Moduls erhöhte bei der Umstellung des Betriebssystems des Rechners von BS 1000 auf BS 2000 die Versionsnummern einfach um 200. Man darf nicht glauben, daß dies Nebensächlichkeiten sind. Wird dem Programmierer nicht von vornherein klar vorgegeben, unter welchen Voraussetzungen für ein PAD-Modul eine neue Version mit einer neuen Versionsnummer zu erstellen ist, besteht die Gefahr, daß als neue Versionen auch rein kosmetische Korrekturen, z. B. des Kommentars, ohne Auswirkungen auf die PAD laufen. In einem solchen Fall kann leicht passieren, daß die erforderliche Programmsicherung ins Leere läuft. So ist es nämlich, wenn statt der letzten drei Versionen bloß eine Version dreimal in unterschiedlicher Aufmachung vorgehalten wird.

4.4.4 Dokumentation

Die Dokumentation des PAD-Verfahrens ließ an Vollständigkeit und Klarheit zu wünschen übrig. Vor allem fehlt bislang völlig eine Gesamtbeschreibung des PAD-Verfahrens, aus der sich ein zuverlässiger Überblick über Aufbau und Ablauf des gesamten Verfahrens, seine möglichen Anwendungen sowie über alles Wesentliche zur Bedienung, Wartung und Pflege ergibt. Nur aus einer solchen Beschreibung kann aber jeder, den es angeht – z. B. der Systemprogrammierer, ein neuer Mitarbeiter des Landeskriminalamts im EDV-Bereich, die Aufsichtsbehörde, die Datenschutzkontrolle – ersehen, wie das PAD-Verfahren im wesentlichen abläuft, aus welchen Modulen es besteht und welche Funktion die einzelnen Module haben.

Außerdem hat das Landeskriminalamt bislang nicht für alle Module eine Funktionsbeschreibung; manche sind im Quellcode knapp beschrieben, über einige andere hat der jeweilige Programmierer eine Funktionsbeschreibung in seiner elektronischen Handakte. Keinerlei Funktionsbeschreibung gibt es bislang von 10 der 50 PAD-Module; darunter sind sogar drei zentrale Steuerungsmodule. Ferner sind manche Flußdiagramme/Struktogramme wegen ihrer teils nichtssagenden, teils unverständlichen Kommentare und Abkürzungen kaum lesbar: z. B. ist in einem Flußdiagramm an verschiedenen Stellen in unterschiedlichem Zusammenhang von „PK-Latte“ die Rede, ohne daß es diesen Begriff irgendwo definiert. Zudem fehlen in den Flußdiagrammen/Struktogrammen durchweg Verweise, wo die dargestellten Funktionen sich im Quellcode des dazugehörigen Programms finden.

All diese Mängel beanstandete ich vor kurzem nach § 18 Abs. 1 LDSG i. V. mit Nr. 10 der Anlage zu § 8 Abs. 1 LDSG und unterbreitete dem Landeskriminalamt detaillierte Vorschläge, was im einzelnen zur Behebung dieser Mängel zu geschehen hat. Ich hoffe, daß es alles daransetzt, diese alsbald abzustellen.

5. Sorgloser Umgang mit der Tagebuchkartei

Zuname, Vorname, Geburtsname		Geburtsdag und Geburtsort	
Maier, A....		29.12.19.. Bregenz/Österr.	
Stand und Beruf		Wohnort und Wohnung	
verh. Bäcker		Stgt.-..., ...str. 13/6	
Tagebuch-Nr.	B/G/V/A *)	Strafbare Handlung	Tatzeit
K-13, .../73	B.	Nötigung	7.9.73
E-7, .../79	B.	Aufenthalt.	1979
(Anzeigenkartei für die Kriminalpolizei)			
* B:Beschuldigter / G:Geschädigter / V:Verdächtiger / A:Anzeigerstatter			

So oder noch inhaltsreicher sahen 7 Karteikarten aus, die mir 1989 jemand mit dem Bemerkten zusandte, diese Daten würden bei der Landespolizeidirektion Stuttgart II „frei für jeden zugänglich zur Verfügung liegen“. Wie der unbekannt Absender an die Karteikarten kam, weiß ich nicht. Als wir sie der Landespolizeidirektion Stuttgart II zeigten, stellte sich schnell heraus, daß diese Karteikarten aus ihrer Tagebuchkartei stammten.

Darin registriert ihre Kriminalpolizei alles, was sie tut, um die Vorgänge leicht wieder finden zu können. Auf der Karteikarte wird jeweils außer den Personalien, der Eigenschaft als Verdächtiger/Beschuldigter, Geschädigter oder Anzeigerstatter vornehmlich das Delikt, dessen Tatzeit und das Aktenzeichen vermerkt, unter dem der Vorgang abgelegt ist. Hat die Kriminalpolizei der Landespolizeidirektion Stuttgart II mit derselben Person später wieder zu tun, ergänzt sie ihre Karteikarte. Die Tagebuchkartei umfaßt zur Zeit etwa 400 000 Karteikarten, die in diversen Schränken und Kästen einsortiert sind. Diese stehen in einem der Räume der Registratur der Landespolizeidirektion Stuttgart II. Will jemand die Registratur betreten, muß er an der zentralen Eingangstür klingeln und warten, bis geöffnet wird. Erst einmal eingelassen konnte bis vor kurzem jeder jeden Raum innerhalb der Registratur betreten, also auch den Raum mit der Tagebuchkartei. Dort herrschte ein ständiges Kommen und Gehen, weil viele um Auskunft aus der Tagebuchkartei nachsuchten. Trotzdem standen die Schränke und Kästen mit der Tagebuchkartei während des Dienstbetriebs immer offen. Dies war selbst dann so, wenn keine der beiden mit der Führung der Tagebuchkartei betrauten Mitarbeiterinnen im Raum war. So war es alles andere als ein Kunststück, sich aus der Tagebuchkartei selbst zu bedienen.

Die Landespolizeidirektion Stuttgart II hatte versäumt, durch organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, daß auf die Tagebuchkartei nur die mit deren Führung betrauten Mitarbeiterinnen zugreifen können. Sie hätte dafür sorgen müssen, daß zum einen nur solche Bedienstete den Raum mit der Tagebuchkartei betreten können, die tatsächlich eine Auskunft aus dieser begehren, und zum

anderen, daß diese durch eine Abschränkung daran gehindert werden, selbst Karteikarten zu entnehmen. Selbstverständlich muß die Tagebuchkartei auch verschlossen werden, wenn die mit ihrer Führung befaßten Mitarbeiterinnen den Raum verlassen. Auf meine Beanstandung dieser Mängel nach § 8 i. V. mit § 18 LDSG sagte mir die Landespolizeidirektion Stuttgart II zu, all diese Maßnahmen alsbald zu treffen. Inzwischen soll dies geschehen sein.

6. Einzelne Datenschutzverstöße und ihre Folgen

6.1 Ed-Fotos in der Führerscheinakte

Ein Bürger staunte nicht schlecht, als ihm seine Führerscheinstelle 1989 zusammen mit seinem nicht mehr benötigten Paßbild Fotos aus seiner 1983 erfolgten erkennungsdienstlichen (ed)-Behandlung durch die Polizeidirektion Heidelberg zusandte. Auch ich war reichlich überrascht, als er sich daraufhin an mich wandte. Denn diese ed-Fotos hätte es laut eines erst wenige Wochen zuvor zwischen der Polizeidirektion Heidelberg und meinem Amt geführten Schriftwechsels eigentlich gar nicht mehr geben dürfen. Leider ließ sich nur noch der Anfang und das Ende der Odyssee, die diese ed-Fotos wohl hinter sich hatten, klären:

Ein Blick in die Führerscheinakte der Führerscheinaußenstelle Sinsheim des Landratsamts Rhein-Neckar-Kreis bestätigte rasch: der Bürger hatte in der Tat die ed-Fotos von dort erhalten. Auch erinnerte sich die Mitarbeiterin der Führerscheinaußenstelle Sinsheim wegen des ungewöhnlichen Formats und der Art und Weise, wie der Bürger darauf abgebildet war, noch gut daran, daß sie dem Mann im August 1988 diese zugesandt hat. Im dunkeln blieb dagegen, wie diese ed-Fotos einst in die Führerscheinakte gekommen waren. Nichts ist darin dazu vermerkt. Auch konnte die Führerscheinaußenstelle Sinsheim bloß sagen, dies müsse vor 1985 passiert sein: damals habe der Bürger noch in Wiesloch gewohnt und die dortige Führerscheinaußenstelle die Akte geführt. Diese Stelle vermochte freilich ebenfalls nicht anzugeben, wie es dazu gekommen war. Genauer wußte auch die Polizeidirektion Heidelberg, die die ed-Fotos einst gefertigt hatte, nicht. Eine entscheidende Ursache für den Vorfall hat diese aber jedenfalls gesetzt: Bis Anfang 1987 fertigte sie nämlich bei jeder erkennungsdienstlichen Behandlung statt der an sich vorgeschriebenen zwei insgesamt sechs Sätze ed-Fotos, um bei Bedarf auf die überzähligen Mehrstücke schnell zurückgreifen zu können. Überzählige ed-Fotos bewahrte sie in einem Schrank auf. Sobald ed-Unterlagen zu vernichten sind, sieht sie auch dort nach und bezieht gegebenenfalls Vorratsbilder in die Vernichtungsaktion ein. So will sie auch im Fall des Bürgers vorgegangen sein.

Diese Praxis der Polizeidirektion Heidelberg war nicht in Ordnung. Zum einen hätte sie bei der ed-Behandlung des Bürgers keine ed-Fotos auf Vorrat fertigen dürfen. Zum anderen hätte sie genau Buch führen müssen, wie viele ed-Fotos sie bei seiner erkennungsdienstlichen Behandlung 1983 gefertigt hat und wann sie wie viele davon an welche Stelle weitergegeben hat. Weil die Polizeidirektion Heidelberg dies nicht tat, ließ sie es an den erforderlichen Datensicherungsmaßnahmen fehlen. Diesen Verstoß gegen Nr. 10 der Anlage zu § 8 LDSG beanstandete ich vor kurzem gemäß § 18 LDSG. Dem Bürger riet ich, die ihm von der Führerscheinaußenstelle Sinsheim zugesandten ed-Fotos alsbald durch die Polizei vernichten zu lassen oder selbst zu vernichten, damit sie nicht erneut in fremde Hände gelangen.

6.2 Die danebengegangene Fehlerkorrektur

Ende August 1985 nahm eine Stuttgarterin zusammen mit einer Reihe anderer Leute zum ersten und einzigen Mal an einer Sitzblockade in Mutlangen teil, um gegen die Aufstellung von Pershing-II-Raketen im Zuge des Nachrüstungsbeschlusses des Deutschen Bundestages vom November 1983 zu demonstrieren. Die Polizeidirektion Aalen erfaßte die Frau so, wie es üblich und zulässig ist, für drei Jahre in der PAD; Löschtermin war demgemäß der 31. Aug. 1988. Trotzdem mußte einer meiner Mitarbeiter bei einer Kontrolle im Mai 1989 feststellen, daß die Frau noch wegen dieser Sitzblockade gespeichert ist. Bloß staunen kann man über die Fehler, die bis dahin der Polizei unterlaufen waren; erst recht aber darüber, wie die Polizeidirektion Aalen dann alles wieder ins Lot bringen wollte:

- Den ersten Fehler setzte das Landeskriminalamt mit seinem fehlerhaften PAD-Schnittstellenprogramm, das es zumindest bei Bestandspflegeläufen zur Jahreswende 1987/88 eingesetzt hatte (vgl. 9. Tätigkeitsbericht, LT-Drs. 10/950, S. 24 ff.). Damals setzte der Computer in Tausenden von Fällen dreijährige Speicherfristen automatisch auf zehn Jahre hoch. So erging es auch dem Datensatz der Stuttgarterin; aus dem Löschtermin „31. Aug. 1988“ wurde der „31. Aug. 1995“.
- Den zweiten Fehler beging die Polizeidirektion Aalen: als sie Anfang Juli 1988 den fälschlicherweise hochgesetzten Löschtermin im Datensatz der Stuttgarterin auf den 31. Aug. 1988 korrigierte, hätte sie danach nicht einfach die Hände in den Schoß legen und darauf vertrauen dürfen, daß der Computer die Löschung besorgt. Weil dieser nämlich damals bereits alle PAD-Datensätze aufgerufen hatte, die im zweiten Halbjahr 1988 zur Löschung heranstanden, war derjenige unserer Stuttgarterin nicht dabei. Der Computer hatte ihn wegen des damals noch gespeicherten falschen Löschtermins (31. Aug. 1995) übersprungen. Dies hätte die Polizeidirektion Aalen bedenken und deshalb bei ihrer Korrektur des fehlerhaften Löschtermins Anfang Juli 1988 sicherstellen müssen, daß die in wenigen Wochen fällige Löschung tatsächlich auch erfolgt. Weil sie dies nicht tat, blieb die Stuttgarterin mit ihrer Sitzblockade weiterhin gespeichert; dies verstieß gegen §§ 8, 9, 13 Abs. 3 LDSG.
- Dem Ganzen setzte Anfang Mai 1989 die Polizeidirektion Aalen die Krone auf. Als einer meiner Mitarbeiter damals bei einer Kontrolle im Landeskriminalamt die inzwischen viel zu lange und deshalb unzulässige PAD-Speicherung über die Stuttgarterin entdeckte und noch an Ort und Stelle fernmündlich die Polizeidirektion Aalen darauf hinwies, machte sie das Gegenteil von dem, was sie von Rechts wegen hätte tun müssen: Anstatt wenigstens jetzt den Datensatz zu löschen, verlängerte sie seine Speicherung bis 31. Aug. 1990 und vermerkte zur Begründung in ihrer Akte bloß: „Verfahren ist in der Berufung“. Noch selten habe ich ein solch ungeschicktes und zugleich offensichtlich rechtswidriges Vorgehen erlebt, Fehler zu übertünchen. Bekanntlich darf die Polizei, wie sie selbst in den KpS-Richtlinien festgelegt hat, eine Speicherung nur verlängern, wenn wegen Art und Ausführung der Tat Wiederholungsgefahr besteht. Eine solche ließ sich allein aus der Tatsache, daß das Strafverfahren gegen die Stuttgarterin wegen der gespeicherten Sitzblockade in der Berufung anhängig ist, keinesfalls ableiten. Das sah die Polizeidirektion Aalen bislang auch so und hatte folglich bis dato bei Ablauf der dreijährigen Speicherfrist die gespeicherte Sitzblockaden von Mutlanger Erstblok-

kierern immer gelöscht – ganz gleich, ob deren Strafverfahren wegen Nötigung abgeschlossen oder noch anhängig war. Weshalb die Polizeidirektion Aalen all dies vergessen und im Fall der Stuttgarterin eine Kehrtwendung gemacht hat, bleibt wohl ihr Geheimnis.

Auf meine Beanstandung dieser Verstöße gegen §§ 8, 9, 13 Abs. 3 i. V. mit § 18 LDSG reagierte das Innenministerium erst nach 4 Monaten Bedenkzeit. Man kann nur staunen: Selbst für die kuriose Verlängerung der Speicherfrist brachte es Verständnis auf. Seine hypothetischen Erwägungen, die Speicherung der Sitzblockade sei über den 1. Sept. 1988 hinaus bis zum automatischen Löschlauf im Winter 1988 zulässig gewesen, zielen an der Sache vorbei, weil dieser den Datensatz der Stuttgarterin gar nicht erfaßte.

6.3 Der verhinderte Schwarzpulvererwerbsschein

Im Frühjahr 1989 beantragte ein Bürger die Verlängerung seines Schwarzpulvererwerbsscheins. Das Bürgermeisteramt lehnte ihm das mit der Begründung ab, die Polizeidirektion Heidelberg habe ihm auf Anfrage mitgeteilt, er sei seit 1981 wegen Hehlerei gespeichert. Diese Begründung mißfiel dem Bürger sehr, da er einst völlig zu Unrecht in den Hehlereiverdacht geraten sei. Offensichtlich lag er damit nicht falsch. Denn das Landeskriminalamt löschte nach meiner Aufforderung, zu dem Vorgang Stellung zu nehmen, sofort die Daten des Bürgers und teilte mir Anfang Juni 1989 bloß mit, zur Speicherung sei es einst gekommen, weil dem Bürger „zur Last gelegt worden war, beim Bau einer Pergola Baumaterialien verwandt zu haben, welche in einem Baugeschäft gestohlen worden sind“. Da der Bürger über acht Jahre lang gespeichert war, wollte ich mich mit dieser kargen Auskunft nicht zufrieden geben. Auf meine Nachfrage stellte sich heraus, daß das Landeskriminalamt wieder einmal – diesmal im Zusammenspiel mit der Polizeidirektion Heidelberg – die polizeilichen Ermittlungsakten bereits ausgesondert hatte, noch ehe ich darin Einsicht nehmen konnte. Das Landeskriminalamt konnte mir lediglich noch ein paar wenige Kopien, die es sich aus der Ermittlungsakte der Polizeidirektion Heidelberg gefertigt hatte, überlassen. Warum es mich in seiner Stellungnahme so knapp abspeisen wollte, wurde bereits bei der Lektüre dieser wenigen Kopien offenkundig: Als es 1982 mit einer Firma, die geschäftsmäßig Pergola-Anbauten erstellte, wirtschaftlich bergab ging, erstattete diese gegen eine Reihe ihrer Mitarbeiter, darunter auch gegen den Nachbarn unseres Bürgers, wegen Diebstahls und gegen zahlreiche Hausbesitzer, bei denen sie neue Pergola-Anbauten entdeckte, wegen Hehlerei Anzeige. Unser Bürger konnte jedoch anhand von Rechnungen nachweisen, daß er bis auf vier Alu-Füße die Materialien zum Bau seiner Pergola bei anderen Firmen gekauft hatte. Die vier Alu-Füße hatte er von seinem Nachbarn geschenkt bekommen, weil er ihm beim Hausbau geholfen hatte. Der Nachbar wiederum konnte Gott sei Dank den Nachweis führen, daß er die vier Alu-Füße bei seiner früheren Firma gekauft hatte. Deshalb stellte die Staatsanwaltschaft das Verfahren mangels hinreichenden Tatverdachts (§ 170 Abs. 2 StPO) auch bald ein. Die Polizeidirektion Heidelberg hätte die angebliche Hehlerei keinesfalls 8½ Jahre, ja nicht einmal als Fall von geringer Bedeutung drei Jahre, sondern höchstens acht Monate bis zur Einstellung des Verfahrens durch die Staatsanwaltschaft Heidelberg im Juni 1982 speichern dürfen. Offensichtlich rechtswidrig war, daß sie das Bürgermeisteramt über diese längst unzulässig gespeicherte Hehlerei im Zusammenhang mit dessen Anfrage wegen des Schwarzpulvererwerbsscheins informierte. Diese Verstöße gegen §§ 9,

10 LDSG habe ich vor kurzem nach § 18 LDSG beanstandet. Wie peinlich der Polizei die ganze Geschichte ist, zeigt, daß das Landeskriminalamt die Polizeidirektion Heidelberg anhielt, die Geschichte beim Bürgermeisteramt wieder ins reine zu bringen.

6.4 Gelegenheit macht Verdruß

Auch 1989 stellte sich ein paar Mal die Frage, ob Polizeibeamte für private Zwecke die PAD und ZEVIS abfragten. Um die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft nicht zu gefährden, kann ich nur zwei dieser Vorgänge hier kurz schildern.

- Auf der Fahrt zum Dienst ging einem Kriminalhauptmeister die Windschutzscheibe seines Autos zu Bruch. Weil er vermutete, der vor ihm fahrende VW-Golf habe einen Kieselstein gegen seine Autoscheibe geschleudert und so das Malheur verursacht, notierte er sich dessen Kennzeichen. Kaum im Dienst fragte er damit ZEVIS, das Zentrale Verkehrsinformationssystem des Kraftfahrt-Bundesamts, nach dem Halter des Golfs ab. Da er jetzt dessen Namen und Adresse wußte, schrieb er den Mann kurzentschlossen wegen der Schadensregulierung an und verlangte von ihm 485,- DM. Ich beanstandete die Vorgehensweise des Kriminalhauptmeisters wegen Verstoßes gegen § 39 des Straßenverkehrsgesetzes i. V. mit § 18 LDSG. Der Polizeibeamte hätte nämlich nicht einfach seine dienstlichen Möglichkeiten ausnützen dürfen, sondern den Weg einschlagen müssen, den § 39 des Straßenverkehrsgesetzes in solchen Fällen für jedermann vorsieht. Ganz so bequem wie die Selbstbedienung am Computer ist dieser freilich nicht: Man muß an das Kraftfahrt-Bundesamt oder die betreffende Zulassungsstelle einen Brief schreiben und die Umstände im einzelnen darlegen, warum man meint, einen Rechtsanspruch im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr gegen einen anderen Autofahrer zu haben. Nur wenn man das Nötige dargelegt hat, erhält man die gewünschte Halterauskunft. Daß der Kriminalhauptmeister sich über all dies hinwegsetzte und kurzerhand seine dienstlichen Möglichkeiten ausnutzte, bedauerte das Innenministerium. Der Verstoß blieb ungeahndet. Der Autofahrer stellte keinen Strafantrag. Jemand anderes konnte dies nicht tun; die Datenschutzkontrolle hat bei Vergehen gegen § 41 BDSG kein Strafantragsrecht. Die Staatsanwaltschaft stellte deshalb das Verfahren nach § 170 Abs. 2 StPO ein.
- Gegen einen Polizeiobermeister läuft ein staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren, weil er für private Zwecke das landesweite polizeiliche Informationssystem PAD danach abgefragt hat, ob eine bestimmte Person gespeichert ist. Das Abfrageergebnis soll er einem inzwischen vom Innenministerium verbotenen Verein weitergegeben und damit eine kriminelle Vereinigung unterstützt haben. Die Staatsanwaltschaft forderte mich zur Äußerung auf, ob ich deshalb Strafantrag nach § 25 LDSG stelle. Ich mußte dies tun, weil der Polizeiobermeister ausweislich der Aufzeichnungen der Datenstation eine solche Abfrage getätigt hat und dies eindeutig nicht zu dienstlichen Zwecken geschah.

Weil vom Prahlen mit dem Wissen des Polizeicomputers, wie sich in der Vergangenheit bereits einmal zeigte, bis zu dessen Mißbrauch mitunter nur ein kleiner Schritt ist, komme ich nicht umhin, von einer anderen Erfahrung zu berichten. Hin und wieder befassen sich ehemalige Polizeibeamte auch nach dem Ausscheiden aus dem Dienst weiterhin mit Sicherheitsfragen, sei es als Mitarbeiter oder als Inhaber eines Wach-/Sicherheitsdienstes. Ein solcher bot 1989 z. B. unter der Firmie-

„Kriminaltechnischer Fachdienst“ und dem Hinweis „ehemaliger Kriminalhauptkommissar“ Firmen bei der Einstellung neuer Mitarbeiter „Entscheidungshilfen“ an. Einige Passagen seiner Briefe, die im Kopf ein dem Polizeistern zum Verwechseln ähnlich sehendes Firmenzeichen trugen, legten den Schluß nahe, ihm stünden für seine Auskünfte die Dateien von Polizei und Verfassungsschutz zur Verfügung.

Wörtlich hieß es in dem Werbebrief u. a.: „Ich kann Ihnen über diese Kriterien hinaus Informationen zur Sicherheit, Zuverlässigkeit, privater Vergangenheit und bekanntgewordener extremer politischer Einstellung von Bewerbern bieten“. Wenn ich auch nicht mehr tun konnte, als das Innenministerium über diesen Vorfall zu informieren, bleibt doch die Frage: Wäre es nicht im Interesse der Polizei, solchen ehemaligen „Kollegen“ ins Gewissen zu reden. Es ist nicht gut, wenn der Eindruck entsteht, sie hätten einen Draht zur Polizei und könnten darüber vom Wissen des Polizeicomputers profitieren.

3. Teil: Der verwaltete Ausländer

1. Allgemeines

Seit Jahren leben viele Ausländer in der Bundesrepublik. Glaubt man der amtlichen Statistik, hielten sich am 31. Dezember 1988 ca. 4,5 Millionen im Bundesgebiet auf, davon ca. 912 000 in Baden-Württemberg. Allein schon diese Zahlen und die menschlichen Schicksale, die sich dahinter verbergen, zeigen, welche erhebliche Bedeutung der Regelung der Rechtsverhältnisse dieser Menschen zukommt. Ein wichtiger Aspekt, den es dabei zu beachten gilt, ist die Frage, in welchem Umfang es der einzelne Ausländer hinnehmen muß, daß die Behörden Informationen über ihn sammeln und speichern und unter welchen Voraussetzungen sie diese an wen für welche Zwecke weitergeben dürfen. Diese Frage stellt sich, weil nach unserer Verfassung auch Ausländern das Recht auf Datenschutz zusteht; auch sie sollen grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung ihrer Daten bestimmen können. Einschränkungen dieses Rechts müssen sie wie jeder Deutsche nur hinnehmen, wenn dies der Gesetzgeber im überwiegenden Allgemeininteresse zugelassen hat. Kein Wunder, daß ich mich in der Vergangenheit immer wieder mit dieser Problematik beschäftigen mußte. Darf die Meldebehörde Adreßdaten für Befragungen von Ausländern zur Verfügung stellen? Welche Auskünfte dürfen die Ausländerbehörden dem Vermieter eines Ausländers geben? Was sind die Rechtsgrundlagen für die amtsärztlichen Untersuchungen der Asylbewerber? Kann ein Ausländer verlangen, daß die Ausländerbehörde ihn anhört, ohne daß andere Besucher mithören können? Welche Informationen dürfen zwischen den an der Unterbringung und Betreuung von Asylbewerbern beteiligten Stellen fließen? Das waren neben vielen anderen der Themen, mit denen ich mich auseinanderzusetzen hatte.

Vor allem drei Problembereiche standen im Jahr 1989 im Mittelpunkt meiner Aktivitäten – nicht zuletzt, weil die dabei erzielten Lösungen für die weitere Entwicklung von ganz entscheidender Bedeutung sein werden. So haben einige der 119 Ausländerbehörden des Landes damit begonnen, zur Erledigung ihrer Aufgaben ein von der Datenzentrale Baden-Württemberg entwickeltes landeseinheitliches EDV-Verfahren einzusetzen: Grund genug, den Einsatz dieses Verfahrens bei einer Ausländerbehörde einer Überprüfung zu unterziehen. Zum anderen galt es, Stellung zu beziehen

zu zwei für den Datenschutz bei Ausländern wichtigen Gesetzgebungsvorhaben: der Erarbeitung des längst überfälligen Gesetzes über das Ausländerzentralregister und der Novellierung des Ausländergesetzes.

2. Die Ausländerbehörde

Immer mehr Verwaltungsbereiche benutzen den Computer als wichtiges Hilfsmittel bei der Wahrnehmung der anstehenden Aufgaben. Auch Ausländerbehörden stehen dabei nicht zurück. Schon im Frühjahr 1985 stellte sich das Landratsamt Göppingen, das für ca. 18 000 Ausländer zuständige Ausländerbehörde ist und im Jahr ca. 6 000 Aufenthaltserlaubnis-Verfahren durchzuführen hat, als Pilotanwender für das EDV-Verfahren mit dem schönen Namen LaDiVA/AWES zur Verfügung, das die Datenzentrale Baden-Württemberg zur Unterstützung der den Ausländerbehörden obliegenden Aufgaben entwickelt hat. Nach rund zweijähriger Umstellungs- und Erprobungsphase lagerte es Anfang 1989 seine bis dahin noch geführte Ausländerkartei in die Altregistratur aus und verläßt sich seither bei der Bearbeitung von Ausländerangelegenheiten nur noch auf den Computer des Regionalen Rechenzentrums Mittlerer Neckar und die nach wie vor geführten Ausländerakten. Da das EDV-Verfahren auch bei anderen Ausländerbehörden im Lande zum Einsatz gelangt, unterzog ich das Vorgehen des Landratsamts Göppingen einer Überprüfung. Dabei zeigte sich u. a. folgendes:

2.1 Die Ausländerbehörde speichert zu viel

Eine Behörde darf persönliche Daten nur speichern, wenn sie diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben kennen muß. Es genügt dafür nicht, daß es für die Behörde lediglich zweckmäßig und hilfreich sein kann, wenn sie die Daten kennt. Diesem in § 9 Abs. 1 LDSG verankerten Grundsatz trug das Landratsamt nicht im gebotenen Maß Rechnung:

– Der Ausländer mit Nebenwohnung

Die Meldebehörden der Gemeinden, für die das Landratsamt zuständige Ausländerbehörde ist, unterrichten das Landratsamt mit Hilfe des von den Gemeinden zur Führung des Melderegisters eingesetzten landeseinheitlichen EDV-Verfahrens EWES über jede An- und Abmeldung, jeden Wohnungswechsel innerhalb der Gemeinde, über Veränderungen in den zuvor mitgeteilten persönlichen Verhältnissen, über die Geburt und den Tod eines Ausländers. Das Landratsamt speichert dann alle diese Daten im Rahmen des EDV-Verfahrens LaDiVA/AWES, und zwar auch bei Ausländern, die im Zuständigkeitsbereich des Landratsamts nur eine Nebenwohnung haben. Die Daten dieses Personenkreises muß es aber nicht kennen. Es ist nämlich nach § 20 Abs. 1 des Ausländergesetzes nur für die Ausländer zuständig, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in seinem Zuständigkeitsbereich haben. Der aber ist dort, wo der Ausländer seine Hauptwohnung hat. Eine Zuständigkeit des Landratsamts für Ausländer, die in seinem Zuständigkeitsbereich lediglich eine Nebenwohnung haben, kann nur ausnahmsweise in Betracht kommen. Allein dieser Ausnahmefall macht es nicht notwendig, daß das Landratsamt alle Ausländer mit Nebenwohnung kennen und deren Daten gewissermaßen prophylaktisch speichern muß. Die für diese Ausnahmefälle erforderlichen Daten kann das Landratsamt sehr wohl dann erheben, wenn sich dazu eine Notwendigkeit ergibt. Ich habe deshalb diese Datenspeicherung nach § 18 LDSG beanstandet und das Innenministerium gebeten sicherzustellen,

daß die Meldebehörden die regelmäßige Übermittlung von Daten von Ausländern mit Nebenwohnung an die Ausländerbehörden unterlassen. Bisher lassen die §§ 1 und 7 der Meldeverordnung und § 12 Abs. 3 des Meldegesetzes diese nicht erforderliche Datenübermittlung nämlich durchaus zu.

– Der Deutsche mit fremder Staatsangehörigkeit

Vom Mitteilungsdienst der Meldebehörden an das Landratsamt sind nicht nur Ausländer, sondern auch Deutsche erfaßt, wenn sie zugleich eine fremde Staatsangehörigkeit besitzen. Auch das lassen die §§ 1 und 7 der Meldeverordnung und § 12 Abs. 3 des Meldegesetzes zu, obwohl das Ausländergesetz den Ausländerbehörden keine Aufgaben gegenüber diesem Personenkreis zugewiesen hat. § 27 des Ausländergesetzes verpflichtet den einzelnen Betroffenen lediglich, die fremde Staatsangehörigkeit den Meldebehörden anzuzeigen. Deshalb ist auch kein Grund ersichtlich, der es rechtfertigen würde, daß die Ausländerbehörde die Daten dieses Personenkreises speichert. Die Speicherung ist demzufolge unzulässig. Da auch die vom Bundesminister des Inneren erlassene Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes vorsieht, daß die Ausländerbehörden auch für diesen Personenkreis eine Karteikarte zu führen haben, habe ich von einer Beanstandung abgesehen. Ich habe das Innenministerium jedoch aufgefordert, darauf hinzuwirken, daß die Ausländerbehörden künftig keine Daten von Deutschen mit fremder Staatsangehörigkeit mehr speichern und die Meldebehörden anzuweisen, die regelmäßige Übermittlung von Daten von Deutschen mit fremder Staatsangehörigkeit an Ausländerbehörden zu unterlassen.

– Der deutsche Angehörige eines Ausländers

Die Mitteilungen der Meldebehörden an das Landratsamt beschränken sich nicht auf Angaben, die lediglich den Ausländer selbst betreffen. Die Meldebehörden teilen, gestützt auf § 1 Abs. 1 der Meldeverordnung, auch Name, akademische Grade, Anschrift und Tag der Geburt des Ehegatten sowie Name und Tag der Geburt minderjähriger Kinder mit, und zwar selbst dann, wenn diese Familienangehörigen Deutsche sind. Das Landratsamt speichert die Daten der deutschen Familienangehörigen in einer Zwischendatei, übernimmt sie jedoch nicht in die eigentliche, der Bearbeitung von Ausländerfällen dienende Ausländerdatei. Gibt der Ausländer allerdings in seinem Antrag auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis seine deutschen Familienangehörigen an, dann speichert das Landratsamt ihre Daten auch in der Ausländerdatei. Auch in dieser Frage tut das Landratsamt zuviel des Guten. Es muß zur Erfüllung seiner Aufgaben als Ausländerbehörde nicht sämtliche Daten der deutschen Familienangehörigen kennen, die ihm die Meldebehörden übermitteln oder die es selbst bei Ausländern erhebt. Gegen deutsche Familienangehörige selbst können nämlich keine ausländerrechtlichen Maßnahmen ergriffen werden. Die Existenz deutscher Familienangehöriger kann sich allerdings auf die rechtliche Stellung eines Ausländers auswirken. Darüber muß deshalb die Ausländerbehörde Bescheid wissen. Kennen muß sie aber nicht die Namen der deutschen Familienangehörigen. Vielmehr genügt es, wenn sie weiß, daß ein deutscher Ehegatte und/oder minderjährige deutsche Kinder vorhanden sind und deren Anschrift und bei Kindern auch noch deren Alter kennt. Auch in dieser Frage habe ich das Innenministerium aufgefordert, darauf hinzuwirken, daß die Ausländerbehörden Daten von deutschen Familienangehörigen nur in dem dargelegten Umfang spei-

chern und die Meldebehörden ihre Mitteilungen entsprechend einschränken.

2.2 Die Ausländerbehörde berichtet zu spät

Personenbezogene Daten sind zu berichtigen, wenn sie unrichtig sind. Dieser Verpflichtung aus § 13 Abs. 1 LDSG trug das Landratsamt nicht im gebotenen Maße Rechnung. Beim Kontrollbesuch stellten meine Mitarbeiter nämlich fest, daß das Landratsamt ca. 1 100 Mitteilungen von Meldebehörden über Veränderungen in den Verhältnissen von Ausländern noch nicht in seiner Ausländerdatei berücksichtigt hatte. Das Landratsamt arbeitet bisher solche Änderungen ab, wenn der Geschäftsanfall es nach Auffassung der dafür zuständigen Mitarbeiter erlaubt oder aber, wenn ein Ausländerfall ohnehin zur Bearbeitung ansteht. Diese unsystematische Vorgehensweise führt dazu, daß teilweise über Monate hinweg eine Aktualisierung der Ausländerdatei unterblieb – dort also noch längere Zeit unrichtig gewordene Daten gespeichert waren. Mit meiner Beanstandung nach § 18 LDSG forderte ich das Landratsamt auf, die Ausländerdatei künftig jeweils unverzüglich nach Übermittlung einer Änderung durch die Meldebehörde, spätestens aber innerhalb eines Monats zu aktualisieren.

2.3 Das Bürgermeisteramt als Vermittlungsstelle

Zwar kennt unser Zustellungsrecht eine besondere Zustellungsart „unter Vermittlung des Bürgermeisteramts durch den Ortswachmeister“, wie sie z. B. noch § 25 der Badischen Verordnung über die Zustellungen in verwaltungsgerichtlichen Verfahren und in Verwaltungssachen vom 18. Juni 1934 vorsah, nicht mehr. Doch nach wie vor bedienen sich insbesondere Aufsichtsbehörden gerne der Bürgermeisterämter, wenn es darum geht, den Bürgern Entscheidungen zuzustellen, Unterlagen auszuhändigen oder bei ihnen anzufordern und Informationen einzuholen. Diese Funktion der Bürgermeisterämter als Vermittlungsstellen machte sich auch das Landratsamt als Ausländerbehörde zunutze. Für mich war dies Anlaß, das Landratsamt darauf hinzuweisen, daß bei einer solchen Einschaltung der Bürgermeisterämter regelmäßig personenbezogene Daten übermittelt werden und dies nur zulässig ist, wenn eine Rechtsvorschrift dies erlaubt oder aber der Betroffene eingewilligt hat. Als solche Rechtsvorschrift kommt derzeit allenfalls § 10 Abs. 1 LDSG in Betracht; er erlaubt freilich die Einschaltung der Bürgermeisterämter nur, wenn dies zur Erfüllung der Aufgaben des Landratsamts erforderlich ist. Da das Landratsamt aber in aller Regel schriftliche Mitteilungen auch durch die Post zuschicken oder zustellen lassen kann, wird diese Voraussetzung nur in Ausnahmefällen gegeben sein, so z. B. dann, wenn es um die Aushändigung des Passes geht. In allen übrigen Fällen kann eine Einschaltung der Bürgermeisterämter nur in Betracht kommen, wenn der Betroffene sich damit einverstanden erklärt hat.

2.4 Datenverarbeitung mit Mängeln

Werden personenbezogene Daten automatisch verarbeitet, müssen die daran Beteiligten den Anforderungen der Anlage zu § 8 Abs. 1 Satz 1 LDSG, den zehn Geboten der Datenverarbeitung, Rechnung tragen. Dies war bei dem EDV-Verfahren LaDiVA/AWES in einer Reihe von Punkten nicht der Fall, so daß ich verschiedene Mängel nach § 18 LDSG beanstanden mußte. Mängel wiesen z. B. sowohl die Benutzerverwaltung als auch der Paßwortschutz auf. Weder wurden die Paßworte verschlüsselt gespeichert, noch war eine Mindestlänge der Paßworte vorgegeben, noch war sichergestellt, daß Paßworte nach einer vorgegebenen Zeit automatisch verfallen. Dem Regiona-

len Rechenzentrum Mittlerer Neckar waren zu weitgehende Befugnisse eingeräumt. Auch wurden die Aktivitäten der Benutzer und der Benutzerverwalter nicht im gebotenen Maße protokolliert. Besonders zu erwähnen ist folgender Fehler:

Beim Kontrollbesuch im Landratsamt stellten meine Mitarbeiter fest, daß die Programme auch dann aktiv blieben und die Benutzer nicht etwa nach einer bestimmten Zeit automatisch abgemeldet wurden, wenn ein Benutzer seine Arbeit am Bildschirm für mehrere Stunden unterbrach. Jeder, der Zugang zu den Bildschirmen hatte, konnte den begonnenen Dialog weiterführen und neue Eingaben tätigen. Dies erstaunte, da die automatische Abschaltung in der Beschreibung des EDV-Verfahrens ausdrücklich als Schutzvorkehrung vorgesehen war. Des Rätsels Lösung war bald gefunden: nachdem ich den Kontrollbesuch beim Landratsamt angekündigt und der Benutzerverwalter, ein Mitarbeiter des Regionalen Rechenzentrums Mittlerer Neckar, dies erfahren hatte, aktivierte er die damals nicht eingeschaltete Funktion „automatische Abschaltung“ und stellte in Erwartung des Kontrollbesuchs für alle Benutzer des Landratsamts einen Wert von 20 Minuten ein. Dies hatte eine ungeahnte Wirkung. Nach Ablauf von 20 Minuten wurden nämlich automatisch alle Benutzer abgemeldet – ganz gleich, ob sie gerade an dem Verfahren arbeiteten oder ihre Arbeit unterbrochen hatten. Eine solche automatische Abmeldung sollte aber natürlich nur im letzteren Falle erfolgen. Kein Wunder, daß sich die Mitarbeiter des Landratsamts, die nun nicht mehr ordnungsgemäß arbeiten konnten, massiv beschwerten mit dem Ergebnis, daß der Benutzerverwalter die Funktion „automatische Abschaltung“ schnellstens wieder ausschalten mußte. Beim Kontrollbesuch war deshalb nicht hinreichend sichergestellt, daß Unbefugte nicht personenbezogene Daten eingeben, solche Daten zur Kenntnis nehmen, verändern oder löschen können. Ursache dieses Malheurs war ein Programmfehler, der längst hätte entdeckt werden müssen. Ich habe deshalb die fehlerhafte automatische Abmeldung auch gegenüber der Datenzentrale Baden-Württemberg, die das Verfahren entwickelt und gepflegt hat, nach § 18 LDSG beanstandet.

Die Antwort des Innenministeriums steht noch aus.

3. Das neue Ausländergesetz

Das Ausländergesetz vom 28. April 1965 ist dringend novellierungsbedürftig, darüber besteht weitgehend Einigkeit. Notwendig ist die Novellierung u. a. auch, weil das Gesetz bisher den Umgang mit Ausländerdaten nur höchst unzureichend regelt. Erfreulicherweise will sich die Bundesregierung bei der Novellierung dieser Frage annehmen. Was dazu allerdings der im Herbst 1989 bekanntgewordene Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Ausländerrechts vorschlägt, kann und darf in dieser Form nicht Gesetz werden. Der Gesetzentwurf sagt nämlich zu wichtigen regelungsbedürftigen Fragen nichts und sieht, soweit er Regelungen über den Umgang mit Ausländerdaten trifft, Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Ausländer vor, die nicht mehr durch ein überwiegendes Allgemeininteresse gerechtfertigt sind. Zu kritisieren ist insbesondere folgendes:

- Der Gesetzentwurf sagt nichts darüber aus, welche Angaben die Ausländerbehörden von Ausländern anfordern und unter welchen Voraussetzungen sie sich Informationen bei anderen Behörden oder privaten Personen und Stellen beschaffen können.
- Er verpflichtet alle Behörden, den Ausländerbehörden auf Anforderung alle ihnen bekanntgewordenen Umstände mitzuteilen,

- die nach deren Ansicht für Entscheidungen aufgrund des Ausländergesetzes von Bedeutung sein können. Die Auskunftspflicht soll sich – der Gesetzentwurf sieht jedenfalls keine Einschränkungen vor – auch auf solche Umstände erstrecken, die die um Auskunft angegangenen Behörden nach den für sie maßgebenden Bestimmungen geheimhalten müssen. Insbesondere soll die Auskunftspflicht nicht durch das Sozialgeheimnis eingeschränkt sein. Sozialämter, Jugendämter, Wohngeldstellen, Arbeitsämter, Krankenkassen, Berufsgenossenschaften, Rentenversicherungsträger usw. müßten also uneingeschränkt Auskunft geben. Eine so weitgehende Durchbrechung der für diese Stellen festgelegten Geheimhaltungspflichten zugunsten der Durchführung des Ausländergesetzes liegt nicht im überwiegenden Allgemeininteresse. Eine die Auskunftspflicht begrenzende differenzierende Regelung der Auskunftspflicht ist deshalb unerlässlich.
- Er will den Bundesminister des Innern dazu ermächtigen, durch Rechtsverordnung Mitteilungsdienste von Behörden an die Ausländerbehörden festzulegen. Damit macht sich der Entwurf die Sache entschieden zu einfach. Fraglich ist schon, ob es verfassungsrechtlich überhaupt zulässig ist, solch weitreichende Mitteilungsdienste in einer Rechtsverordnung zu regeln. Auf jeden Fall aber müßte aus der Ermächtigung wenigstens der Kreis der mitteilungspflichtigen Behörden und der Zweck der Mitteilungen erkennbar sein. Dieser sich aus Art. 80 GG ergebenden Anforderung trägt der Entwurf nicht Rechnung.
 - Alle Behörden und öffentlichen Stellen sollen verpflichtet werden, die zuständige Ausländerbehörde von sich aus darüber zu unterrichten, wenn sie von einem Ausweisungsgrund Kenntnis erhalten. Jede Behörde oder sonstige öffentliche Stelle müßte sich also Kenntnis von den Ausweisungsgründen verschaffen und z. B. bewerten, ob ein Ausländer „einen nicht nur vereinzelt Verstoß gegen die Rechtsordnung der Bundesrepublik unter Einschluß gerichtlicher und behördlicher Entscheidungen und Anordnungen begangen hat“ oder ob sein Aufenthalt aus einem sonstigen Grund „die öffentliche Sicherheit oder Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt oder gefährdet“. Damit wären sämtliche Behörden in einer Weise in den Vollzug des Ausländergesetzes einbezogen, die mit der getroffenen Zuständigkeitsregelung für den Vollzug des Ausländerrechts nicht mehr vereinbar wäre. Da die Mitteilungspflicht zudem alle Ausländer betreffen würde, und zwar unabhängig davon, welchen ausländerrechtlichen Status sie haben, müßten die Behörden also auch dann Mitteilungen machen, wenn Ausweisungen oder sonstige ausländerrechtliche Maßnahmen überhaupt nicht zulässig oder durchführbar wären. Ein überwiegendes Allgemeininteresse an einer solch weitreichenden Mitteilungspflicht ist nicht ersichtlich.
 - Schließlich sollen Personen, die einer Geheimhaltungspflicht unterliegen, verpflichtet sein, Auskünfte über alle strafbaren Handlungen von Ausländern geben zu dürfen, und zwar unabhängig von der Art und der Schwere der Straftat. Ärzte, Krankenschwestern, Berufspsychologen, Ehe- und Erziehungsberater, Mitarbeiter von Suchtberatungsstellen oder von Beratungsstellen nach § 218 b StGB sowie Sozialarbeiter und Sozialpädagogen dürften also ohne Rücksicht auf ihre Geheimhaltungspflicht Auskünfte geben und könnten dazu gegebenenfalls auch von ihren Arbeitgebern oder Dienstvorgesetzten verpflichtet werden. Damit würden diese aus wohlerwogenen Gründen geschaffenen Berufsgeheimnisse in einer Weise entwertet werden, die schlechterdings nicht tragbar ist.

Ich habe diese und eine Reihe anderer Bedenken gegen den Referentenentwurf dem Innenministerium mitgeteilt. Was es davon

hält, ist mir nicht bekannt. Es hat – man höre und staune – zu dem Referentenentwurf keine schriftliche Stellungnahme gegenüber Bonn abgegeben.

4. Das Ausländerzentralregister

Die Mühlen des demokratischen Rechtsstaates mahlen mitunter sehr langsam. Ein anschauliches Beispiel dafür sind die Bemühungen um die Schaffung ausreichender gesetzlicher Grundlagen für das Ausländerzentralregister (AZR) des Bundesverwaltungsamts in Köln. In diesem Register werden alle im Bundesgebiet von Behörden erfaßten Ausländer zentral gespeichert, und zwar im wesentlichen mit Angaben zu den Personalien, zu ihrer Rechtsstellung, zu gegen sie ergangenen ausländerrechtlichen Entscheidungen und zu über sie vorliegenden Erkenntnissen. In das Register können u. a. aber auch Behörden Suchvermerke einstellen lassen. Das AZR wird seit 1953 geführt, und zwar zunächst in Karteiform und seit 1967 in einem automatisierten Verfahren. Derzeit sind dort über 10 Millionen Ausländer mit weit über 100 Millionen Daten gespeichert. Das AZR steht im Grundsatz allen mit Ausländerangelegenheiten befaßten Behörden als Informationsquelle zur Verfügung. Eine Reihe von Ausländerbehörden, Grenzpolizeibehörden und sonstigen Polizeidienststellen, Verfassungsschutzbehörden sowie das Zollkriminalinstitut und das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge können heute schon in einem automatisierten Verfahren direkt auf das AZR zugreifen und dort Daten abrufen. Dazu gehören, wen wundert's, auch die Polizeidienststellen in Baden-Württemberg. Aber nicht nur die: On-line-Anschlüsse besitzen daneben auch noch das Innenministerium sowie die Fachhochschule für Polizei Villingen-Schwenningen und die Landes-Polizeischule Freiburg.

Dieses umfassende Informationssystem baut bisher auf einer einzigen gesetzlichen Bestimmung auf, nämlich auf § 6 des Gesetzes über die Errichtung eines Bundesverwaltungsamts vom 28. Dez. 1959 (BGBl. I S. 829). Dort ist kurz und knapp bestimmt: „Das Bundesverwaltungsamt führt das Ausländerzentralregister, das der Erfassung von im Bundesgebiet wohnhaften Ausländern dient.“ Alles andere, also insbesondere die konkreten Aufgaben des Registers, die Art der zu speichernden Daten sowie die Datenanlieferung und -weitergabe ist bisher nur in Verwaltungsvorschriften, Rundschreiben und Erlassen des Bundesministers des Innern geregelt. Daß eine solche spärliche Rechtsgrundlage die mit der Führung des Ausländerzentralregisters verbundenen Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Ausländer nicht rechtfertigt, ist spätestens seit dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dez. 1983 (BVerfGE 65, 1 ff.) offensichtlich. Danach muß nämlich der Gesetzgeber Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht normenklar regeln. Er kann deshalb die Frage, wie ein solches Informationssystem zu betreiben ist, welchen Zwecken es dienen soll, wer unter welchen Voraussetzungen dort Informationen abfragen kann, nicht, wie dies in der Vergangenheit vielfach geschah, durch die Verwaltung bestimmen lassen, sondern muß darüber selbst entscheiden. Es war daher an der Zeit, daß die Bundesregierung nach entsprechenden Vorarbeiten einer Bund-/Länder-Kommission erstmals im Jahr 1988 einen Entwurf eines Gesetzes über das Ausländerzentralregister vorlegte. Dabei zeigte sich allerdings ein Phänomen, das fast schon typisch ist für neuere Gesetzgebungsvorhaben, die die Informationsverarbeitung regeln sollen. Anstatt die bisherige Praxis jeweils kritisch auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen, benutzen die Gesetzesverfasser solche Gelegenheiten, um

diese Praxis wasserdicht abzusichern und möglichst noch die Informationsverarbeitungsmöglichkeiten zu erweitern und für künftige Fälle gewissermaßen vorzuzorgen. Genau diese Tendenz beherrschte auch den ersten Entwurf des AZR-Gesetzes. Anlaß zur Kritik gab vor allem, daß er in viel zu weitem Umfang Übermittlungen an und Direktzugriffe durch andere Behörden zulassen wollte. Die daran von vielen Seiten geäußerte Kritik blieb nicht ganz ohne Wirkung. Der Entwurf eines Gesetzes über das Ausländerzentralregister (AZR-Gesetz), den die Bundesregierung im August 1989 dem Bundesrat dann schließlich zuleitete (BR-Drs. 377/89), enthält gegenüber dem ersten Entwurf doch einige Verbesserungen. Indes, befriedigen kann er noch lange nicht. Vor allem gilt dies für die Regelung über den Direktabruf im automatisierten Verfahren. Danach sollen Ausländerbehörden und andere mit der Durchführung ausländer- oder asylrechtlicher Vorschriften betraute Behörden, Grenzpolizeibehörden, Polizeidienststellen des Bundes und der Länder, Behörden der Staatsanwaltschaft, Arbeitsämter, Verfassungsschutzbehörden und der Bundesnachrichtendienst, aber auch die für das Ausländer- und Asylrecht zuständigen obersten Landesbehörden die Möglichkeit erhalten, eine solche Direktzugriffsmöglichkeit auf die Daten des Ausländerzentralregisters einzurichten. Dies soll schon dann möglich sein, wenn „es wegen der Vielzahl der Übermittlungsersuchen oder wegen der besonderen Eilbedürftigkeit unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen der Betroffenen angemessen ist.“. Diese Generalermächtigung zur Einrichtung von Direktzugriffsmöglichkeiten an eine Vielzahl von Behörden wird den besonderen Risiken solcher automatisierter Abrufverfahren nicht gerecht. Wer eine solche Zugriffsmöglichkeit besitzt, braucht nämlich, wenn er einen Abruf tätigen will, die speichernde Stelle weder um Erlaubnis zu bitten, noch sein Auskunftersuchen schriftlich oder mündlich zu begründen. Gewissermaßen auf Knopfdruck stehen ihm in Sekundenschnelle alle Daten zur Verfügung, auf die ihm ein Zugriffsrecht eingeräumt worden ist. Ist einmal ein solches Abrufverfahren eingerichtet, entfällt für die abrufberechtigte Stelle jeder praktische Grund (Aufwand, Zeit, Begründungszwang usw.), die Erforderlichkeit eines Abrufs besonders zu prüfen. Mit anderen Worten: Die Einrichtung automatisierter Verfahren birgt die Gefahr in sich, daß solche Abrufe auch dann getätigt werden, wenn sie objektiv nicht erforderlich und damit nicht zulässig sind. Hinzu kommt, daß eine wirksame Kontrolle darüber, ob ein Abruf im Einzelfall tatsächlich auch gerechtfertigt war, allein schon wegen der Vielzahl der Abrufe praktisch nicht möglich ist. Diese Risiken machen es notwendig, daß der Gesetzgeber selbst bestimmt, welchen Behörden ausnahmsweise ein Abruf im automatisierten Verfahren ermöglicht werden soll. Dabei verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, daß er dies nur in solchen Fällen tut, in denen ein unabweisbar sachliches Bedürfnis für einen solchen Direktabruf besteht.

Diesen zum Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Ausländer unerläßlichen Anforderungen wird der Gesetzesentwurf nicht gerecht. Zum einen ist der Kreis der Behörden, die zur Einrichtung eines automatisierten Abrufverfahrens zugelassen werden können, viel zu weit gezogen. Er schließt lediglich solche Behörden von vornherein aus, bei denen sich diese Frage wegen ihrer Aufgabenstellung ohnehin gar nicht stellt. Dies ist zu wenig. Der Gesetzgeber muß den Kreis der abrufberechtigten Stellen wesentlich stärker als bisher eingrenzen und differenzieren. So ist z. B. überhaupt nicht einzusehen, warum die Verfassungsschutzbehörden, der Bundesnachrichtendienst, sämtliche Arbeitsämter, sämtliche Staatsanwaltschaften, aber auch sämtliche Polizeivollzugsbehörden zum Kreis der abrufberechtigten Stellen gehören sollen.

Aber auch die Voraussetzungen, unter denen diesen Behörden ein Direktabruf ermöglicht werden kann, sind zu großzügig. So kann die Vielzahl von Übermittlungsersuchen für sich allein jedenfalls die Einrichtung einer Direktabrufungsmöglichkeit nicht legitimieren. Dem hier zum Ausdruck kommenden Bedürfnis nach Rationalisierung von Verwaltungsabläufen läßt sich auch auf andere, die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen weniger gefährdende Weise Rechnung tragen. Noch ist der Gesetzentwurf nicht verabschiedet, noch bleibt also Hoffnung, daß Korrekturen zugunsten der Betroffenen vorgenommen werden.

4. Teil: Straßenverkehr

1. Der fahrbare Untersatz und der Datenschutz

Rund 14 Millionen Kraftfahrzeuge fuhren 1969 auf den Straßen im Bundesgebiet; 1979 waren es schon etwa 29 und am 1. Juli 1988 fast 35 Millionen. Nach der amtlichen Statistik hat in Baden-Württemberg jeder Haushalt 1½ Fahrzeuge. Kein Wunder, daß auch bei der Arbeit meines Amtes der fahrbare Untersatz eine immer größere Rolle spielt. Erwerb der Fahrerlaubnis, die Fahrerlaubnis auf Probe, die Speicherpraxis von Bußgeldbehörden bei Verkehrsordnungswidrigkeiten-Verfahren, die Entziehung und die Wiedererteilung einer Fahrerlaubnis, Probleme beim An-, Um- und Abmelden eines Autos, Verkehrszählungen, Auskünfte über Fahrzeughalter – kaum ein Aspekt des Straßenverkehrs bleibt ausgespart.

2. Verkehrsordnungswidrigkeiten-Verfahren

1988 leiteten die Bußgeldbehörden in Baden-Württemberg ungefähr 4,5 Millionen Verwarnungs- und Bußgeldverfahren wegen Verkehrsordnungswidrigkeiten ein und setzten Verwarnungs- und Bußgelder in Höhe von ca. 125 Millionen DM fest. Dabei geht es, wie jeder einem knappen Hinweis in den Formularen zur Anhörung der Betroffenen entnehmen kann, auch hier nicht mehr ohne Computer. Fast alle Bußgeldbehörden benutzen inzwischen zur Verfahrensabwicklung das von der Datenzentrale Baden-Württemberg entwickelte automatisierte „landeseinheitliche Ordnungswidrigkeiten-Verfahren“. Im Rahmen dieses Verfahrens speichern sie neben den Personalien (u. a. Name, Anschrift) auch Angaben über die Tat, über einzelne Verfahrenshandlungen, maßgebende Fristen (z. B. Verjährung, Zahlungstermine) und das festgesetzte Verwarnungs- oder Bußgeld. Dazu kommen noch Angaben über den Einzug der verhängten Verwarnungsgelder und Geldbußen.

2.1 Das Ordnungswidrigkeiten-Verfahren in Albstadt

Um mir ein Bild von der derzeit bei den Bußgeldbehörden eingesetzten Version des landeseinheitlichen Ordnungswidrigkeiten-Verfahrens zu machen, besuchten meine Mitarbeiter die Bußgeldstelle der Stadt Albstadt, die damit jährlich rd. 25 000 Verkehrsordnungswidrigkeiten-Verfahren abwickelt und sich dabei der Hilfe des Regionalen Rechenzentrums Alb-Schwarzwald bedient. Bei dieser Überprüfung zeigten sich folgende Mängel:

2.1.1 Wem gehört das Auto?

Bemerkt ein städtischer Vollzugsbeamter ein falsch parkendes Fahrzeug oder eine andere Ordnungswidrigkeit, dann stellt er eine sog. Zahlkarten-Verwarnung aus und

klemmt sie unter den Scheibenwischer des Autos. Anschließend gibt ein Mitarbeiter der Bußgeldstelle das aufgeschriebene Kfz-Kennzeichen, Angaben zur Ordnungswidrigkeit und die Höhe des geforderten Verwarnungsgelds in den Computer ein. Sofern das Kennzeichen des falsch geparkten Autos eine Zulassungsstelle ausgegeben hatte, die ebenfalls dem Regionalen Rechenzentrum Alb-Schwarzwald angeschlossen ist, und dort ihre Halter- und Kraftfahrzeugdaten speichern läßt, übernahm das Ordnungswidrigkeiten-Verfahren sieben Tage nach dem Tattag automatisch Name, Anschrift, Geburtsdatum und -ort des Halters aus der Datei „Kfz-Zulassung“ dieser Zulassungsstelle, sofern bis dahin das Verwarnungsgeld noch nicht bei der Stadt eingegangen war.

Die Feststellung des Halters des Fahrzeugs und seine Registrierung im Computer erfolgte zu früh; ich mußte sie deshalb nach § 19 LDSG beanstanden. Denn sieben Tage nach der Begehung der Ordnungswidrigkeit steht noch keineswegs fest, daß der Betroffene keinen Gebrauch von dem mit der Zahlkartenverwarnung verbundenen Angebot macht, das Verwarnungsgeld zu entrichten. Zahlt er dieses erst am letzten Tag der eingeräumten Frist bei der Post ein, so ist auch diese Zahlung noch termingerecht, das Verwarnungsangebot damit akzeptiert und eine Halterermittlung nicht mehr nötig. Zur Rechtfertigung des Vorgehens von Albstadt kann auch nicht die kurze dreimonatige Verjährungsfrist in Verkehrsordnungswidrigkeiten herhalten. Das wird allein schon daran deutlich, wie Albstadt den Halter feststellt, wenn eine nicht dem Rechenzentrum Alb-Schwarzwald angeschlossene Zulassungsstelle das Kennzeichen des Fahrzeugs ausgegeben hat. In solchen Fällen erstellt die Stadt nämlich erst zwölf Tage nach der Tat ein Magnetband mit dem entsprechenden Kennzeichen und sendet dieses dem Kraftfahrt-Bundesamt in Flensburg mit der Bitte um Ergänzung der Halterangaben zu. So sieht inzwischen auch die Stadt Albstadt die Dinge: sie wies das Rechenzentrum an, alle Halteranfragen erst nach zwölf Tagen vorzunehmen.

2.1.2 Wer darf Verkehrssünder abrufen?

Wer sich der EDV bedient, muß die Datenverarbeitung so organisieren, daß sie den Anforderungen des Datenschutzes gerecht wird. Deshalb sollen Mitarbeiter einer Behörde nur auf die Daten zugreifen können, die sie zur Wahrnehmung ihrer konkreten Aufgaben benötigen. Auf den ersten Blick sah es in Albstadt so aus, als sei dieser Forderung entsprochen. Insbesondere war nicht viel dagegen zu sagen, wie die Mitarbeiter der Bußgeldstelle auf die Daten im Computer zugreifen konnten: nur als läbliche Sünde erschien der Zugriff der beiden Mitarbeiter der Stadtkasse, die den Einzug der Verwarnungs- und Bußgelder zu betreuen hatten, auf mehr Daten als die des Kassenteils. Doch der zweite Blick brachte Erstaunliches zu Tage: Aus einer Liste des Rechenzentrums über die zugriffsberechtigten Mitarbeiter der Stadt ergab sich, daß 17 weitere städtische Bedienstete auf alle oder zumindest auf einige der gespeicherten Daten Zugriff hatten:

- So konnten der Stadtkämmerer und vier weitere leitende Beschäftigte der Stadtkämmerei alle gespeicherten Daten lesen, obwohl deren Aufgaben allenfalls einen Zugriff auf Name und Anschrift der Betroffenen, Bu-

chungszeichen und gespeicherte Kassendaten rechtfertigen.

- Zwölf weitere Mitarbeiter aus Kämmerei, Stadtkasse, Steueramt und sogar Sozialamt konnten sich auf dem Bildschirm einen Teil der Verkehrssünderdaten anzeigen lassen, obwohl keiner von ihnen mit Ordnungswidrigkeiten-Verfahren irgend etwas zu tun hatte.

Diese zu weit gehenden Zugriffe mußte ich ebenfalls nach § 18 LDSG beanstanden. Die Stadt reagierte darauf alsbald: sie reduzierte den Kreis und die Zugriffsbefugnis der städtischen Mitarbeiter auf das richtige Maß.

2.1.3 Die Auslagerung

Wie lange speichert die Bußgeldbehörde meine Daten? Diese Frage richten immer wieder Bürger an mich. Da die Speicherdauer von einer Reihe von Faktoren abhängt, gibt es schon deshalb keine allgemein gültige Antwort. Doch noch anderes kommt dazu: das Lösungsverfahren, die sog. Auslagerung, läuft in verschiedenen Phasen ab, wobei das „landeseinheitliche Ordnungswidrigkeitenverfahren“ unterschiedliche Vorgehensweisen ermöglicht. In Albstadt ging man so vor:

Einmal im Jahr durchsuchte das Rechenzentrum den gesamten Datenbestand der Bußgeldstelle nach abgeschlossenen Ordnungswidrigkeitenverfahren. Je nachdem, wie das Verfahren abgeschlossen wurde, variierten die Stich-tage:

- Hatte der Betroffene das Verwarnungs- oder Bußgeld bezahlt und speicherte der Computer dies, war Stichtag der 31. Dezember des Vorjahres.
- Hatte die Bußgeldstelle das Verfahren als eingestellt (z. B. wegen Verfolgungsverjährung) oder sonst beendet (z. B. wegen Aktenabgaben an die Staatsanwaltschaft) markiert, war Stichtag der 30. Juni des Vorjahres.
- Hatte die Bußgeldstelle das Verfahren gestoppt (z. B. zur Vornahme einer Aufenthaltsermittlung) und später nicht mehr weitergeführt, war Stichtag der 31. Dezember des vorvorletzten Jahres.

Die erledigten Fälle überspielte das Rechenzentrum auf Magnetbänder; sodann nahm es die gespeicherten Daten aus dem aktuellen Datenbestand heraus. Ab da konnten die Mitarbeiter der Stadt auf diese Daten nicht mehr über ihre Terminals zugreifen. Aus der Welt waren sie damit aber noch lange nicht: das Rechenzentrum verfilmte die Daten der Magnetbänder auf Mikrofiches und druckte überdies noch Indexlisten aus. Während in den Indexlisten nur Kfz-Kennzeichen, Buchungszeichen und, soweit bekannt, auch die Namen der Betroffenen aufgeführt sind, enthalten die Mikrofiches mehr Angaben: nämlich nach Buchungszeichen sortiert nahezu alle im Rahmen des Ordnungswidrigkeiten-Verfahrens gespeicherten Daten. Die Mikrofiches übergab das Rechenzentrum jeweils in dreifacher Ausfertigung der Stadt, die diese wiederum zehn Jahre aufbewahrt. Mit der Löschung der Daten auf den Magnetbändern nach etwa einem Monat fand das Auslagerungsverfahren sein Ende.

Bei diesem Vorgehen mußte ich eine ganze Reihe von Mängeln wegen Verstößen nach § 18 LDSG beanstanden:

- Zu kritisieren war einmal die Stichtagsregelung: denn es ist nicht erforderlich, daß die Bußgeldstelle auf ein-

gestellte oder sonstwie beendete Fälle ein halbes Jahr länger zugreifen kann als auf die Fälle, die mit der Bezahlung des Verwarnungs- oder Bußgelds enden. Die Stichtagsregelung bei den gestoppten Fällen ging zu weit, weil dadurch am Bildschirm Ordnungswidrigkeiten abrufbar blieben, die sicherlich längst verjährt waren.

- Nicht in Ordnung war auch, daß die Stadt nur einmal im Jahr eine Auslagerung durchführen ließ. Sobald nämlich ein Ordnungswidrigkeiten-Verfahren abgeschlossen ist, ist es nicht mehr notwendig, die Daten ständig über Bildschirm abrufen zu können. Diese Daten werden nämlich nur noch ausnahmsweise in Einzelfällen benötigt, in denen es – im zulässigen Rahmen – Anfragen zu beantworten und Unklarheiten aufzuklären gibt. Insoweit genügt es, die Mikrofiches und Indexlisten beiziehen zu können.
- Überflüssig war, daß sich die Stadt jeden Mikrofiche in dreifacher Ausfertigung geben ließ. Damit erhöhte sie nur unnötigerweise die Gefahr des Datenmißbrauchs.
- Zu weit ging es ferner, daß die Mitarbeiter von Stadtkasse und Bußgeldstelle uneingeschränkt auf die Mikrofiches und Indexlisten zugreifen konnten. Ein solcher Zugriff ist allenfalls für eine Übergangszeit von etwa einem Jahr notwendig, um etwaige Nachfragen beantworten zu können. Danach können die Indexlisten ohne weiteres vernichtet werden. Die Mikrofiches dagegen müssen wegen § 36 Abs. 2 der Gemeindekassenverordnung als Kassenunterlagen zehn Jahre lang aufbewahrt werden; auf sie darf während dieser Zeit aber nur für Zwecke der Kassen- und Rechnungsprüfung zugegriffen werden.

Auf die Beanstandung hin änderte die Stadt rasch die Stichtagsregelung; auch wird sie künftig wie eine Reihe anderer Bußgeldbehörden die abgeschlossenen Fälle vierteljährlich auslagern. Darüber hinaus will sie in Kürze in einer Dienstanweisung den Umgang ihrer Mitarbeiter mit den Mikrofiches und Indexlisten so, wie es die Belange des Datenschutzes erfordern, regeln.

2.1.4 Sammelanzeige in den Bußgeldakten

Immer wieder machen mich Rechtsanwälte darauf aufmerksam, daß sie bei einer Einsicht in Bußgeldakten ihrer Mandanten auch Listen sehen, die Angaben über andere Bußgeldverfahren enthalten. Wie sich in Albstadt zeigte, scheint dies ein weitverbreitetes Phänomen zu sein. Dort stellte sich folgendes heraus:

Stellt die Polizei bei Rotlicht-, Geschwindigkeits- und Abstandskontrollen Ordnungswidrigkeiten fest, so erstattet sie der Bußgeldstelle eine Sammelanzeige. Darin führt sie alle innerhalb eines bestimmten Zeitraums festgestellten Ordnungswidrigkeiten hintereinander auf; jeweils sind Kraftfahrzeugkennzeichen, das festgestellte ordnungswidrige Verhalten (z. B. Höhe der Geschwindigkeitsüberschreitung), Tattag und Tatzeit angegeben. Die in der Sammelanzeige enthaltenen Angaben speichert die Bußgeldstelle jeweils in ihre Ordnungswidrigkeiten-Datei ein. Danach legte sie die Sammelanzeige in einem Ordner ab. Gleichzeitig nahm sie zu den einzelnen Bußgeldakten jeweils eine Kopie der Seite der Sammelanzeige, auf der das

fragliche Kfz-Kennzeichen aufgeführt war. Im Durchschnitt stehen auf einer solchen Seite 10 bis 20 Kfz-Kennzeichen.

Diese Vorgehensweise ist nicht hinnehmbar, da mit ihr die Bußgeldstelle die Gelegenheit bietet, daß z. B. ein Anwalt, der die Bußgeldakte einsieht, oder sein Mandant erfahren kann, gegen wen sonst damals Anzeige erstattet wurde. Zwar kann man in aller Regel nicht allein aus dem Kennzeichen auf den Halter schließen; auch darf einem nur unter den Voraussetzungen des § 39 Abs. 2 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) die Zulassungsstelle sagen, wer der Halter eines bestimmten Fahrzeugs ist. Trotzdem kann es sein, daß jemand, der eine solche Liste zu sehen bekommt, schon zufällig weiß oder erfährt, wer der Halter eines dieser aufgelisteten Fahrzeuge ist. Denn für eine Auskunft nach § 39 StVG genügt, daß der Zulassungsstelle schlüssig der Auskunftswunsch dargelegt wird; es kann deshalb durchaus auch zu Auskünften kommen, wenn an sich die Voraussetzungen dafür nicht gegeben sind. Die Stadt Albstadt folgte meiner Empfehlung und wird aus den Sammel Listen nur noch Angaben in die einzelne Bußgeldakte nehmen, die sich allein auf den konkreten Fall beziehen.

2.1.5 Die örtliche Verkehrssünderkartei

Will eine Bußgeldbehörde wissen, ob sie gegen den Halter eines Kraftfahrzeugs seit dem letzten Auslagerungstermin mehrfach ein Verwarnungsgeld oder ein Bußgeld verhängt hat, kann sie sich das ohne weiteres am Terminal anzeigen lassen. Davon machte die Stadt Albstadt freilich keinen Gebrauch. Andernorts scheint dies aber zu geschehen, wie ich einem Urteil des Amtsgerichts Karlsruhe von 1989 entnahm: in dem entschiedenen Fall verhängte die Bußgeldstelle bei 10 Altverwarnungen statt der an sich fälligen Verwarnung von 10 DM eine Geldbuße über 100 DM, ab 15 Altverwarnungen eine Geldbuße von 150 DM und ab 20 Altverwarnungen eine Geldbuße von 200 DM sowie ein Fahrverbot von einem Monat. Mehrfachtäter zu ermitteln, um gegen sie eine höhere Verwarnung oder ein höheres Bußgeld oder gar zudem auch ein Fahrverbot zu verhängen, ist jedoch aus folgenden Gründen nicht zulässig:

- Frühere Ordnungswidrigkeiten dürfen bei der Bemessung des Buß- oder Verwarnungsgelds allenfalls dann eine Rolle spielen, wenn sie der Betroffene tatsächlich begangen hat. Gerade dies steht aber in all den Fällen nicht fest, in dem das Verwarnungsgeld vor der Halterrecherche bezahlt wird. Nach einer Statistik der Stadt Albstadt ist dies in etwa 25 bis 35 % aller Fälle, vornehmlich bei häufig vorkommenden Verstößen, wie Überschreiten der Parkzeit oder Parken im eingeschränkten Halteverbot, so. Steht aber lediglich das Kennzeichen eines Fahrzeugs fest, mit dem eine Ordnungswidrigkeit begangen wurde, dann sagt dies noch lange nicht, daß den Verstoß tatsächlich dessen Halter beging.
- Da die einzelne Bußgeldstelle in ihrer Ordnungswidrigkeiten-Datei jeweils nur in ihrem Bezirk begangene Verstöße speichert, würden bei Einbeziehung von Mehrfachtätern diejenigen begünstigt, die sich diverse Ordnungswidrigkeiten im Zuständigkeitsgebiet ver-

- schiedener Bußgeldstellen zuschulden kommen ließen. Ein solches Vorgehen aber ist schlichtweg willkürlich.
- Der Gesetzgeber ging von der Vorstellung aus, daß allein im Verkehrszentralregister in Flensburg die für die Verkehrssicherheit bedeutsamen gerichtlichen und verwaltungsbehördlichen Entscheidungen zu erfassen sind. Dieses Ziel wird zumindest teilweise verfehlt, wenn die Bußgeldbehörden verschärfend auch Verkehrsverstöße berücksichtigten, die nur in der Ordnungswidrigkeiten-Datei, nicht aber im Verkehrszentralregister gespeichert werden. Da bei Bußgeldentscheidungen außerdem einst im Verkehrszentralregister eingetragene, inzwischen getilgte Eintragungen nicht gegen den Betroffenen verwendet werden dürfen, kann es erst recht nicht angehen, Verstöße, die mangels Bedeutung im Verkehrszentralregister erst gar nicht eintragungsfähig sind, zu berücksichtigen.
 - Schließlich ist die Einbeziehung der Erkenntnisse aus der Ordnungswidrigkeiten-Datei nicht mit dem Zweckbindungsgrundsatz, wie ihn das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil entwickelt hat, vereinbar. Während Daten im Verkehrszentralregister gerade deshalb gespeichert sind, damit sie u. a. Bußgeldbehörden zur Berücksichtigung bei anstehenden Entscheidungen zur Verfügung stehen, ist dies in den Ordnungswidrigkeiten-Dateien der Bußgeldbehörden ganz anders. Die Bußgeldstelle erhebt und speichert die Daten lediglich, um das konkrete Ordnungswidrigkeiten-Verfahren mit Hilfe der EDV leichter abwickeln zu können, und gerade nicht, um Mehrfachtäter aufzuspüren. Diese Möglichkeit ist nichts anderes als ein Nebenprodukt der automatisierten Datenverarbeitung. Nun mag es durchaus Fälle geben, in denen schwer verständlich ist, warum die Bußgeldstelle ihre Ordnungswidrigkeiten-Datei nicht dazu benutzen dürfen soll, „gute Kunden“, z. B. notorische Parksünder, herauszufinden und angemessen zu bestrafen. Bloß: darüber muß der Gesetzgeber entscheiden; solange er dies nicht ausdrücklich zugelassen hat, hat eine Mehrfachtäter-Suche mit dem Ziel, dies verschärfend zu berücksichtigen, zu unterbleiben.

2.2 Konsequenzen

Eines ist klar: die meisten Mängel, auf die ich bei der Stadt Albstadt stieß, hätten sich auch bei vielen anderen Bußgeldbehörden im Lande gezeigt. Denn so ist es immer, wenn ein – wenngleich in gewissen Grenzen modifizierbares – landeseinheitliches Verfahren zum Einsatz kommt. Notwendig sind deshalb dieselben Anweisungen an alle Bußgeldbehörden. Das Innenministerium hatte dazu 1985 einmal einen Anlauf genommen, nachdem ich mich im 5. Tätigkeitsbericht erstmals des automatisierten Ordnungswidrigkeiten-Verfahrens angenommen hatte (LT-Drs. 9/940, S. 105 ff.). Über den Entwurf einer „Nutzungsregelung“ hinaus gedieh die Sache jedoch nicht. Das Ministerium hat mir aber inzwischen seine Bereitschaft signalisiert, eine Verwaltungsvorschrift zu erarbeiten, die auf alle regelungsbedürftigen Fragen im Zusammenhang mit der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten durch Bußgeldbehörden eingeht. Hoffen wir, daß dies bald und in einer dem Datenschutz angemessenen Weise geschieht.

3. Verkehrssünder per Zufall

Wenn es einen Preis für eine besonders merkwürdige Verfahrensgestaltung gäbe, dann wäre die Datenzentrale Baden-Württemberg ein heißer Anwärter, weil sie bei der Programmierung des landeseinheitlichen Ordnungswidrigkeiten-Verfahrens dem Zufallsprinzip in einer mehr als seltsamen Weise huldigte. Doch jetzt der Reihe nach:

Erstaunt und erbost zugleich war ein Bürger, als ihn die Bußgeldstelle der Stadt Ettlingen 1989 aufforderte, ein Verwarnungsgeld von 10 DM zu bezahlen. Sein Zorn war verständlich: die Stadt warf ihm vor, mit einem Auto, das er bereits zehn Jahre zuvor stillgelegt und ordnungsgemäß beim Landratsamt Karlsruhe abgemeldet hatte, falsch geparkt zu haben. Wie das passieren konnte, brachten meine Nachforschungen weitgehend ans Licht: Das Landratsamt Karlsruhe hatte zwar die Abmeldung des Autos im örtlichen Fahrzeugregister festgehalten; im zentralen Fahrzeugregister des Kraftfahrt-Bundesamts in Flensburg war sie jedoch nicht vermerkt. Dort blieb unser Bürger nach wie vor als Halter des längst stillgelegten Autos gespeichert. 10 Jahre nach der Abmeldung vergab das Landratsamt Karlsruhe das Kennzeichen des stillgelegten Fahrzeugs neu – nicht ahnend, daß unser Bürger noch mit diesem Kennzeichen als Halter in Flensburg eingetragen war. Ab da führte das Flensburger Register unter demselben Kennzeichen die beiden Personen. Ehe dies in Flensburg abgeklärt werden konnte, ging der Bußgeldstelle in Ettlingen die Mitteilung zu, ein Auto mit diesem Kennzeichen habe falsch geparkt. Daraufhin folgte das bis vor kurzem übliche: die Bußgeldstelle startete mit dem Kennzeichen eine automatisierte Halteranfrage beim Kraftfahrt-Bundesamt. Dieses ergänzte das übersandte Magnetband um die persönlichen Daten der beiden bei ihm geführten Halter und sandte das Band an das Regionale Rechenzentrum Karlsruhe, das u. a. die Ordnungswidrigkeiten-Verfahren der Bußgeldstelle Ettlingen abwickelt. Dort wurde dann ein an unseren Bürger adressierter Verwarnungsgeld-Bescheid ausgedruckt.

Schuld daran, daß es gerade ihn und nicht den Halter des neuen Fahrzeugs traf, hat das dort eingesetzte EDV-Verfahren der Datenzentrale Baden-Württemberg. Diese hat ihr Verfahren – und das durchaus mit Absicht – so programmiert, daß bei einer solchen Doppelmeldung aus Flensburg automatisch der zum Verkehrssünder erklärt wird, dessen Daten Flensburg auf dem Magnetband an erster Stelle einspeichert. Da unser Bürger auf dem Magnetband an erster Stelle stand, wurde folglich flugs er als Halter in die Ordnungswidrigkeiten-Datei eingespeichert und für ihn ein Verwarnungsgeld-Bescheid ausgedruckt. Die Daten des eigentlichen Halters, die auf dem Magnetband an zweiter Stelle standen, wurden dagegen – man hatte ja schließlich schon den Verkehrssünder – in eine Hinweisliste mit dem Vermerk aufgenommen: „Halter bereits ermittelt“. Diese Liste und den ausgedruckten Verwarnungsgeldbescheid sandte sodann das Rechenzentrum an die Bußgeldstelle Ettlingen – vielleicht in der stillen Hoffnung, die werde doch noch korrigierend eingreifen, sollte etwas nicht stimmen. Solches geschah natürlich nicht, sondern es passierte, was vorauszusehen war: der Verwarnungsgeldbescheid ging an unseren Bürger, der eigentliche Verkehrssünder leer aus.

Eines ist sicher: viel willkürlicher hätte die Datenzentrale Baden-Württemberg diesen Verfahrensteil nicht programmieren können. Denn rein gar nichts spricht dafür, daß der erstgespeicherte Halter auf dem Magnetband eher als Verkehrssünder in Betracht kommt als der an zweiter oder dritter Stelle. Die Reihenfolge, in der das Kraftfahrt-Bundesamt in Fällen gleicher Kfz-Kennzeichen die

Halter zuspeichert, richtet sich nämlich nach der Nummer ihrer Kraftfahrzeugbriefe – also nach einem Kriterium, das nun wirklich nichts darüber aussagt, wer denn als Verkehrssünder in Betracht kommt. Hätte die Datenzentrale ihr Verfahren so gestaltet, daß den Verwarnungsgeldbescheid der Halter mit dem höchsten Lebensalter oder mit der niedrigsten Hausnummer erhält, wäre die Wahrscheinlichkeit, den richtigen zu finden, auch nicht geringer gewesen. Auf meine Beanstandung nach § 18 LDSG hin sah die Datenzentrale ein, daß man so keine Verkehrssünder ermitteln kann. Inzwischen ist sichergestellt, daß immer dann, wenn das Kraftfahrt-Bundesamt mehr als eine Person als Halter zuspeichert, zunächst keine Verwarnung ausgedruckt, sondern die Halterangaben in einer Liste der Bußgeldstelle übergeben werden. Diese muß dann durch Rückfragen bei der Zulassungsstelle den richtigen Halter ermitteln.

4. Wer hat das Sagen?

Die Verwaltung kann sich nicht aussuchen, welche Gesetze sie beachten will und welche nicht. Dies zu akzeptieren fiel dem Regionalen Rechenzentrum Mittlerer Neckar schwer, als es darum ging, die Konsequenzen aus einer 1987 im Straßenverkehrsgesetz erfolgten Neuregelung der Kraftfahrzeugzulassung zu ziehen. Bis dahin praktizierten die an dasselbe Rechenzentrum angeschlossenen Zulassungsstellen beim Standortwechsel eines Kraftfahrzeugs ein besonderes Verfahren. Während normalerweise bei einem solchen Standortwechsel die neu zuständige Zulassungsstelle alle relevanten Zulassungsdaten erneut beim Halter erheben und dann erfassen muß, mußte hier der Halter nur das alte Kfz-Kennzeichen und die Nummer des Fahrzeugbriefs angeben. Dann konnte seine Zulassungsstelle damit die im Rechenzentrum von der alten Zulassungsstelle bereits gespeicherten Daten im Direktzugriff übernehmen und nunmehr für sich speichern.

Nach der Neuregelung stellte sich die Frage, ob die bisherige Praxis wegen der veränderten Rechtslage, über deren Sinn man durchaus unterschiedlicher Meinung sein kann, beibehalten werden konnte. Das Innenministerium entschied zu Recht, daß neue Regelung und alte Praxis sich widersprechen: Straßenverkehrsgesetz und Fahrzeugregisterverordnung verbieten nämlich der bisher zuständigen Zulassungsstelle, bei der Ummeldung Halter- und Fahrzeugdaten an die jetzt zuständige Zulassungsstelle weiterzugeben. Das Innenministerium wies deshalb die Zulassungsstellen an, solche Abrufe zu unterlassen. Das war richtig, reichte aber noch nicht aus. Weil nämlich nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 LDSG schon das Bereithalten von Daten zum Abruf eine Übermittlung darstellt, genügte es nicht, nur die Abrufe zu unterlassen. Vielmehr mußte auch die Möglichkeit, Direktabrufe zu tätigen, unterbunden werden. Nachdem ich die Regionalen Rechenzentren auf diese Rechtslage hingewiesen hatte, trugen sie dem bis auf das Regionale Rechenzentrum Mittlerer Neckar Rechnung. Es wolle keinerlei Maßnahmen ergreifen, die seinen Mitgliedern bestimmte Tätigkeiten unterbinden würden; ja, es werde „keine Aufsichts- oder Kontrollfunktionen über durchgeführte Tätigkeiten und Transaktionen . . . registrieren oder gar an Aufsichtsbehörden weitermelden“.

Bei allem Verständnis für die Verärgerung wegen der neuen Rechtslage: aber so geht es nicht. Das Regionale Rechenzentrum Mittlerer Neckar darf nämlich nach § 3 Abs. 2 Satz 2 LDSG als Auftragnehmer Daten nur im Rahmen der Weisungen des Auftraggebers – also der jeweiligen Zulassungsstelle – verarbeiten. Eine Weisung der einzelnen Zulassungsstellen an das Rechenzentrum, die dort für sie gespeicherten Halter- und Fahrzeugdaten für die ande-

ren Zulassungsstellen zum Abruf bereitzuhalten und damit zu übermitteln, existierte jedenfalls nach Inkrafttreten der Neuregelung nicht mehr. Das Rechenzentrum war nur beauftragt, die Datenverarbeitung im Rahmen der jeweils maßgeblichen Rechtsvorschriften durchzuführen. Diese erlaubten aber, wie gesagt, die bisherige Übermittlungspraxis gerade nicht mehr. Im übrigen hätte das Rechenzentrum Mittlerer Neckar selbst dann nicht so, wie geschehen, verfahren dürfen, wenn die Zulassungsstellen es dazu ausdrücklich beauftragt hätten. Denn ein Rechenzentrum dürfte offenkundig rechtswidrige Weisungen nicht umsetzen. Nachdem ich dem Regionalen Rechenzentrum Mittlerer Neckar diese Rechtslage dargelegt hatte, gab es widerstrebend nach: der Direktabruf durch andere Zulassungsstellen ist inzwischen auch dort unterbunden.

5. Altlasten

„Für das Gericht war ich, als es mir den Führerschein entzog, Ersttäter, als ich jetzt bei der Führerscheinstelle die Wiedererteilung der Fahrerlaubnis beantragte, haben die mir auf einmal uralte Verurteilungen vorgehalten, die seit Jahr und Tag schon nicht mehr in meinem Führungszeugnis enthalten sind. Dürfen die denn das?“

Meine Antwort auf diese häufig gestellte Frage enttäuscht die meisten. Denn das, was der Bürger hier schrieb, entspricht der Rechtslage. Entzieht ein Gericht die Fahrerlaubnis, erhält sie der Betroffene nicht automatisch nach Ablauf der Sperrfrist zurück; er muß vielmehr die Wiedererteilung beantragen. Die Führerscheinstelle muß dann nach § 15 c Abs. 3 der Straßenverkehrszulassungsordnung u. a. prüfen, ob der Antragsteller trotz etwaiger wiederholter Verstöße gegen verkehrsrechtliche Vorschriften oder Strafgesetze zum Führen von Kraftfahrzeugen geeignet ist.

Infolge dieser Rechtslage fordert sie die Antragsteller jeweils auf, beim Bundeszentralregister ein Führungszeugnis zu beantragen; sie selbst ist durch die Straßenverkehrszulassungsordnung verpflichtet, eine Auskunft beim Verkehrszentralregister einzuholen. Und nun kommt für manchen die Überraschung: Auch wenn in den Auskünften aus dem Bundes- oder Verkehrszentralregister nur die Tat auftaucht, die zum Entzug der Fahrerlaubnis geführt hat, behandelt manche Führerscheinstelle den Antragsteller trotzdem wie einen Wiederholungstäter. Sie weiß nämlich oft mehr, als in den Führungszeugnissen steht: nicht selten finden sich in ihren Führerscheinkarten noch ältere Mitteilungen aus dem Verkehrszentralregister oder Unterlagen über Verurteilungen, die in den Zentralregistern schon lange getilgt sind.

Wie lange die Führerscheinstellen solche Unterlagen höchstens aufbewahren und dieses Wissen vorhalten dürfen, ist bisher leider nicht geregelt. Das Innenministerium hat nur festgelegt, daß solche Schriftstücke mindestens zehn Jahre in den Führerscheinkarten bleiben müssen. Im übrigen liegen die Dinge so: günstig für den Bürger im Falle Ordnungswidrigkeiten; sind sie erst einmal getilgt, dürfen sie – selbst wenn sie in der Führerscheinkarte noch dokumentiert sind – bei der Wiedererteilung einer Fahrerlaubnis nicht mehr verwertet werden. Gerade anders ist es bei Straftaten. Sie dürfen infolge der Sonderregelung des § 51 Abs. 2 des Bundeszentralregistergesetzes bei der Erteilung und Wiedererteilung einer Fahrerlaubnis grundsätzlich auch dann noch berücksichtigt werden, wenn sie in den Zentralregistern bereits getilgt sind und der Betroffene sich deshalb als nicht vorbestraft bezeichnen darf. Mit dieser 1976 geschaffenen Regelung wollte der Gesetzgeber sicherstellen, daß sich die Verkehrsbehörden bei ihrer Entscheidung im Interesse der Verkehrssicherheit ein möglichst umfassendes Bild über den Antragsteller machen können. Doch auch hier gibt es wenigstens

gewisse Grenzen: das Innenministerium wies bereits vor geraumer Zeit im Zuge von Kontakten mit meinem Amt die Führerscheinstellen an, über 10 Jahre zurückliegende Straftaten dann nicht mehr heranzuziehen, wenn keine neuen Eintragungen vorliegen.

6. Wer darf vom Fahrverbot erfahren?

Verhängt eine Bußgeldstelle ein Fahrverbot, so meldet sie das dem Verkehrszentralregister. Dabei bleibt es aber beileibe nicht: nach Auskunft des Innenministeriums informieren die meisten baden-württembergischen Bußgeldstellen auch noch die Polizeidienststelle am Wohnort des Betroffenen und die Führerscheinstelle. Bei Inhabern einer sog. Sonderfahrerlaubnis – also eines von Bundeswehr, Bundesbahn, Bundespost, Bundesgrenzschutz oder der Polizei ausgestellten Führerscheins – wird das Fahrverbot der Sonderführerscheinstelle, also z. B. der Oberpostdirektion oder der Zentralen Militärkraftfahrtstelle, mitgeteilt. Eines haben all diese Mitteilungen gemeinsam: sie erfolgen samt und sonders ohne ausreichende Rechtsgrundlage:

– Zu den Mitteilungen von Fahrverboten an die Führerscheinstelle und Polizeidienststelle des Wohnorts fiel dem Innenministerium, dem ich meine Bedenken vortrug, nur § 10 LDSG ein. Diese Bestimmung rechtfertigt – selbst wenn man über die gegen sie bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken hinwegsieht – eine solche Datenweitergabe keinesfalls, da die informierten Stellen zur Erfüllung ihrer Aufgaben das verhängte Fahrverbot nicht kennen müssen. Im einzelnen sehe ich die Dinge so:

Die Führerscheinstelle ist auch ohne diese Information in der Lage zu beurteilen, ob Anlaß zum Entzug der Fahrerlaubnis besteht. Zum einen rechtfertigt allein ein wegen einer Ordnungswidrigkeit verhängtes Fahrverbot den Entzug der Fahrerlaubnis nicht. Zum anderen ist die Führerscheinstelle auch dann, wenn der Betroffene schon mehrere Verkehrsverstöße auf dem Kerbholz hat, nicht auf eine Nachricht über das verhängte Fahrverbot angewiesen, weil dieses in das Verkehrszentralregister eingetragen und in der Regel mit drei bis vier Punkten bewertet wird. Ergibt dieser Eintrag zusammen mit anderen Einträgen mindestens neun Punkte, informiert das Verkehrszentralregister die Führerscheinstelle darüber. Dies genügt, weil bei weniger als neun Punkten in der Regel ohnehin kein Entzug der Fahrerlaubnis in Betracht kommt. Entgegen einer häufig zu hörenden Behauptung ist die Führerscheinstelle auch nicht auf die Informationen der Bußgeldstelle angewiesen, weil sie andernfalls nicht verhindern könnte, daß ihr der Betroffene den Verlust seines Führerscheins vortäuscht und einen Ersatzführerschein beantragt. Da die Führerscheinstelle vor Ausstellung eines Ersatzführerscheins stets gehalten ist, eine Auskunft des Verkehrszentralregisters einzuholen, könnte die Mitteilung der Bußgeldstelle über ein verhängtes Fahrverbot überhaupt nur für die Zeit bis zur Registrierung des Fahrverbots im Zentralregister von Bedeutung sein. Diese kurze Zeitspanne dürften aber nur wenige ausnutzen: sie würden sich nämlich trotz des Ersatzführerscheins eines Vergehens des Fahrens ohne Fahrerlaubnis schuldig machen und müßten zudem damit rechnen, daß die Führerscheinstelle doch über kurz oder lang von dem alsbald im Verkehrszentralregister eingetragenen Fahrverbot erfährt. Bei einer solchen Situation rechtfertigt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht, daß die Bußgeldbehörden durchweg verhängte Fahrverbote den Führerscheinstellen mitteilen.

Auch läßt sich die Unterrichtung der Polizeidienststelle des Wohnorts nicht mit dem Argument rechtfertigen, sie müsse dies

wissen, um zu verhindern, daß der Betroffene trotz des Fahrverbots fährt. Das Polizeigesetz erlaubt eine solche Datenweitergabe aber nur, wenn ausnahmsweise konkrete Anhaltspunkte vorliegen, daß der Verkehrssünder tatsächlich trotz des Fahrverbots fahren will. Das wird aber eher die Ausnahme sein. Zudem ist die Frage, ob in einem solchen Fall die Nachricht nützt. Denn wie soll eigentlich die ohnehin überlastete Polizei vornehmlich in Großen Kreisstädten oder Stadtkreisen die Beachtung eines Fahrverbots kontrollieren?

Auf meine Hinweise zur Rechtslage reagierte das Innenministerium nach dem bewährten Motto: was nicht ist, wird schon noch werden. Es räumte zwar ein, daß es für die Mitteilungsdienste derzeit keine besondere Rechtsgrundlage gibt, will sie aber gleichwohl nicht unterbinden, sondern sich im Gegenteil um den Erlaß einer Rechtsvorschrift bemühen, die die jetzige Praxis sanktioniert.

- Nicht besser erging es mir mit meinem Vorstoß zum Mitteilungsdienst über Inhaber von Sonderfahrerlaubnissen, der auf eine Dienstanweisung des Bundesministers für Verkehr von 1961 zurückgeht, beim Innenministerium. Statt diesen, wie erbeten, aus Rechtsgründen einzustellen, kam es anders: im Dezember 1989 forderte das Ministerium mit einer „vorläufigen Verwaltungsvorschrift“ die Bußgeldstellen ausdrücklich auf, die kritisierten Mitteilungen weiterhin vorzunehmen.

7. Sag' mir, wer der Halter ist

Bis Februar 1987 war den Zulassungsstellen einigermaßen klar, wann sie jemand Auskunft darüber geben dürfen, wer Halter eines Fahrzeugs ist. Es lief kurz gesagt nach dem Motto: Behörden erhalten immer Auskunft, Privatleute dann, wenn sie ein schutzwürdiges Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art darlegen und keine überwiegenden Interessen des betroffenen Halters entgegenstehen. Dann aber brachte das ZEVIS-Gesetz neue Auskunftsregelungen. Deren richtige Anwendung fällt den Zulassungsstellen nicht immer leicht. Vor allem meinen viele noch, Behörden könnten sie ohne weiteres Auskunft geben.

- Beanstanden mußte ich nach § 18 LDSG, daß das Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis dem Mitarbeiter eines Kreiswehersatzamtes eine Halterauskunft gab. Er hatte beim Landratsamt angerufen und behauptet, er benötige die Auskunft „zur Gefahrenabwehr“. Der Mann fühlte sich bedroht, weil ein Ehepaar mit seinem Auto am Nachbarhaus vorgefahren war und dieses mit einer Sofortbildkamera fotografierte, weil es zum Verkauf angeboten war. Das Landratsamt übersah, daß eine Behörde zum Zwecke der „Gefahrenabwehr“ eine Halterauskunft nur erhalten kann, wenn die Abwehr dieser Gefahr zu ihren Aufgaben zählt. Gerade so ist es aber bei den Kreiswehersatzämtern nicht. Sie haben bekanntlich nur Aufgaben des Wehersatzwesens, z. B. Wehrüberwachung und Musterung, wahrzunehmen. Deshalb ist auch der Bundesminister für Verteidigung, der in diesen Fall eingeschaltet war, mit mir der Ansicht, daß die Auskunft nicht am Platz war. Das Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis hat inzwischen seine Mitarbeiter nochmals eingehend über die Voraussetzungen für Halterauskünfte belehrt.
- Zu Unrecht erhielt auch eine Handwerkskammer eine Halterauskunft. Sie hatte den Verdacht, daß auf einem Bau schwarz gearbeitet wird. Da sie die dort Arbeitenden nicht kannte, schrieb einer ihrer Mitarbeiter das Kennzeichen eines dort geparkten Autos auf und wandte sich an die Zulassungsstelle. Diese gab wunschgemäß Name und Anschrift des Fahrzeughalters

bekannt. Da es nicht Aufgabe der Handwerkskammer, sondern der unteren Verwaltungsbehörde ist, durch Schwarzarbeit begangene Ordnungswidrigkeiten zu verfolgen, war es falsch, der Handwerkskammer diese Auskunft zu geben. Das Innenministerium sieht dies auch so.

- Aber auch der umgekehrte Fall ist zu vermeiden: So zeigte sich eine Zulassungsstelle recht zugeknöpft gegenüber einem Auskunftsantrag einer Firma. Diese wollte Name und Anschrift des Halters eines Fahrzeugs wissen, das auf ihrem Grundstück unbefugt abgestellt war. Die Zulassungsstelle meinte dagegen, sie dürfe Firmen nur Auskunft geben, wenn diese dargelegt hätten, daß sie die Auskunft „zur Geltendmachung, Sicherung oder Vollstreckung oder zur Befriedigung oder Abwehr von Rechtsansprüchen im Zusammenhang mit der Teilnahme am Straßenverkehr“ benötigen; das unbefugte Parken auf einem Privatgrundstück sei jedoch keine solche Teilnahme am Straßenverkehr. Hier irrte die Zulassungsstelle: § 39 StVG verlangt nicht, daß der Rechtsanspruch unmittelbar aus der Teilnahme am Straßenverkehr, also der Benutzung öffentlicher Straßen und Wege zu Verkehrszwecken, entstanden ist. Für ihn reicht aus, wenn das beanstandete Verhalten im Zusammenhang mit der Verkehrsteilnahme steht.

5. Teil: Das Sozialwesen

1. Der Gang zum Sozialamt

Immer mehr Menschen nehmen in der Bundesrepublik Sozialhilfe in Anspruch. Derzeit sind es schon über 3 Millionen. Das sind fast 50 % mehr als noch im Jahr 1980. Nach der Schätzung von Fachleuten wäre diese Zahl noch wesentlich höher, wenn nicht viele, die Anspruch auf Sozialhilfe haben, den Weg zum Sozialamt scheuen würden. Ein Sozialhilfeempfänger hat eben immer noch mit dem Image des Bittstellers und Almosenempfängers zu kämpfen. Manch einer scheut sich, seinem Bürgermeisteramt und Sozialamt seine Lebensumstände und die seiner Angehörigen preiszugeben, Nachweise vorzulegen und Kontrollen seiner Angaben über sich ergehen zu lassen. Auch befürchtet er, daß der Sozialhilfebezug anderen bekannt wird und dadurch sein gesellschaftliches Ansehen sinkt. Dies zeigt, welche große Bedeutung dem Persönlichkeitsschutz gerade im Sozialhilfeverfahren zukommt und wie wichtig es ist, daß die Durchleuchtung der Lebensverhältnisse der Hilfeempfänger und ihrer Angehörigen auf das unumgänglich notwendige Maß beschränkt wird. Die Datenschutzproblematik verschärft sich noch dadurch, daß die Sozialämter verstärkt den Kollegen Computer mit der Bearbeitung von Sozialhilfefällen beschäftigen. Eine von mir durchgeführte Umfrage bei den 44 Stadt- und Landkreisen ergab, daß bereits 38 Sozialämter EDV-Verfahren für die Auszahlung einsetzen und schon 14 die gesamte Berechnung der Sozialhilfe dem Computer überlassen. Bisher geschieht dies auf den Großrechnern der Regionalen Rechenzentren. Hier zeichnet sich jedoch ein Wandel ab. Die Sozialämter wollen künftig verstärkt ihre Daten vor Ort verarbeiten und dazu Personal Computer einsetzen. Das Landratsamt Enzkreis hat damit schon begonnen.

Diese Entwicklung und die eminente Bedeutung, die der Datenschutz wegen der Besonderheit der Sozialhilfe und der großen Zahl der Betroffenen insgesamt hat, veranlaßten mich, Kontrollen bei den Sozialämtern des Enzkreises und des Landkreises Heidenheim

sowie den Städten Mannheim und Ulm durchzuführen. Sie zeigten u. a. folgendes:

1.1 Fragwürdige Vordrucke

Antragsvordrucke sind wichtige Hilfsmittel für die Verwaltung. Ohne sie wäre es ihr vielfach gar nicht möglich, Aufgaben rationell und sachgerecht zu erledigen. Auf der anderen Seite sind sie aber für die Bürger zu Recht Stein des Anstoßes, wenn sie darin mit Fragen konfrontiert werden, aus denen sie nicht ersehen können, was von ihnen eigentlich verlangt wird und weshalb. Darüber hinaus birgt ihr Einsatz eine große Gefahr in sich: weil die Vordrucke oftmals für eine Vielzahl von Fallgestaltungen Verwendung finden sollen, neigen die Verfasser solcher Vordrucke dazu, bei ihrer Konzipierung gewissermaßen vom worst case auszugehen, also ihr die Fallgestaltung zugrunde zu legen, bei der die meisten Informationen benötigt werden. Die gerade für Sozialhilfverfahren fatale Folge eines solchen Vorgehens ist, daß in anderen Fällen, in denen weniger Informationen benötigt werden, mehr Angaben erfragt werden, als dies eigentlich erforderlich ist. Auf diese Mängel von Vordrucken und die mit ihrem Einsatz verbundenen Gefahren gerade im Bereich der Sozialhilfe habe ich schon in meinem 3. Tätigkeitsbericht (LT-Drs. 8/3450, S. 8/9) hingewiesen. Meine dort nach Gesprächen mit den kommunalen Landesverbänden geäußerte Hoffnung, daß sich in dieser Frage Fortschritte erreichen lassen, war, wie die Kontrollbesuche gezeigt haben, leider voreilig. An der schon damals kritisierten Erhebungspraxis hat sich nur wenig geändert. Vor allem: die Sozialämter begnügen sich nach wie vor meist nur dann mit weniger Angaben, wenn Bürger Weihnachts- und Brennstoffbeihilfe beantragen. Für alle anderen Arten von Sozialhilfe verwenden sie in der Regel den gleichen Vordruck – ganz gleich, ob es sich um laufende Hilfen (z. B. Pflegekosten) oder aber um einmalige Leistungen (z. B. Kleiderhilfen) handelt. Typisch dafür ist der nachstehend abgedruckte Vordruck; die anderen im Einsatz befindlichen Standardvordrucke unterscheiden sich davon nur wenig:

Erst- Folge-

Antrag auf Gewährung von Sozialhilfe

Art der Hilfe

Hilfe zum Lebensunterhalt Hilfe in besonderen Lebenslagen

Wahre Bezeichnung des Antrages/ Ursache der Notlage:

Hinweis nach § 8 Abs. 2 des Bundesdatenschutzgesetzes:
Die mit diesem Vordruck erfragten Angaben werden aufgrund der §§ 60 bis 65 des Sozialgesetzbuches (SGB) Erster Buch – Allgemeiner Teil erhoben.

Der Hilfesuchende ist

Kriegsgeschädigter oder Kriegshinterbliebener

Ausländer, Staatsbürger oder Asylant

Vertriebener oder Auswanderer

I. Persönliche Verhältnisse:

	a) des Hilfesuchenden		b) des Ehegatten (auch nicht verheiratet, geschieden oder getrennt lebend) bei letztere ebendortigen Wohnortangaben hier Angaben über die Eltern	
	Vater	Mutter	Vater	Mutter
1. Name (ggf. Geburtsname angegeben)				
2. Vorname				
3. Geburtsdatum, Geburtsort				
4. Telefon-Nr.				
5. Wohnort, Ortsteil Straße, Nr.				
6. Girokonto-/Sparkonto-Nummer				
7. Familienstand wenn geschieden: Gericht, Datum und Alterssachen des Urteils – rechtskräftig seit	ledig <input type="checkbox"/> verh. <input type="checkbox"/> verw. <input type="checkbox"/> getr. lebend seit:	ledig <input type="checkbox"/> verh. <input type="checkbox"/> verw. <input type="checkbox"/> getr. lebend seit:	ledig <input type="checkbox"/> verh. <input type="checkbox"/> verw. <input type="checkbox"/> getr. lebend seit:	ledig <input type="checkbox"/> verh. <input type="checkbox"/> verw. <input type="checkbox"/> getr. lebend seit:
Unterhaltsvereinbarung erfolgt durch (Unterlagen belegen!)	Urteil <input type="checkbox"/> gerichtl. Vergleich <input type="checkbox"/> freie Vereinbarung <input type="checkbox"/> <small>z. Unrech. rag. gerott.</small>	Urteil <input type="checkbox"/> gerichtl. Vergleich <input type="checkbox"/> freie Vereinbarung <input type="checkbox"/> <small>z. Unrech. rag. gerott.</small>	Urteil <input type="checkbox"/> gerichtl. Vergleich <input type="checkbox"/> freie Vereinbarung <input type="checkbox"/> <small>z. Unrech. rag. gerott.</small>	Urteil <input type="checkbox"/> gerichtl. Vergleich <input type="checkbox"/> freie Vereinbarung <input type="checkbox"/> <small>z. Unrech. rag. gerott.</small>
8. Erlernter Beruf Zuletzt ausgeübter Beruf				
9. Erwerbsunfähigkeit oder arbeitsunfähig - pflegebedürftig ggf. warum (SGB und Gebrochen)	erwerbsunf. / arbeitsunfähig <input type="checkbox"/> pflegebedürftig <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/>	erwerbsunf. / arbeitsunfähig <input type="checkbox"/> pflegebedürftig <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/>	erwerbsunf. / arbeitsunfähig <input type="checkbox"/> pflegebedürftig <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/>	erwerbsunf. / arbeitsunfähig <input type="checkbox"/> pflegebedürftig <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/>
10. Rentenversicherungsnummer				
11. Staatsangehörigkeit(en)				
12. Religion (Angabe freiwillig)				

Zusätzliche Anmerkungen:

II. Familienverhältnisse: Außer dem Hilfesuchenden und seinem Ehegatten leben noch in deren Haushalt:

	1	2	3	4	5
Name (oft auch Geburtsname)					
Vorname					
Geburtsdatum					
Familienstand					
Verwandtschaftsverh. z. Antragsteller					
Beruf					
Arbeitgeber oder Art der Rente usw.					
bei Schulbesuch (Klasse, Schuler)					
Spar- und Bankguthaben					
Haus- u. Grundbesitz (ja - nein)					
Sonst. Vermögenswerte und zwar:					
Höhe des Einkommens (mit netto)					

Falls der Hilfesuchende ein nichteheliches Kind hat, oder unter den Angehörigen bei Ziffer II ein nichteheliches Kind aufgeführt ist:

Name des Kindes				
Name des Vaters				
Anschrift des Vaters				
Unterhaltsbetrag pro Monat				
Datum u. Altersjahre des Gerichts, Urteils, Beschlusses o. ä.				
In welcher Höhe werden Zahlungen tatsächlich geleistet?				

III. Einkommensverhältnisse des Hilfesuchenden und der im Haushalt lebenden Personen:

(Nachweise über Art und Höhe der Einkünfte z. B. Verrentungsbescheid, Rentenbescheid bzw. Bescheide über sonstige Sozialleistungen beifügen.)

Art des monatl. Nettoeinkommens	Antragsteller DM	Ehegatte DM	Sonstige Haushaltsmitglieder (siehe Seite 1 Nr. II)				
			zu Nr. 1/DM	zu Nr. 2/DM	zu Nr. 3/DM	zu Nr. 4/DM	zu Nr. 5/DM
Leistungen des Arbeitsamtes (einschließlich Leistung, Art, Abbr.)							
Arbeitsnehmerentgelt (Lohn, Gehalt)							
Kindergeld (Einkünfte im Kindesalter)							
Wohngeld							
Rente aus der Sozialversicherung <input type="checkbox"/> Altersrente <input type="checkbox"/> Berufsunfähigkeitsrente <input type="checkbox"/> Erwerbsunfähigkeitsrente <input type="checkbox"/> Invalidenrente <input type="checkbox"/> Hinterbliebenenrente <input type="checkbox"/> Unfallrente							
Rente n. d. BVO: falls z. Nr. II, werden z. B. Grundrente, Ausbezahlungen							
Landwirtschaftliches Altersgeld							
Land- und Forstwirtschaft							
Lastenausgleich <input type="checkbox"/> Unterhaltsrente <input type="checkbox"/> Entschädigungsrente							
Krankenversicherung (Krankengeld)							
Gewerbe, Handel							
Miet-Pachteinnahmen, Kapitalertrag							
Unterhaltszahlungen (von Angehörigen)							
Sonstige Einnahmen (Art: _____)							

IV. Arbeitsverhältnisse – Arbeitslosigkeit – Krankenversicherung

Art der Tätigkeit	Dauer vom bis	Name und Anschrift des Arbeitgebers	Gründe für etwaige Lösung des Arbeitsverhältnisses	zuständige Krankenkasse
Hilfesuchender				
Ehegatte				

Fahrtkosten zum Arbeitsplatz / Sonstige Aufwendungen

Es entstehen Fahrtkosten in Höhe von monatlich DM _____ mit öffentl. Verkehrsmitteln (Art: _____) Privat-Pkw (einfache Fahrt zum Arbeitsplatz = _____ km) Höhe mit _____ DM

Sonstige berufsbedingte Aufwendungen (Art: _____) Höhe mit _____ DM

Angaben bei Arbeitslosigkeit: arbeitslos seit: _____ Stamm-Nummer des Arbeitsamtes _____

Wurden beim Arbeitsamt Leistungen beantragt? ja, und zwar beim Arbeitsamt in _____ Art der Leistung _____ nein, weil _____

Angaben zur Krankenversicherung

derzeit Mitglied einer Krankenkasse? ja, _____ Vers.-Nr. _____ nein

Krankenversicherung als Pflichtmitglied freiwill. Mitglied Rentenversicherer Rentner Monatsbeitrag: _____ DM

familienversichert bei: _____

V. Wohnverhältnisse

Der Hilfesuchende ist Mieter Untermieter bei Eigentümer in straßl. / einz. Einfamilienhaus Eigentumswohnung Zwei- oder Mehrfamilienhaus

Der Hilfesuchende lebt mit anderen, als den in Teil II angegebenen Personen, in Haushaltsgemeinschaft nein ja, mit _____

Den Mietvertrag haben abgeschlossen _____

Wurde die Miete für den Antragsmonat bereits bezahlt? ja nein

Beschaffenheit der Wohnung

Gesamt wohnfläche in qm	Die Wohnung besteht aus	Falls zur Untermiete wohnend	Besteht Mietrückstand?
_____ qm	Wohnräume (einschl. Küche)	<input type="checkbox"/> möbliert <input type="checkbox"/> unmöbliert	<input type="checkbox"/> ja, seit _____ <input type="checkbox"/> nein
<input type="checkbox"/> ja, _____ qm	Wohnräume (einschl. Küche)	<input type="checkbox"/> möbliert <input type="checkbox"/> unmöbliert	<input type="checkbox"/> ja, seit _____ <input type="checkbox"/> nein
<input type="checkbox"/> nein	Heizungsort: <input type="checkbox"/> Gas <input type="checkbox"/> Holz/Kohle <input type="checkbox"/> Strom	<input type="checkbox"/> möbliert <input type="checkbox"/> unmöbliert	ist Abmangelanzeige angemeldet? <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein

Höhe der monatlichen Miete (Belastung) und der monatlichen Nebenkosten

Miete / Belastung „kalt“	DM	Nebenkosten	DM	Mietbescheinigung liegt bei <input type="checkbox"/> Wohnung wird gewohnt <input type="checkbox"/> Wohngeld ist beitragsfrei <input type="checkbox"/>
_____ DM	_____ DM	_____ DM	_____ DM	<input type="checkbox"/>

Heizkostenpauschale _____ DM Art: _____

V. Aufenthaltsverhältnisse des Hilfesuchenden und seiner Angehörigen in den letzten 12 Monaten

Table with columns: Familienname und Vorname, PLZ, Aufenthaltsort, von, bis, bei Grenzübertritt Tag und Ort angeben

VI. Aufenthaltsverhältnisse und Sozialhilfeleistungen

Form with checkboxes for Sozialhilfeleistungen vor dem Wechsel des Aufenthaltsorts and nach dem Wechsel des Aufenthaltsorts.

VII. Unterhaltspflichtige Angehörige außerhalb des Haushalts (Kinder, Eltern)

Table with columns: Name, Vorname, Geburtsdatum, Familienstand, PLZ, Wohnort, Straße, Nr., Beruf

IX. Sonstiges:

Form with checkboxes for Mitglied einer Lebensversicherung, weitere Versicherungen, Bausparvertrag, and Wovon wurde der Lebensunterhalt bisher bestritten?

X. Nicht geltende Ansprüche:

Form with checkboxes for Geltendmachung von Ansprüchen auf Sozialversicherung, Krankheit, Unfall, Kriegschädigung, etc.

XI. Ansprüche nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG) und Soldatenversorgungsgesetz (SVG)

Form with checkboxes for Renten nach dem Bundesversorgungsgesetz/Soldatenversorgungsgesetz bezogen?

XII. Vermögenswerte: (ggf. auf geordnetem Blatt erläutern!)

Form with checkboxes for Spar- und Bankguthaben, Bargeld, Haus- und Grundbesitz, vertraglich gesicherte Ansprüche, and sonstige Vermögenswerte.

Wurden in den letzten 10 Jahren Vermögenswerte (z.B. Haus- oder Grundbesitz, Barvermögen, Wertpapiere usw.) veräußert, übergeben oder verschenkt?

XIII. Schuldverpflichtungen (nicht Hausbelastung!)

Form with checkboxes for Schuldverpflichtungen und Einzelaufstellung ist auf geordnetem Blatt beigefügt.

Erklärung des Hilfesuchenden und seines Ehegatten: Ich versichere, daß die Angaben in diesem Antrag voll der Wahrheit entsprechen und daß keine Angaben verschwiegen wurden.

Form with checkboxes for Stellungnahme der Stadt/Gemeinde and Ort, Datum.

Stellungnahme der Stadt/Gemeinde: Vorstehende Angaben entsprechen der Wahrheit / nicht der Wahrheit. Die Notlage wird anerkannt / nicht anerkannt.

Diese Praxis beim Einsatz von Antragsvordrucken trägt den gesetzlichen Regelungen nicht Rechnung, die das Sozialamt bei der Erhebung von persönlichen Daten beachten muß. Sie berücksichtigt nicht, daß ein Antragsteller nach § 60 des Allgemeinen Teils des Sozialgesetzbuchs (SGB I) nur die Angaben machen muß, die das Sozialamt zur Entscheidung über seinen konkreten Antrag benötigt. Die Antwort auf das, was darüber hinaus erfragt wird, ist freiwillig. Darüber muß das Sozialamt den Antragsteller nach § 9 Abs. 2 BDSG informieren. Ihm muß deutlich gemacht werden, was er ausfüllen muß, wenn er nicht Gefahr laufen will, daß sein Antrag allein schon wegen fehlender ausreichender Angaben abgelehnt wird und bei welchen Fragen die Antwort in seiner freien Entscheidung liegt. Welche Folgen diese Praxis beim Einsatz von Antragsvordrucken hat, zeigt sich u. a. an folgenden Beispielen:

- Antragsteller werden unter Hinweis auf die Mitwirkungspflicht nach § 60 Abs. 1 SGB I aufgefordert, Geburtsdatum, Geburtsort, Staatsangehörigkeit, erlernten und ausgeübten Beruf, Arbeitgeber, Minderung der Erwerbsfähigkeit sowie Art und Umfang einer Behinderung auch eines geschiedenen oder getrennt lebenden Ehegatten anzugeben, und zwar selbst dann, wenn es nur um eine einmalige Leistung des Sozialamts geht. Es gibt selbst Antragsvordrucke, die diese Angaben sogar auch über schon verstorbene Ehegatten verlangen. Dies geschieht, obwohl daneben, durchaus zu Recht, auch nach Unterhaltsverpflichtungen und nach Unterhaltsansprüchen gefragt wird.
- Ebenfalls ohne jede Differenzierung sollen Hilfsbedürftige dem Sozialamt jede Änderung der Familien-, Einkommens- und Vermögensverhältnisse sowie eine vorübergehende Abwesenheit, Krankenhausaufenthalte usw. unverzüglich und unaufgefordert mitteilen und die Aufnahme einer Arbeit anzeigen. Auch dieses geht z. B. bei Einzelleistungen weit über das Erforderliche hinaus, ohne daß dies durch entsprechende Hinweise im Antragsvordruck kenntlich gemacht worden wäre.
- In den meisten Vordrucken werden die Antragsteller aufgefordert, die in den letzten zehn Jahren getätigten Schenkungen an Angehörige oder Dritte anzugeben, und zwar ohne jede Differenzierung nach dem Wert und dem Zeitpunkt der Schenkung sowie nach Art und Höhe der beantragten Hilfeleistung. Zwar kann nach den §§ 528 und 529 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) ein Schenker vom Beschenkten die Rückgabe des Geschenks verlangen, wenn er außerstande ist, seinen Unterhalt selbst zu bestreiten und seit der Schenkung nicht mehr als zehn Jahre vergangen sind. Auch ist das Sozialamt berechtigt, diesen Rückforderungsanspruch auf sich überzuleiten und selbst geltend zu machen. Dies rechtfertigt es indes noch lange nicht, in jedem Falle undifferenziert Auskunft über jede Schenkung zu verlangen. Ein Antragsteller müßte sonst dem Sozialamt über jedes Weihnachts-, Oster-, Geburtstags- oder sonstiges Freundschaftsgeschenk der letzten zehn Jahre Rechenschaft ablegen, obwohl solche Geschenke als sog. Anstandsschenkungen ohnehin in keinem Fall mehr zurückgefordert werden können.

Weil die Landratsämter Enzkreis und Heidenheim sowie die Stadt Ulm den Anforderungen des § 9 Abs. 2 BDSG beim Einsatz von Antragsvordrucken nicht im gebotenen Maß Rechnung trugen, mußte ich dort Beanstandungen nach § 18 LDSG aussprechen. Sie wollen künftig meinen Vorschlägen zur Änderung der Antragsvordrucke Rechnung tragen. Zu begrüßen ist, daß der Landkreistag Baden-Württemberg sich jetzt der Pro-

blematik der Antragsvordrucke annehmen und eine Musterformular-Sammlung erarbeiten will, die den datenschutzrechtlichen Vorgaben Rechnung tragen und den Sozialämtern als Arbeitshilfe dienen soll. Vielleicht kann auf diese Weise die Situation im Land verbessert werden; notwendig wäre es.

1.2 Pauschale Einwilligung

Hat ein Antragsteller sich mehr oder weniger mühsam durch den Fragenkatalog eines Sozialhilfeantrags durchgearbeitet, muß er am Ende den Antrag unterschreiben. Mit seiner Unterschrift unterzeichnet er zumeist auch verschiedene Einwilligungserklärungen. Ein beim Sozialamt der Stadt Ulm und in Heidenheim verwendetes Antragsformular verlangt vom Antragsteller z. B. folgende Erklärung:

„Die Behörden und Bankinstitute ermächtige und beauftrage ich zur Auskunftserteilung über meine Vermögensverhältnisse auf meinen sämtlichen Konten. Den behandelnden Arzt, Kliniken und ärztliche Gutachter entbinde ich gegenüber dem Sozialhilfeträger von der ärztlichen Schweigepflicht.“

Antragsvordrucke in Pforzheim und Mannheim enthalten ähnliche Erklärungen. Wäre ein Hilfesuchender zur Abgabe einer solch weitreichenden pauschalen Einwilligungserklärung gezwungen und könnte das Sozialamt mit ihnen Auskünfte von Ärzten, Banken und Behörden einholen, könnte es das Leben eines Hilfesuchenden in weiten Teilen ausforschen. Beides ist glücklicherweise nicht der Fall. Nach § 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I muß ein Antragsteller auf Anforderung nämlich nur der Erteilung der erforderlichen Auskünfte zustimmen. Auskünfte durch Dritte, also z. B. Ärzte oder Banken, sind aber nur dann erforderlich, wenn der Antragsteller dem Sozialamt die entscheidungserheblichen Tatsachen selbst nicht nachweisen kann oder will. Ihm ist deshalb zunächst Gelegenheit zu geben, beispielsweise durch Vorlage von Kontoauszügen, die Höhe seines Bankguthabens nachzuweisen. Erst wenn dies nicht möglich ist oder er dazu nicht bereit ist, kann das Sozialamt die Abgabe einer Einwilligungserklärung verlangen. Und noch etwas ist zu beachten: Eine solche Erklärung muß bestimmt sein, aus ihr muß eindeutig hervorgehen, welche Stelle aus welchem Anlaß zu welcher Auskunft ermächtigt werden soll. Die zitierte Einwilligungserklärung erfüllt diese Voraussetzungen nicht und ist daher auch unwirksam. Sie würde weder Behörden noch Banken oder gar Ärzte zur Erteilung von Auskünften über den Antragsteller berechtigen.

Bemerkenswert war die Reaktion der überprüften Sozialämter. Sie gaben nämlich an, daß sie solche Einwilligungserklärungen überhaupt nicht zur Auskunftseinholung nutzen würden. Wenn dem so ist, dann ist aber überhaupt nicht einzusehen, weshalb sie den Hilfesuchenden gleichwohl abverlangt werden. Da diese ja nicht wissen, daß die Einwilligungserklärungen bedeutungslos sind, ist ein solches Vorgehen nur geeignet, bei ihnen das Gefühl völliger Rechtlosigkeit entstehen zu lassen. Auf meine Bitte hin haben sich die kontrollierten Sozialämter bereit erklärt, künftig solche Einwilligungserklärungen in den Antragsvordrucken zu streichen.

1.3 Die Arbeitgeberauskunft

Für die Frage, ob und in welcher Höhe Sozialhilfe zu gewähren ist, kann das Arbeitseinkommen des Hilfesuchenden von entscheidender Bedeutung sein. Deshalb verlangen die Sozialämter in den Antragsvordrucken dazu jeweils Angaben. Hat ein Sozialamt Anlaß zu Zweifeln, ob die dazu gemachten Angaben richtig sind, kann es sich an den Arbeitgeber des Hilfesuchenden wenden und von ihm die gewünschte Auskunft ein-

holen. Dieser ist dann nach § 116 Abs. 2 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) verpflichtet, dem Sozialamt Art und Dauer der Beschäftigung, die Arbeitsstätte und den Arbeitsverdienst des bei ihm beschäftigten Hilfesuchenden mitzuteilen, soweit dies für die Gewährung der Sozialhilfe erforderlich ist. Bei den Kontrollbesuchen mußte ich nun allerdings feststellen, daß sich die Sozialämter oftmals mit diesen Angaben nicht begnügten, sondern daß sie unter Hinweis auf die Auskunftspflicht nach § 116 Abs. 2 BSHG mehr Informationen einholen wollten. So fanden sich auf den Vordruckschreiben an die Arbeitgeber auch Fragen nach Pfändungen, Abtretungen, der zuständigen Krankenkasse, Entlassungsgründen und dem neuen Arbeitgeber, Gründen für die Arbeitsunterbrechung, nach der Zusammensetzung der Lohnabzüge, nach Lohn- und Kirchensteuer sowie Sozialversicherungsbeiträgen. Ich will nicht bestreiten, daß alle diese Angaben für die Sozialämter im Einzelfall durchaus von Interesse sein können. Tatsache ist aber auch, daß sie nicht in § 116 Abs. 2 BSHG aufgeführt sind und deshalb auch nicht gestützt auf diese Bestimmung vom Arbeitgeber verlangt werden können. Von mir auf diese Rechtslage hingewiesen, erklärten sich die Sozialämter bereit, künftig auf die Anforderung von nicht in § 116 Abs. 2 BSHG aufgeführten Angaben zu verzichten.

1.4 Der vorschnelle Griff zur Amtshilfe

Hat ein Sozialhilfeempfänger Unterhaltsansprüche gegen seine Eltern oder seine Kinder, dann kann das Sozialamt diese Unterhaltsansprüche unter bestimmten Voraussetzungen auf sich überleiten und selbst gegen die Unterhaltspflichtigen geltend machen. Damit das Sozialamt feststellen kann, ob Unterhaltspflichtige tatsächlich zu Unterhaltsleistungen herangezogen werden können, verpflichtet § 116 Abs. 1 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) die Unterhaltspflichtigen, ihm Auskunft über ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu geben. Überrascht war ich, wie das Kreissozialamt Heidenheim diese Auskünfte bei den Unterhaltspflichtigen einholte: es wandte sich mit einem Amtshilfeersuchen an das Bürgermeisteramt der Gemeinde, in der der Unterhaltspflichtige wohnt, und bat dieses, den Unterhaltspflichtigen einzubestellen und seine Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu erheben. Auf diese Weise erfuhr das um die Amtshilfeleistung ersuchte Bürgermeisteramt davon, daß der zu befragende Bürger seiner Gemeinde einen Angehörigen, also z. B. eine Tochter oder einen Sohn hat, der Sozialhilfe bezieht. Dieser Umstand ist jedoch zumindest in kleinen Gemeinden nicht unbedingt dazu geeignet, das Sozialprestige des Betroffenen zu steigern. Zudem sah sich der Unterhaltspflichtige dem Verlangen ausgesetzt, seine Einkommens- und Vermögensverhältnisse nicht nur dem Sozialamt, sondern auch seinem Bürgermeisteramt preiszugeben. Ein solches Vorgehen ist mit dem Sozialgeheimnis nicht vereinbar. Das Sozialamt darf anderen Stellen Informationen über eine Sozialhilfeleistung nur in den im einzelnen in den §§ 67–77 des Zehnten Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB X) geregelten Voraussetzungen geben. Diese rechtfertigen aber das Vorgehen des Kreissozialamts Heidenheim nicht. Insbesondere war die Einschaltung der Bürgermeisterämter nicht zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich. Das Kreissozialamt kann sich nämlich, so wie es nach meiner Kenntnis auch andere Sozialämter machen, unmittelbar an den Unterhaltspflichtigen selbst wenden, um von ihm die nötigen Angaben zu erhalten. Der Einwand, andernfalls würden manche Unterhaltspflichtige die Erhebungsbogen gar nicht abgeben, kann diese pauschale Vorgehensweise nicht rechtferti-

gen. Sollte ein Unterhaltspflichtiger im Einzelfall keine Angaben machen, steht dem Sozialamt letztlich das Mittel des Verwaltungszwangs (z. B. Festsetzung von Zwangsgeld) zur Verfügung. Auf meine Beanstandung nach § 18 LDSG hin will das Kreissozialamt künftig die Unterhaltspflichtigen direkt anschreiben.

1.5 Der aufschlußreiche Überweisungsträger

Wie konkret darf ein Sozialamt den Verwendungszweck umschreiben, wenn es eine Sozialhilfeleistung auf das Konto des Hilfeempfängers überweist? Darf die Leistung konkret beschrieben werden (z. B. laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, Kleiderhilfe, Pflegegeld) oder muß, wie z. B. das Sozialministerium meint, wenigstens die Bezeichnung Sozialleistung verwendet werden oder genügt nicht in der Regel auch eine neutralere Beschreibung (z. B. Datum des Bescheids und Aktenzeichen)? Mit dieser alten Streitfrage wurde ich auch bei den Kontrollbesuchen konfrontiert. Letztlich geht es dabei darum, ob und in welchem Umfang das Sozialamt die an der Überweisung beteiligten Banken über den Bezug von Sozialhilfe unterrichten darf. Abstrakt läßt sich diese Frage relativ einfach beantworten: auf den Überweisungsträgern dürfen sich nur solche Angaben über den Empfänger befinden, die erforderlich sind, damit die Überweisung ordnungsgemäß durchgeführt werden und der Empfänger erkennen kann, um was es bei dem gutgeschriebenen Betrag geht. Sehr viel schwerer ist es zu entscheiden, was daraus konkret folgt. Zugunsten einer präzisen Beschreibung wird immer wieder geltend gemacht, dies sei notwendig, um Unklarheiten beim Empfänger zu vermeiden. Dieses Argument überzeugt mich nach wie vor nicht. In den Fällen, in denen das Sozialamt einen Bescheid erläßt, kann für die nötige Klarheit auch durch die Angabe des Bescheiddatums und des Aktenzeichens gesorgt werden. Darin sehe ich mich u. a. durch die Erfahrungen des Sozialamts in Mannheim bestätigt, das schon seit längerer Zeit in dieser Weise verfährt. Ich sehe aber auch nach wie vor keine Notwendigkeit, bei der Überweisung von Sozialhilfeleistungen die Bezeichnung Sozialleistung zu verwenden. Insbesondere ist dies nicht deshalb notwendig, weil Sozialleistungen und damit auch Sozialhilfe bis eine Woche nach Gutschrift unpfändbar sind. Dieser Schutz tritt nämlich unabhängig davon ein, ob der Bank bekannt ist, daß es sich bei einer Gutschrift um eine Sozialleistung handelt oder nicht. Erfolgt im Einzelfall eine Pfändung, kann der Sozialhilfeempfänger die Unpfändbarkeit z. B. durch Vorlage des Bewilligungsbescheids immer noch nachweisen. Dazu ist es nicht notwendig, gewissermaßen prophylaktisch jede Sozialhilfeleistung gegenüber der Bank als Sozialleistung zu deklarieren. Ich habe deshalb die Sozialämter gebeten, ihre Überweisungspraxis, soweit notwendig, der dargestellten Rechtslage anzupassen. Dem wollen sie, wenn auch in unterschiedlichem Maße, Rechnung tragen.

1.6 EDV-Probleme

Der Landkreis Enzkreis geht beim Einsatz der automatischen Datenverarbeitung neue Wege. Sein Sozialamt nimmt nicht wie andere Sozialämter die Dienste eines Regionalen Rechenzentrums in Anspruch, sondern verarbeitet die Daten im Sozialamt selbst in eigener Regie auf Personal Computern, die miteinander vernetzt sind, und zwar mit Hilfe des EDV-Verfahrens PROSOZ (Programmierte Sozialhilfe). Die Sachbearbeiter des Sozialamts müssen keine Erfassungsbelege ausfüllen und auch nicht mehr darauf warten, bis die ausgedruckten Bescheide vom fernen Rechenzentrum zurückkommen. Sie kön-

nen vielmehr dialoggesteuert die Daten sofort eingeben, die Berechnung der Sozialhilfe veranlassen und dann die Bescheide ausstellen. Außerdem bietet das Verfahren die Möglichkeit, auch die Textverarbeitung in die Datenverarbeitung einzubeziehen.

Selbstverständlich muß die gebotene Datensicherheit auch bei einer solchen Vorgehensweise gewährleistet sein. Insbesondere war folgendes zu beanstanden:

- Auf die gespeicherten Daten kann ein Benutzer nur zugreifen, wenn er sich mit einer gültigen Benutzerkennung und seinem geheimen Paßwort erst am PC-Netz und dann bei PROSOZ anmeldet. Um zu verhindern, daß Unbefugte durch häufiges Ausprobieren irgendwann einmal doch das richtige Paßwort finden und dann auf die geschützten Daten zugreifen können, verfügt PROSOZ über einen besonderen Zugriffsschutz. Es weist nach dem fünften Zugriffsversuch mit einem falschen Paßwort jede weitere Eingabe ab. Soweit so gut. Die Sache hatte nur einen Haken. Meldete man sich nämlich nach dem fünften Fehlversuch am PC-Netz ab und sofort wieder an, dann konnte das Spiel von neuem beginnen. Der so schön ausgedachte Zugriffsschutz konnte also auf einfache Art und Weise umgangen werden. Wie sich herausstellte, war dies selbst dem Ersteller der Programme bis zum Kontrollbesuch nicht bekannt.
- Will man feststellen, ob ein Unbefugter auf Daten zugegriffen hat oder ob dies versucht wurde, dann müssen darüber Aufzeichnungen vorhanden sein. Das Sozialamt glaubte jedoch zu Unrecht, auf solche Aufzeichnungen ganz verzichten zu können. Dabei sah PROSOZ Aufzeichnungen durchaus vor, allerdings nicht im gebotenen Umfang. Nicht angeboten war nämlich die Möglichkeit, auch aufzuzeichnen, von welchem Personal Computer der Zugriff getätigt wurde. Das aber ist notwendig, denn sonst läßt sich im Falle eines Falles nachträglich nicht mehr feststellen, von welchem Personal Computer aus ein Unbefugter versucht hatte einzudringen oder sogar eingedrungen ist. Damit würde aber eine Aufklärung erheblich erschwert.
- Zu einer ordnungsgemäßen Datenverarbeitung gehört es auch, die Datenbestände zu sichern und sich so gegen einen Verlust der Daten zu schützen. Das muß selbstverständlich auch beim Einsatz vernetzter Personal Computer beachtet werden. Das Sozialamt war sich dessen durchaus bewußt, denn es kopierte die gespeicherten Sozialdaten auf Magnetbändern und verwahrte diese im Tresor. Wie es dabei aber vorging, konnte ich nicht akzeptieren. So war nicht zu erkennen, nach welchem Zeitplan Sicherungskopien erstellt wurden. Auch fehlten Aufzeichnungen darüber, welche Version sich jeweils auf welchem Magnetband befand. Völlig übersehen hatte man, daß nicht nur die Daten selbst, sondern auch die Anwendungsprogramme und die Betriebsprogramme ebenfalls regelmäßig zu sichern sind. Schließlich hatte man ebenfalls nicht daran gedacht, daß vor wesentlichen Änderungen der Anwendungsprogramme und der Betriebsprogramme sowohl die gespeicherten Daten als auch die Programme gesichert werden müssen.

Der Landkreis Enzkreis trug meinen Beanstandungen nach § 18 LDSG umgehend Rechnung. Die im automatisierten Verfahren PROSOZ festgestellten Mängel will der Ersteller der Programme beseitigen.

2. Das Jugendamt

Mitwirkung in Vormundschaftssachen und bei Adoptionen, Beratung in Fragen der Erziehung, Hilfe für Mutter und Kind vor und nach der Geburt, Schutz der Pflegekinder, Wahrnehmung der Jugendgerichtshilfe sind nur einige der vielen Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe, die das Jugendamt wahrzunehmen hat. Da dabei immer das Wohl des Kindes oder des Jugendlichen im Mittelpunkt steht, benötigt und erhebt das Jugendamt eine Vielzahl von Informationen, und zwar nicht nur über das Kind oder den Jugendlichen selbst, sondern auch über seine Eltern, Geschwister, Freunde und das gesamte soziale Umfeld. Daß dies auch datenschutzrechtliche Probleme mit sich bringt, zeigen mir immer wieder Anfragen, mit denen sich durch die Informationsbeschaffung unmittelbar betroffene Bürger, aber auch Mitarbeiter von Jugendämtern an mich wenden. Bei einem Kontrollbesuch beim Jugendamt der Stadt Ulm konnte ich zudem noch Datenschutzprobleme gewissermaßen vor Ort kennenlernen.

2.1 Formulare, Formulare . . .

Auch die Jugendämter setzen Formulare ein, um sich Informationen zu beschaffen. Dabei stellen sich die gleichen Datenschutzprobleme wie bei den Sozialämtern. Auch die Jugendämter müssen Hilfesuchende und andere Personen, die Angaben machen sollen, klar und zutreffend über ihre rechtliche Situation beim Ausfüllen von Vordrucken unterrichten. Hilfesuchenden muß gesagt werden, welche Angaben sie machen müssen, wenn sie die beantragte Leistung erhalten wollen und in welchen Fällen ihnen eine Antwort freisteht. Wie leider viele andere Behörden im Land auch, beachtete das Jugendamt der Stadt Ulm dies nicht immer im notwendigen Umfang. Dazu zwei Beispiele:

- Stellen Eltern oder Vormund oder Pfleger einen Antrag auf wirtschaftliche Jugendhilfe, um zu erreichen, daß das Jugendamt die Kosten einer Unterbringung in einem Heim oder einer Pflegefamilie übernimmt, konfrontiert sie das Jugendamt mit einem Vordruck, in dem Angaben erfragt werden, die zur Entscheidung über den Antrag nicht benötigt werden und für die deshalb auch keine Auskunftspflicht besteht. Darüber werden sie jedoch nicht, wie dies geboten wäre, informiert. So muß das Jugendamt jedenfalls für die Entscheidung über einen solchen Antrag weder die Religionszugehörigkeit des Kindes wissen noch ist von Interesse, ob das Kind in einer Anstalt geboren ist und, wenn ja, welche Anschrift die Anstalt hat. Auch die Personalausweisnummern von Vater und Mutter sind dafür nicht relevant. Das Jugendamt muß auch nicht wissen, an welchen Orten sich Mutter und Kind jeweils von Geburt an aufgehalten haben. So weit braucht die Erforschung der Vergangenheit nicht zu gehen.
- Für die Gewährung wirtschaftlicher Jugendhilfe sind vielfach auch die Einkommensverhältnisse der Unterhaltspflichtigen wichtig. Um diese zu ermitteln, schickt das Jugendamt Unterhaltspflichtigen einen Fragebogen ins Haus. Im Anschreiben weist es darauf hin, daß sie nach § 116 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) zur Auskunft verpflichtet seien. Dieser Hinweis ist unzutreffend. Die Auskunftspflicht nach § 116 Abs. 1 BSHG besteht nur gegenüber dem Sozialamt im Rahmen der Sozialhilfe. Der Gesetzgeber hat es bisher aus welchen Gründen auch immer unterlassen, auch im Jugendhilferecht eine solche Auskunftspflicht für Unterhaltspflichtige festzulegen. Diese Entscheidung des Gesetzgebers ist zu respektieren.

Ich habe die Stadt Ulm gebeten, die Formulare entsprechend zu überarbeiten und die Betroffenen zutreffend über ihre Rechtsposition beim Ausfüllen solcher Formulare zu unterrichten. Dem will sie in Zukunft Rechnung tragen.

2.2 Das Jugendamt als Amtspfleger/Amtsvormund

Mit der Geburt eines nichtehelichen Kindes wird das Jugendamt automatisch dessen Amtspfleger oder, wenn die Mutter selbst noch minderjährig ist, dessen Amtsvormund. Zu den Aufgaben des Amtspflegers und Amtsvormunds gehört vor allem die Feststellung der Vaterschaft und die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen gegen den Vater.

- Gar nicht mit dem Vorgehen des Jugendamts einverstanden war eine Frau, deren nichteheliches Kind unter der Amtspflegschaft des Jugendamts stand, als dieses ihr einen Fragebogen ins Haus schickte und sie aufforderte, ihm ihre Einkommensverhältnisse mitzuteilen. Ich konnte ihr zur Rechtslage nur folgendes sagen: Nach § 1605 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) kann das Jugendamt als Amtspfleger für das nichteheliche Kind von Vater und Mutter Auskunft über ihre Einkommen verlangen, soweit es zur Feststellung von Unterhaltsansprüchen erforderlich ist. Da bei der Bemessung des vom Vater zu leistenden Unterhalts die Lebensstellung beider Eltern zu berücksichtigen ist und diese Lebensstellung durch die wirtschaftlichen Verhältnisse beider Eltern bestimmt wird, kann das Jugendamt grundsätzlich auch von beiden die entsprechenden Auskünfte verlangen.
- Intimschnüffelei warfen die Eltern eines nichtehelichen Kindes einem Jugendamt vor, weil es der Mutter intimste Fragen, so z. B. nach Mehrverkehr, gestellt hatte, obwohl der Vater bereit war, die Vaterschaft anzuerkennen. Das junge Paar wollte wissen, ob das Jugendamt solche Fragen stellen darf. Es darf. Die Aufgabe des Jugendamts als Amtspfleger besteht u. a. darin, die Vaterschaft bei einem nichtehelichen Kind festzustellen und als Vertreter des Kindes einer Vaterschaftsanerkennung zuzustimmen. Dabei hat das Jugendamt zu prüfen, ob nicht schwerwiegende Gründe gegen die Vaterschaft des Anerkennenden sprechen. Dies wäre z. B. bei Mehrverkehr während der Empfängniszeit der Fall. Aus diesem Grund ist eine entsprechende Befragung der Mutter durch das Jugendamt statthaft. Selbstredend sollte dies mit der gebotenen Zurückhaltung geschehen. Eine ganz andere Frage ist, ob die Mutter gegenüber dem Jugendamt auch verpflichtet ist, diese Fragen zu beantworten. Das betroffene Jugendamt vertrat die Auffassung, daß die Beantwortung dieser Fragen freiwillig ist; dem will ich mich anschließen. Dann sollte dies das Jugendamt aber auch der Mutter sagen.

2.3 Das Pflegekind

Zu den vielfältigen Aufgaben des Jugendamts gehört es auch, Familien zu vermitteln, die bereit sind, ein Kind in Pflege zu nehmen. Damit ist es dann aber noch nicht getan. Wer nämlich ein Kind in Pflege nimmt, und sei es auch nur für einige Stunden am Tag, benötigt dazu eine Erlaubnis. Die Erlaubnis erteilt das Jugendamt dann, wenn es sich davon überzeugt hat, daß in der Pflegestelle das leibliche, geistige und seelische Wohl des Kindes gewährleistet ist. Auch für diese Aktivitäten verwenden Jugendämter Vordrucke, um die dazu notwendigen Informationen zu erhalten. Dabei gibt es ebenfalls immer wieder Probleme:

- Einigermaßen erstaunt über den Wissensdurst des Jugendamts war eine Frau, die eine Pflegestelle für ihr Kind suchte. Nachdem sie diesen Wunsch an das Jugendamt herangetra-

gen hatte, erhielt sie von dort einen sechsseitigen Fragebogen, in dem neben umfangreichen Angaben über die Eltern und Geschwister die ganze Entwicklung des Kindes abgefragt wurde. Gefragt wurde u. a. nach dem Leumund und dem Freizeitverhalten der Eltern, nach dem Verlauf der Schwangerschaft, wann das Kind erstmals sitzen, stehen, laufen und sprechen konnte bis hin zu der höchst bedeutsamen Frage, welche Spielzeuge es ablehne. Zweifellos ist es für das Jugendamt hilfreich, genaue Informationen über das Kind zu erhalten, wenn es damit beauftragt ist, eine geeignete Pflegestelle zu suchen. Aber irgendwo sollte doch eine Grenze gezogen werden – eine Grenze, die der beschriebene Fragebogen sicherlich überschritten hat. Der konkrete Fall erledigte sich allerdings von selbst; die Mutter fand auch ohne Vermittlung des Jugendamts eine Pflegestelle.

- Auch der Überprüfung der Pflegeeltern vor der Erteilung der Pflegeerlaubnis sind Grenzen gesetzt. Um prüfen zu können, ob das leibliche, geistige und seelische Wohl des Kindes gewährleistet ist, ist es sicher gerechtfertigt, nach den Wohn- und Einkommensverhältnissen der Pflegeeltern, nach Kindern und anderen im Haushalt lebenden Personen sowie nach den gesundheitlichen Verhältnissen der Familienmitglieder zu fragen. Kritisch wird es jedoch dann, wenn das Jugendamt auch nach früheren Ehen, deren Dauer und dem Grund für die Auflösung fragt. Dies scheinen mir keine geeigneten Kriterien zu sein, um die persönliche Eignung von Pflegeeltern zu beurteilen. Daß z. B. eine frühere Ehe durch den Tod des anderen Ehegatten oder eine Scheidung aufgelöst wurde, sagt doch darüber wohl kaum etwas aus. Schon eher angemessen wäre es, daß z. B. nach der Dauer der jetzigen Ehe gefragt wird. Diese Frage enthält der Antragsvordruck allerdings nicht. Ich habe dem Jugendamt empfohlen, die Frage nach früheren Ehen, deren Dauer und den Grund für die Auflösung zu streichen. Es will dem Vorschlag weitgehend Rechnung tragen und vor allem im Vordruck nicht mehr nach dem Grund für die Eheauflösung fragen.

2.4 Die Jugendhilfereform

Die fast schon unendliche Geschichte der Reform des Jugendhilferechts hat eine neue Fortsetzung erhalten. Die Bundesregierung legte im Herbst 1989 einen Gesetzentwurf zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts vor. Ziel dieses Entwurfs ist es, das in seinen Grundzügen noch aus dem Jahr 1922 stammende Jugendwohlfahrtsgesetz abzulösen und eine zeitgemäße Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der Jugendämter zu schaffen. Wichtigste Aufgabe der öffentlichen Jugendhilfe soll es danach sein, Eltern bei ihrer Erziehungsaufgabe zu unterstützen. Ihren Ausdruck findet dies in einer stärkeren Betonung der Beratungs- und Kooperationspflichten des Jugendamts mit den Beteiligten. Mit Hilfe zur Selbsthilfe soll die elterliche Erziehungsverantwortung gestärkt werden. Neben klassischen Erziehungshilfen wie der Erziehung in der Pflegefamilie und der Unterbringung in einer Einrichtung, sollen daher auch verstärkt Hilfen vor Ort in der Familie angeboten werden.

So modern der Entwurf in seiner Zielsetzung auch ist, in Fragen des Datenschutzes bleibt er weit hinter der aktuellen Entwicklung zurück. Beim Durchblättern des Entwurfs sucht man vergebens nach den Besonderheiten der öffentlichen Jugendhilfe gemäßen datenschutzrechtlichen Regelungen. Angesichts der Vielfalt der Aufgaben des Jugendamts und der Vielzahl von persönlichen, teilweise höchst sensiblen Daten aus dem

privaten Lebensbereich, die bei den Jugendämtern erfaßt werden, ist diese Abstinenz unverständlich. Aus meiner Sicht sind insbesondere folgende Fragen regelungsbedürftig:

- Es sollten Regelungen darüber geschaffen werden, wann die Jugendämter welche Daten erheben und unter welchen Voraussetzungen sie diese zu welchem Zweck weiterverarbeiten dürfen. So müßte u. a. für den Amtsvormund/Ampfänger klargestellt werden, inwieweit er befugt ist, z. B. für die Vaterschaftsfeststellung oder die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen Daten zu erheben und ob und, wenn ja, welche Personen oder Stellen – Mutter, Vater, Arbeitgeber oder sonstige Dritte – verpflichtet sind, auf Verlangen des Jugendamts Auskunft zu geben.
- Der Entwurf sieht zahlreiche Beratungsangebote der Jugendämter vor. Beratung ist aber nur möglich, wenn Vertrauen zwischen Beratendem und Beratenem besteht. Dieses kann aber nur entstehen, wenn der Beratene sicher sein kann, daß das, was er im Rahmen der Beratung vorbringt, ihm nicht eines Tages bei anderer Gelegenheit aus anderem Anlaß vorgehalten und gegen ihn verwendet wird. Deshalb sollte für dem Jugendamt im Rahmen seiner Beratungstätigkeit bekanntgewordene Informationen eine absolute Zweckbindung vorgeschrieben werden. Um die Zweckbindung sicherzustellen, sollte das Jugendamt verpflichtet werden, auch entsprechende organisatorische und technische Schutzvorkehrungen zu treffen.
- Als intensivste Hilfeform für die Familie sieht der Gesetzentwurf die sozialpädagogische Familienhilfe vor. Dabei betreuen und begleiten die Familienhelfer die Familien in ihren Erziehungsaufgaben, helfen bei der Bewältigung von Alltagsproblemen und bei der Lösung von Konflikt- und Krisensituationen. Durch ihren Aufenthalt in der Familie erhalten sie Kenntnis von nahezu allen Vorgängen, die sich dort abspielen. Dies macht eine klarere, den besonderen Schutzbedürfnissen der Familien und der einzelnen Familienangehörigen Rechnung tragende Regelung über die Rechte und Pflichten solcher Familienhelfer notwendig. Die Familie, die sozialpädagogische Hilfe annimmt, muß wissen, auf was sie sich dabei einläßt, ob und, wenn ja, was der Familienhelfer wann und unter welchen Voraussetzungen wem mitteilen darf.
- Schließlich sollten auch Regelungen getroffen werden, die sicherstellen, daß die erhobenen Daten zum jeweils frühestmöglichen Zeitpunkt gelöscht werden.

Ich kann nur hoffen, daß der Gesetzentwurf im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens in diesen Fragen noch wesentliche Verbesserungen erfährt. Dabei sollte bedacht werden, daß eine effektive öffentliche Jugendhilfe nur möglich ist, wenn gleichzeitig auch ein effektiver Datenschutz sichergestellt ist.

3. Die Rentenreform

Nachdem im letzten Jahr die Gesundheitsreform die Gemüter bewegt hat, war es dieses Jahr die Rentenreform. Dabei ging es nicht nur darum, die gesetzliche Rentenversicherung langfristig auf eine gesunde finanzielle Grundlage zu stellen. Vielmehr war damit auch eine umfassende Überarbeitung des Rentenrechts insgesamt und seine Einordnung in das Sozialgesetzbuch verbunden. Dies eröffnete dem Gesetzgeber die Chance, auch im Rentenrecht besser als bisher den Anforderungen Rechnung zu tragen, die unsere Verfas-

sung an die Zulässigkeit von Eingriffen in das informationelle Selbstbestimmungsrecht stellt. Die Art und Weise, wie er sie genutzt hat, kann nicht befriedigen:

3.1 Vorgeschichte

Sowohl der im November 1988 vorgestellte Diskussions- und Referentenentwurf eines Rentenreformgesetzes als auch der darauf aufbauende Gesetzentwurf der Bundesregierung vom März 1989 glaubten, völlig auf präzisere Regelungen über die Informationsgewinnung und -verarbeitung der Rentenversicherungsträger verzichten zu können. Dies verwunderte doch sehr angesichts der riesigen Mengen von persönlichen, teils höchst sensiblen Daten, die im Rahmen der Rentenversicherung erhoben, gespeichert, genutzt und weitergegeben werden. So erreichen z. B. die 22 Rentenversicherungsträger, bei denen rd. 24 Millionen Bürger versichert sind, jährlich rund 40 Millionen Datensätze aus Meldungen, die die Arbeitgeber über ihre Beschäftigten an die Träger der Sozialversicherung machen müssen. Allein die Datenstelle der Rentenversicherungsträger verwaltet eine Stammsatzdatei mit über 60 Millionen Datensätzen, die neben der Rentenversicherungsnummer auch weitere persönliche Daten enthalten. Daneben erheben die Rentenversicherungsträger etwa im Zusammenhang mit der Gewährung medizinischer oder berufsfördernder Leistungen zur Rehabilitation (z. B. Kuren) oder in Verfahren, in denen es um die Feststellung der Erwerbs- oder Berufsunfähigkeit geht, umfangreiche, höchst sensible Daten über die gesundheitlichen und sozialen Verhältnisse von Versicherten. Gerade dieser Bereich berührt die Versicherten sehr stark. So erreichten mich in der Vergangenheit immer wieder Anfragen zu den Vordrucken für Anträge auf Kuren und die darin geforderten Einwilligungserklärungen. Viele erkundigten sich nach dem Schicksal der am Ende eines Kuraufenthalts erstellten ärztlichen Entlassungsberichte, insbesondere ob und, wenn ja, in welchem Umfang sie auch den Krankenkassen zugehen dürfen und ob z. B. auch der Betriebsarzt eine Fertigung erhalten darf. Angesichts dieser Situation sahen sich meine Kollegen und ich gezwungen, Kritik an der datenschutzrechtlichen Askese des Gesetzentwurfs der Bundesregierung anzumelden und Nachbesserung zu verlangen.

3.2 Das Gesetz

Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens gelang es dann doch noch, einige Verbesserungen zu erreichen. Insbesondere enthält das Rentenreformgesetz nunmehr Regelungen darüber,

- unter welchen Voraussetzungen, für welche Zwecke welche Daten von den Rentenversicherungsträgern verarbeitet werden dürfen, wie die Rentenversicherungsträger das Versicherungskonto zu führen und welche Daten darin gespeichert werden dürfen,
- welche Auskünfte die Deutsche Bundespost im sog. Rentenauskunftsverfahren geben darf,
- zu welchen Zwecken die Datenstelle der Rentenversicherungsträger die Stammsatzdatei führen und welche Daten sie darin speichern darf.

Gleichwohl, befriedigen kann das neue Gesetz nicht. Zum einen fehlen nach wie vor ausreichende Regelungen für den Umgang mit den besonders sensiblen medizinischen Daten. Weit problematischer ist jedoch, wie das Rentenreformgesetz die Einrichtung automatischer Abrufverfahren bei den Rentenversicherungsträgern und ihrer gemeinsamen Datenstelle geregelt hat: Die Rentendaten der Versicherten können jederzeit ohne jegliche Voraussetzung nicht nur die Träger der Rentenversi-

cherung selbst, sondern auch Krankenkassen, Arbeitsämter und die Deutsche Bundespost per Knopfdruck abrufen. Selbst entsprechenden ausländischen Stellen wird ein solcher Direktabruf ermöglicht – es sei denn, daß Grund zur Annahme besteht, daß dadurch schutzwürdige Belange der davon betroffenen Personen beeinträchtigt werden. Nicht einmal die Art der Daten, die zum Abruf bereitgehalten werden dürfen, ist näher eingegrenzt.

Eine solche Regelung geht viel zu weit. Sie trägt in keiner Weise den besonderen, bereits an anderer Stelle dieses Berichts beschriebenen Risiken Rechnung, die automatisierte Direktabrufverfahren mit sich bringen. Vor allem bergen sie die Gefahr in sich, daß Abrufe auch dann getätigt werden, wenn sie objektiv nicht erforderlich und damit nicht zulässig sind. Diese Risiken potenzieren sich bei einem so gigantischen Datenverbund, wie er jetzt durch das Rentenreformgesetz ermöglicht wird, weil allein schon die große Zahl der abrufberechtigten Stellen dazu führen wird, daß die Datenflüsse weder begrenzt noch von irgend jemand kontrollierbar sind. Das gilt erst recht, wenn der Direktabruf auch noch ausländischen Stellen ermöglicht wird; wie dabei eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange ausgeschlossen werden soll, ist überhaupt nicht zu erkennen. Vor diesem Hintergrund hätte nach meiner Auffassung die Einrichtung automatisierter Abrufverfahren sehr viel präziser und restriktiver als dies das Rentenreformgesetz jetzt vorsieht, geregelt werden müssen. Voraussetzung dafür müßte in jedem Fall sein, daß wegen der Häufigkeit der Anfragen und der Eilbedürftigkeit der Antworten ein unabweisbar sachliches Bedürfnis für solche Verfahren besteht. Darüber hinaus hätte aber auch Art und Umfang der abrufbaren Daten zumindest eingegrenzt werden sollen. Jedoch, die Würfel sind gefallen – leider nicht zugunsten des Datenschutzes.

4. Erste Erfahrungen mit dem Gesundheitsreformgesetz

Am 1. Jan. 1989 ist das Gesundheitsreformgesetz in Kraft getreten. Das Recht der gesetzlichen Krankenversicherung ist nun als Fünftes Buch in das Sozialgesetzbuch (SGB V) aufgenommen worden. Die Auseinandersetzungen um das Zustandekommen dieses Gesetzes gehören bereits der Vergangenheit an. Es muß jetzt praktiziert werden. Patienten, Ärzte, Krankenkassen und viele andere haben ebenso wie ich die ersten Erfahrungen damit gemacht:

4.1 Lückenhafte und unklare Regelungen

Das Gesundheitsreformgesetz ist, das kann man durchaus sagen, nicht gerade ein Meisterwerk der Gesetzgebungstechnik. Dazu zwei Beispiele:

- Stellt ein Kassenarzt der Kassenärztlichen Vereinigung und der Krankenkasse zum Zweck der Abrechnung Informationen über den Versicherten zur Verfügung, liegt darin ein Eingriff in dessen Recht, selbst über die Verwendung seiner Daten zu bestimmen. Zugleich ist die ärztliche Schweigepflicht tangiert. Der Arzt darf dies deshalb nur tun, soweit eine Rechtsvorschrift dies erlaubt. Um dieser sich aus unserer Verfassung ergebenden Anforderung Rechnung zu tragen, bestimmt das Gesundheitsreformgesetz in § 294 SGB V ausdrücklich, daß Kassenärzte der Kassenärztlichen Vereinigung zu Abrechnungszwecken nach Maßgabe von § 295 SGB V Daten weitergeben dürfen. Diese Bestimmung schreibt nun aber ausdrücklich nur vor, daß der Arzt die von ihm erbrachten Leistungen, den Tag der Leistung, die

Arztnummer und die Krankenversicherungsnummer in den Abrechnungsunterlagen anzugeben hat. Davon, daß dort auch die Diagnose aufzuführen ist, ist nicht die Rede, obwohl diese Angaben schon seit eh und je in den Krankenscheinen enthalten sind und die Krankenkassen und Kassenärztlichen Vereinigungen dies in der Vergangenheit für unverzichtbar gehalten haben. Die Frage stellt sich, ob das Gesundheitsreformgesetz hier eine Änderung der bisherigen Praxis erreichen wollte. Angesichts der Sensibilität gerade der Diagnoseangabe und der Bedeutung, die sie für den Patienten hat, wäre eigentlich eine klare Aussage des Gesetzgebers zu erwarten gewesen, wenn er die Eintragung der Diagnose auf den Abrechnungsunterlagen für notwendig gehalten hätte. Dafür spricht auch, daß er in der Regelung über die Abrechnung zwischen Krankenhaus und Krankenkasse zur Diagnoseangabe ausdrücklich Stellung bezogen hat. Angesichts des etwas unkonventionell verlaufenen Gesetzgebungsverfahrens ist ein solcher Schluß jedoch nicht unbedingt zwingend, und zwar vor allem deshalb, weil in § 295 Abs. 3 SGB V zusätzlich bestimmt ist, daß die Spitzenverbände der Krankenkassen und die Kassenärztliche Bundesvereinigung das Nähere u. a. über den Inhalt der Abrechnungsunterlagen vereinbaren. Man darf nun darüber rätseln, ob eine solche Vereinbarung auch die Diagnoseangabe zum Inhalt der Abrechnungsunterlagen machen kann. Das läßt sich mit guten Gründen bezweifeln. Ein sorgfältigeres Vorgehen bei der Gesetzgebung hätte diese Unsicherheit schon gar nicht entstehen lassen.

- Eine ähnliche Problematik stellt sich bei der sog. Qualitätsprüfung. Die Kassenärztlichen Vereinigungen können durch Stichproben im Einzelfall die Qualität der von den Kassenärzten erbrachten Leistungen prüfen. Eine solche Prüfung läßt sich aber vielfach nicht durchführen, ohne daß der Prüfer Kenntnis von Patientendaten erhält. Deshalb berechtigt § 285 Abs. 2 SGB V die Kassenärztlichen Vereinigungen auch ausdrücklich, soweit erforderlich, zur Durchführung der Qualitätsprüfung persönliche Daten der Versicherten zu erheben und zu erfassen. Nur, damit ist noch nichts dazu gesagt, ob auch die Kassenärzte berechtigt sind, einer Bitte der Kassenärztlichen Vereinigungen um Überlassung von Unterlagen über den Versicherten Rechnung zu tragen und damit in deren Persönlichkeitsrecht einzugreifen. Das ist eigentlich nur zulässig, wenn eine besondere Rechtsvorschrift dies zuläßt. Eine solche sucht man im Gesundheitsreformgesetz jedoch vergeblich. Eine Nachbesserung durch den Gesetzgeber erscheint geboten.

4.2 Die böse Überraschung

Nicht wenige Rentner trauten ihren Augen kaum, als sie einen Brief von ihrer Krankenkasse erhielten und darin aufgefordert wurden, erhebliche Beitragsnachzahlungen zu leisten. Dahinter steckte folgendes:

Seit 1983 müssen Rentner auch aus ihren Versorgungsbezügen Krankenkassenbeiträge bezahlen. Zu diesem Zweck unterrichten die Krankenkassen die Stellen, die die Versorgungsbezüge ausbezahlen, über die Beitragspflicht. Diese ziehen dann die zu leistenden Beiträge von den Versorgungsbezügen ab und leiten sie an die Krankenkasse weiter. In der Vergangenheit kam es nun vor, daß Versorgungsempfänger ihre Krankenkasse mit oder ohne Absicht nicht über die Versorgungsbezüge und ihre Zahlstelle unterrichteten, obwohl sie dazu gesetzlich verpflichtet waren. In solchen Fällen konnte dann auch die Krankenkasse keine Beiträge einziehen. Dies wollte der Gesetzgeber im

Interesse der Krankenkassen und der übrigen Beitragspflichtigen nicht länger hinnehmen. Er verpflichtete deshalb im Gesundheitsreformgesetz die Zahlstellen der Versorgungsbezüge, von sich aus die jeweilige Krankenkasse der Versorgungsempfänger zu ermitteln und dieser dann Beginn, Höhe und Veränderungen der Versorgungsbezüge mitzuteilen. Dies führte dazu, daß die Krankenkassen jetzt auch Kenntnis von Versorgungsbezügen von Rentnern erhielten, die ihr bis dahin nicht bekannt waren. Die weitere Folge waren die Briefe der Krankenkassen an die Rentner. Da Beitragsforderungen erst nach vier Jahren verjähren, geht es dabei oft um Nachzahlungen von mehreren tausend Mark. Für den Datenschutz stellte sich bei alledem die Frage, ob sich die Meldepflicht der Zahlstellen der Versorgungsbezüge auch auf Versorgungsbezüge erstreckt, die vor dem 1. Jan. 1989, dem Zeitpunkt, an dem das Gesundheitsreformgesetz in Kraft getreten ist, geleistet wurden. Dies habe ich bejaht. Zum einen schränkt der Gesetzeswortlaut die Mitteilungspflicht nicht auf die Zeit ab 1. Jan. 1989 ein. Dort ist nur ganz allgemein von Mitteilungen über Beginn, Höhe und Veränderung von Versorgungsbezügen die Rede. Auch sprechen die vom Gesetzgeber verfolgten Regelungsabsichten gegen eine Beschränkung. Wie der Gesetzesbegründung nämlich zu entnehmen ist, sollte mit der Erweiterung der Meldepflicht eine möglichst frühzeitige beitragsmäßige Erfassung der Versorgungsbezüge erreicht werden. Soweit bisher keine Beiträge aus Versorgungsbezügen abgeführt worden seien, solle ermittelt werden, ob eine entsprechende Beitragspflicht besteht. Zweifellos treffen die Beitragsnachforderungen die Betroffenen teilweise recht hart. Aber auch hier gilt das, was in vielen anderen Fällen gilt: Wenn's ums Geld geht, muß der Datenschutz zurücktreten.

4.3 Der Konkurrenzkampf

Die Konkurrenz zwischen den Krankenkassen ist groß. Deshalb kann es nicht verwundern, daß Bemühungen, eine Betriebskrankenkasse zu errichten, Abwehrreaktionen hervorrufen. Das ist legitim, nur müssen dabei die Spielregeln eingehalten werden. Die Frage, ob dies der Fall war, stellte sich Anfang des Jahres, als eine Allgemeine Ortskrankenkasse Briefe an die Mitarbeiter der Firma richtete, die eine Betriebskrankenkasse gründen wollte und darin ihren Standpunkt zu dieser Absicht zum Ausdruck brachte. Die Briefe gingen nicht nur an die Mitarbeiter der Firma, die bei der AOK versichert waren. Auch ein dort beschäftigter Mitarbeiter, der bei einer Ersatzkasse versichert war, erhielt ein solches Schreiben. Meine Nachforschungen ergaben, daß die AOK die Daten dieses Mitarbeiters im Rahmen ihrer Aufgabe als Einzugsstelle für die Rentenversicherungsbeiträge der Angestellten in ihrem Bestand gespeichert hatte. Nach Angaben der AOK war die Anschrift durch ein Versehen unter die Daten der bei der AOK krankenversicherten Mitarbeiter der Firma gelangt. Dies habe dann dazu geführt, daß auch er das Rundschreiben der AOK erhielt. Wenn es auch nur ein Versehen war: mit den Regelungen, die die Krankenkasse bei der Verwendung von persönlichen Daten beachten muß, war dies nicht vereinbar. Denn danach darf eine Krankenkasse Daten, die sie erhalten hat, um Beiträge für die Rentenversicherung einzuziehen, nicht für solche Zwecke verwenden. Das sah auch die AOK so. Sie hat sich dann auch sofort bei dem betroffenen Mitarbeiter entschuldigt.

Durchaus zulässig war es dagegen, daß die AOK die von ihr gespeicherten Daten der Mitarbeiter der Firma, die bei ihr versichert waren, dazu verwendete, um an sie Briefe zu verschicken und ihnen ihre Haltung zur beabsichtigten Gründung einer

Betriebskrankenkasse darzulegen. Die Verwendung dieser Daten für diese Zwecke war durch die den Krankenkassen obliegende Aufklärungspflicht gedeckt. Diese Pflicht berechtigt eine Krankenkasse dazu, ihre Mitglieder oder Mitgliedergruppen über die gesetzliche Krankenversicherung betreffende Fragen von allgemeiner Bedeutung zu unterrichten. Zu solchen Fragen zählt aber auch die beabsichtigte Gründung einer Betriebskrankenkasse.

4.4 Die Abrechnung im Krankenhaus

Krankenhausärzte können unter bestimmten Voraussetzungen zur Teilnahme an der kassenärztlichen Versorgung ermächtigt werden. Sie können dann wie Kassenärzte ambulante Leistungen gegenüber den Versicherten erbringen. Wie Kassenärzte rechneten sie in der Vergangenheit diese Leistungen mit der Kassenärztlichen Vereinigung ab. Das hat sich durch das Gesundheitsreformgesetz geändert. Nach § 120 SGB V muß die Abrechnung künftig über das Krankenhaus erfolgen. Nach der Gesetzesbegründung soll die Neuregelung „die ermächtigten Krankenhausärzte von mit der Abrechnung verbundenem Personalaufwand befreien und eine ordnungsgemäße Kostenerstattung erleichtern“. So einleuchtend sich dies zunächst einmal auch anhört, die Neuregelung ist gleichwohl keineswegs unproblematisch. Sie führt nämlich dazu, daß die Krankenhausverwaltung nicht nur erfährt, welche ambulanten Leistungen der Arzt erbracht hat, sondern zudem noch, wer der Patient war. Dies kann z. B. auch ein Mitarbeiter des Krankenhauses selbst sein. Begibt er sich bei einem ermächtigten Krankenhausarzt in ambulante Behandlung, muß er also künftig in Kauf nehmen, daß auch die Krankenhausverwaltung davon erfährt. Manch einer wird sich dies künftig zweimal überlegen, weil er befürchtet, daß ihm daraus Nachteile für sein berufliches Fortkommen im Krankenhaus entstehen können. Theoretisch dürfte dieser Fall allerdings nicht eintreten, denn selbstverständlich darf die Krankenhausverwaltung die für Abrechnungszwecke erhaltenen Daten nur für diesen Zweck und nicht etwa auch für Zwecke der Personalverwaltung verwenden. Die Frage ist allerdings, wie diese Zweckbindung in der Praxis sichergestellt werden kann. Bei den Psychiatrischen Landeskrankenhäusern hat das Sozialministerium, nachdem ich es auf diese Problematik hingewiesen hatte, dazu folgendes veranlaßt: Es wies die Krankenhäuser in einem Erlaß auf die Zweckbindung hin und ordnete an, daß bei diesem neuen Abrechnungsverfahren erhaltene Patientendaten nicht von der Personalabteilung des Krankenhauses bearbeitet oder dieser anderweitig zur Kenntnis gegeben werden dürfen. Ich kann diese Reaktion nur begrüßen und anderen Krankenhausträgern empfehlen, ähnliche Regelungen zu treffen. Unabhängig davon bleibt jedoch festzustellen: Wieder einmal wird die ärztliche Schweigepflicht zugunsten von mehr Wirtschaftlichkeit und besserer Kontrolle eingeschränkt, eine Entwicklung, die zu denken geben sollte.

6. Teil: Der Steuerzahler

1. Allgemeines

Steuern zahlt wohl niemand gern. Doch selbst solche Steuerzahler, die einschen, daß dieses Übel nötig ist, stören sich oftmals daran, daß das Finanzamt nicht nur Geld, sondern auch so viele Daten

von ihnen haben will. Muß das Finanzamt wirklich so viel wissen und darf es so viel fragen? Das ist jedenfalls die häufigste Frage der Bürger, die sich wegen eines Problems mit dem Finanzamt an mich wenden. Nun ist klar, daß der in der Tat immense Datenhunger der Finanzämter eine unmittelbare Folge der Kompliziertheit der Steuergesetze ist: je differenzierter die steuerlichen Sachverhalte geregelt sind, desto mehr Angaben benötigt das Finanzamt, um die Steuer zutreffend festsetzen zu können. Deshalb täte eine Vereinfachung der Steuergesetze auch aus der Sicht des Datenschutzes dringend not. So manche Bürgereingabe läßt freilich auch die Frage aufkommen, ob das Finanzamt im Einzelfall bei seinen Ermittlungen über das Ziel hinausschießt. Es kann zwar alle zur Ermittlung eines steuerlichen Sachverhalts erforderlichen Auskünfte verlangen, sofern sie verhältnismäßig, erfüllbar und zumutbar sind. Muß es aber wirklich sein, daß ein Finanzamt eine Pressenotiz über ein Strafverfahren gegen einen Steuerpflichtigen rein vorsorglich zu dessen Steuerakten nimmt für den Fall, daß der Steuerpflichtige versuchen will, die Strafe steuermindernd geltend zu machen? War es notwendig, daß ein anderes Finanzamt von einem Steuerpflichtigen lückenlos Art und Dauer seiner Berufsausbildung und seiner seitherigen beruflichen Tätigkeiten wissen wollte, um ihn als freiberuflich Tätigen oder Gewerbetreibenden einstuft zu können? War es noch verhältnismäßig, daß ein drittes Finanzamt bei zwei Behörden die Aufenthaltsverhältnisse des Steuerzahlers über viele Jahre zurück erhob und aus seinen Einheitswertakten gar noch ein Wohnrecht der verstorbenen Oma hervorkramte, nur um die Berechtigung einer steuermindernd gemachten Umzugskostenpauschale von ganzen 300 DM prüfen zu können? Auf solche und ähnliche Fragen von Bürgern kann ich in der Regel keine abschließende Antwort geben, weil die so erhobenen Daten nicht im Computer, sondern „nur“ in der Steuerakte landen und der Vorgang deshalb meiner Kontrolle entzogen ist.

Andere Bürger wittern eine Verletzung des Steuergeheimnisses, wenn sie von einer Weitergabe ihrer Daten durch ihr Finanzamt erfahren. Ihnen muß ich sagen, daß das Steuergeheimnis die steuerlichen Daten keineswegs vor jeglicher, sondern nur vor der unbefugten Offenbarung schützt. Lang ist die Liste der Vorschriften, die unter bestimmten Voraussetzungen eine Offenbarung bestimmter steuerlicher Verhältnisse an andere Behörden zulassen, etwa an Kommunen, Kammern, Gewerbeämter, Träger der Sozialversicherung, Sozialämter, Gerichte und Staatsanwaltschaften. Geradezu wohlfeil sind steuerliche Daten jedoch innerhalb der Steuerverwaltung selbst. Die Finanzämter nehmen für sich in Anspruch, innerhalb desselben Amtes oder an andere Finanzämter alles weitergeben zu dürfen, was der Durchführung eines anderen Besteuerungsverfahrens dient, auch wenn es dabei um eine ganz andere Steuerart bei demselben Steuerpflichtigen oder gar um einen anderen Steuerpflichtigen geht. Diese Praxis beruht auf einer Auslegung der Vorschriften über das Steuergeheimnis, die nicht berücksichtigt, daß zwangsweise erhobene Daten grundsätzlich nur für den Zweck verwendet werden dürfen, für den sie erhoben worden sind. Statt dem endlich ein Ende zu machen, setzte das Finanzministerium zu allem Überfluß auch noch im Entwurf eines neuen Landesdatenschutzgesetzes eine Übergangsregelung durch, wonach die geplante Vorschrift über die Zweckbindung für die Finanzbehörden des Landes erst zwei Jahre später als für die anderen Behörden in Kraft treten soll. Bis dahin hofft es, daß die seitherige Praxis durch eine neue bundesrechtliche Regelung abgesichert wird mit der Folge, daß das künftige Landesdatenschutzgesetz überhaupt nicht zum Tragen kommt.

Kein Wunder, daß das Finanzministerium seine Auffassung, die Finanzämter dürften alles an andere Finanzämter weitergeben, im

Chor mit den Finanzressorts der anderen Länder und des Bundes in folgendem Fall nochmals bekräftigt hat:

Notare sind nach dem Grunderwerbsteuergesetz verpflichtet, dem für die Grunderwerbsteuer zuständigen Finanzamt von ihnen beurkundete Grundstücksverträge anzuzeigen. Dieses beschränkt sich aber nicht etwa auf die Festsetzung der Grunderwerbsteuer, sondern unterrichtet – so schreibt es eine Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums vor – auch die für die Einheitsbewertung des Grundstücks sowie für die Einkommens- und Vermögensbesteuerung des Veräußerers und des Erwerbers zuständigen Stellen des gleichen oder eines anderen Finanzamtes. Zusätzlich problematisch wird diese Datenweitergabe dadurch, daß auf diese Weise das Auskunftsverweigerungsrecht des Notars gegenüber diesen anderen Stellen unterlaufen wird. Meine Bitte, für die Einstellung der bisherigen Praxis zu sorgen, lehnte das Finanzministerium nach Abstimmung mit dem Bund und den anderen Ländern rundweg ab. Das Justizministerium, das ich um Unterstützung meines Anliegens gebeten hatte, sah keinen Anlaß, den Standpunkt des Finanzministeriums in Frage zu stellen. Einem anfragenden Notar gab es den Rat, er könne ja seine Bedenken dadurch zum Ausdruck bringen, daß er die Anzeige eines Grundstücksvertrags mit dem Hinweis „Zum Zwecke der Festsetzung und Erhebung der Grunderwerbsteuer“ versieht.

2. Kontrollbefugnis und Steuergeheimnis

So großzügig das Finanzministerium die Vorschriften über das Steuergeheimnis auslegt, wenn es um die Datenweitergabe innerhalb der Steuerverwaltung geht, so restriktiv verhält es sich gegenüber der unabhängigen Datenschutzkontrolle.

2.1 Die Auslegung des LDSG durch das Finanzministerium

Fünf Monate nach dem Inkrafttreten des Landesdatenschutzgesetzes im Jahr 1980 wies das Finanzministerium die Finanzämter und seine anderen nachgeordneten Behörden in einem Erlaß an, wie sie dieses Gesetz auszuführen haben. Es erkannte darin zwar an, daß ich auch bei den Behörden der Steuerverwaltung die Einhaltung der Vorschriften des Landesdatenschutzgesetzes und anderer Vorschriften über den Datenschutz, und damit auch über das Steuergeheimnis, überwache. Gleichzeitig vertrat es jedoch die Auffassung, daß das Steuergeheimnis auch mir gegenüber zu beachten ist. Diese Auffassung läuft darauf hinaus, daß ich nur tätig werden kann, wenn sich ein Steuerpflichtiger bei mir beschwert; systematische Kontrollen von Amts wegen, die über eine Überprüfung von allgemeinen Datensicherungsmaßnahmen hinausgehen, sind dagegen erheblich erschwert. Bereits in meinem ersten Tätigkeitsbericht legte ich dar, daß ich die Auffassung des Finanzministeriums nicht für zwingend halte, und äußerte die Hoffnung, ich könne mit der Steuerverwaltung zu einer für beide Seiten vertretbaren Lösung kommen. Diese Hoffnung trog: es hat sich nichts bewegt, im Gegenteil: die Abwehrfront der Steuerverwaltung gegenüber der unabhängigen Datenschutzkontrolle hat sich verfestigt. Mochte dabei in der Vergangenheit immerhin noch der Eindruck bestehen, dem Finanzministerium gehe es um schieferen Gesetzesgehorsam, da es seine Haltung auf die Auslegung geltenden Rechts stützte, so wurde inzwischen doch deutlich, daß das Finanzministerium die Zurückdrängung der Datenschutzkontrolle in der Steuerverwaltung als eigenes Ziel verfolgt.

2.2 Die Wünsche der AO-Referenten

Ende 1988 legte der Bundesminister der Finanzen einen Referentenentwurf eines „Gesetzes bereichsspezifischer Daten-

schutzvorschriften im Anwendungsbereich der Abgabenordnung“ vor, den er mit den obersten Finanzbehörden der Länder erarbeitet und abgestimmt hatte. Die Initiative dazu soll in erster Linie von den Ländern ausgegangen sein. Ziel des Gesetzentwurfs war es, das von der Steuerverwaltung anzuwendende Datenschutzrecht in der Abgabenordnung bereichsspezifisch zusammenzufassen und die Anwendung der Datenschutzgesetze in diesem Bereich auszuschließen. Deshalb nahmen die AO-Referenten in ihrem Entwurf Vorschriften zum Datenschutz auf, die auf nichts anderes als auf weniger Datenschutz in der Steuerverwaltung hinausliefen. Die geplanten Regelungen blieben zum Teil selbst noch hinter dem ohnehin unzulänglichen geltenden Recht zurück:

- Zum einen sollten die Offenbarungsbefugnisse erweitert werden; so sollten die Religionsgesellschaften Einsicht in die Lohnsteuerakten erhalten. Die Grundsteuerdatei der Gemeinden sollte zum Auskunftsregister für die gesamte öffentliche Verwaltung gemacht werden. Daten sollten nicht erst dann gespeichert werden, wenn sie zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind, sondern bereits dann, wenn sie dieser Aufgabe nur dienen. Nicht befriedigend geregelt war auch die Erhebung, Löschung und Berichtigung von Daten. Der Wunsch der AO-Referenten nach speziellen Datenschutzregelungen für die Steuerverwaltung ging sogar so weit, daß eigene Vorschriften über die Datensicherung geschaffen werden sollten.
- Den Vogel schoß der Gesetzentwurf aber mit seinem Regelungsvorschlag zur Datenschutzkontrolle ab. Die Datenerhebung, die Datenübermittlung und die sonstige Verwendung von Daten sollten von vornherein von der Kontrolle durch die Datenschutzbeauftragten ausgeschlossen bleiben, und zwar selbst dann, wenn der Betroffene ausdrücklich eingewilligt hätte. Die Kontrolle der Speicherung, Veränderung und Löschung sollte nur mit ausdrücklicher Einwilligung des Betroffenen möglich sein. Keiner Erwähnung wert befunden war die Beratungsaufgabe der Datenschutzbeauftragten, ja nicht einmal das Recht der Bürger, sich an die Datenschutzbeauftragten zu wenden, fand sich im Gesetzentwurf wieder. Mit einem Wort: Folge dieses bislang weitestgehenden Versuchs, die unabhängige Datenschutzkontrolle zurückzudrängen, wäre gewesen, daß sie praktisch so gut wie nichts mehr im Bereich der Steuerverwaltung kontrollieren kann. In meiner Stellungnahme zu diesem Referentenentwurf forderte ich deshalb das Finanzministerium auf, von solchen Plänen abzulassen und mich über sein weiteres Vorgehen zu unterrichten. Eine Antwort hierauf erhielt ich nicht. Doch ist dem kürzlich vorgelegten Entwurf eines neuen Landesdatenschutzgesetzes unschwer zu entnehmen, welche Haltung das Finanzministerium einnimmt.

2.3 Zur künftigen Rechtslage

In dem Entwurf eines neuen Landesdatenschutzgesetzes kehrt ein Vorschlag wieder, der in dem Gesetzentwurf des Bundesministers der Finanzen enthalten war: auf Daten, die dem Steuergeheimnis unterliegen, sollte sich die Kontrolle durch die Landesbeauftragte für den Datenschutz nur dann erstrecken, wenn der Betroffene eingewilligt hat. Nach dem Wortlaut dieses Regelungsvorschlags wäre nicht nur ein Einsichts- und Auskunftsrecht der unabhängigen Datenschutzkontrolle bei steuerlichen Daten ausgeschlossen, vielmehr wären diese Daten insgesamt seiner Kontrolle entzogen. Eine systematische Kontrolle der Steuerverwaltung wäre nicht nur, wie nach der bisherigen Rechtsauslegung, sehr erschwert, sondern von

Rechts wegen ausgeschlossen. Möglich wären nur noch durch Bürgereingaben veranlaßte Einzelfallprüfungen; selbst diese wären nur mit Einschränkungen möglich, da solche Überprüfungen häufig erfordern, daß dabei personenbezogene Daten anderer Personen, z. B. von Angehörigen oder anderen Bezugspersonen, bekannt werden. Die Folge wäre eine schlechthin unerträgliche Einschränkung der Kontrollbefugnis in der Steuerverwaltung. Die amtliche Begründung der vorgeschlagenen Regelung, es müsse, weil es sich um besonders sensible Daten handle, der Entscheidung des Betroffenen überlassen bleiben, ob er eine Einsichtnahme durch die unabhängige Datenschutzkontrolle wünscht oder nicht, offenbart eine verquere Logik: Gerade weil es sich um besonders sensible Daten handelt, bedürfen die Stellen, denen die Daten anvertraut sind und die damit massenhaft umgehen, am nötigsten der Datenschutzkontrolle. Doch anvisiert ist allem Schutzbedürfnis der Bürger zum Trotz, daß die Steuerverwaltung in Zukunft endgültig völlig ungeniert von jeglicher Datenschutzkontrolle schalten und walten kann.

2.4 Kontaktschwierigkeiten

Zusammenarbeit mit der unabhängigen Datenschutzkontrolle ist zwar für viele, aber keineswegs für alle Behörden der Steuerverwaltung eine Selbstverständlichkeit. Manche von ihnen zeigen deutliche Berührungsängste. Immer wieder erlebe ich, daß eine Finanzbehörde die Auskunft zu einer Frage, die für die Beantwortung einer Bürgereingabe sachdienlich wäre, allein mit dem Hinweis darauf verweigert, sie sei zur Beantwortung gesetzlich nicht verpflichtet. Ein anderes Beispiel für das bisweilen zwiespältige Verhältnis zur Datenschutzkontrolle lieferte die Oberfinanzdirektion Karlsruhe. Ein Bürger hatte sich bei ihr zu Recht darüber beschwert, daß sein Finanzamt die Belege, die er mit seinen Steuererklärungen eingereicht hatte, zunächst über Jahre hin bei sich behielt und sie dann auf mehrfache Anforderung in einem unverschlossenen Briefumschlag an ihn zurücksandte. Die Oberfinanzdirektion gab dem Bürger in der Sache recht. Als er aber bat, sie möge den Vorgang an den zuständigen Datenschutzbeauftragten weitergeben, erklärte sie sich dazu wegen des Steuergeheimnisses außerstande und ließ den Bürger bloß noch wissen, ihm selbst stehe ja frei, dies selbst zu tun. Als ich die Oberfinanzdirektion Karlsruhe darauf hinwies, der Bürger habe doch mit seiner Bitte um Weiterleitung des Vorgangs zugleich der Offenbarung der darin enthaltenen Angaben zugestimmt mit der Folge, daß das Steuergeheimnis der Weiterleitung nun wirklich nicht entgegenstehe, versuchte sie sich mit der Erklärung zu rechtfertigen, der Bürger habe ja nicht vom Landesbeauftragten für den Datenschutz, sondern von dem für die Oberfinanzdirektion zuständigen Datenschutzbeauftragten gesprochen. Ich kann dazu nur sagen: um das Anliegen des Bürgers richtig zu interpretieren, hätte die Oberfinanzdirektion nur halb soviel Fantasie aufwenden müssen wie für diesen mißglückten Erklärungsversuch. Zu guter Letzt stellte mir die Oberfinanzdirektion dann doch noch die Akten zur Verfügung.

3. EDV-Einsatz in der Finanzverwaltung

Die automatisierte Datenverarbeitung hat in der Steuerverwaltung schon früh Einzug gehalten; sie gehört inzwischen zu den größten EDV-Anwendern im Land. Drei Rechenzentren bei den Oberfinanzdirektionen Stuttgart, Karlsruhe und Freiburg verarbeiten auf Großrechnern für die 80 Finanzämter des Landes die Daten der

Steuerpflichtigen mit dem rund 2500 Programme umfassenden integrierten Automatisierten Besteuerungsverfahren, kurz IABV genannt. Es berechnet aus den aus der Steuererklärung erfaßten Steuerdaten die Steuerschuld, druckt den Steuerbescheid aus, stellt den Steuerbetrag zum Soll und hält die Zahlungsbuchungen fest; außerdem unterstützt das Verfahren die Finanzämter bei der Terminüberwachung durch automatisierte Erstellung von Mahnungen, Stundungsbescheiden und zahlreichen Auswertungen für Verwaltungszwecke. Alle dafür erforderlichen Daten jedes Steuerpflichtigen sind in einem sog. Speicherkonto vereinigt. Insgesamt führen die Rechenzentren für die Finanzämter etwa 3,9 Millionen Speicherkonten der Veranlagungssteuern und 5,8 Millionen Speicherkonten der Kraftfahrzeugsteuer.

Trotz seines fortgeschrittenen Alters läßt das Verfahren noch keine ganzheitliche Fallbearbeitung zu. Noch immer werden die einzuspeichernden Daten von besonderen Erfassungsstellen anhand von Erfassungsbelegen eingegeben, die von den Sachbearbeitern erstellt werden. Das soll nun rasch anders werden; in den nächsten drei Jahren will die Steuerverwaltung den großen Sprung nach vorn schaffen. „Finanzamt 2000“ heißt die Konzeption, in deren Rahmen alle Sachbearbeiterplätze mit Bildschirmen ausgestattet werden sollen, über die die Sachbearbeiter dann die von ihnen zu bearbeitenden Fälle direkt eingeben und bearbeiten. Insgesamt sollen die Finanzämter dann über mehr als 8000 Bildschirmarbeitsplätze verfügen. Dieses Vorhaben war für mich Grund genug, mich mit dem EDV-Einsatz in der Steuerverwaltung näher zu befassen. Wir besuchten deshalb die Finanzämter Mosbach, Calw und Kirchheim u. T. sowie das Rechenzentrum der Oberfinanzdirektion Karlsruhe. Prompt hielten diese Stellen, wie das Finanzministerium es befahl, meinem Amt das Steuergeheimnis entgegen. Schon deshalb, aber auch wegen des Umfangs des IABV-Verfahrens mußte eine umfassende Überprüfung von vornherein ausbleiben. Trotzdem traten datenschutzrechtliche Probleme zutage.

3.1 Der Abruf im Finanzamt

Während die Dateneingabe unmittelbar durch den Sachbearbeiter über einen Bildschirm an seinem Arbeitsplatz derzeit erst in einigen wenigen Finanzämtern erprobt wird, sind Abrufverfahren, die die Anzeige gespeicherter Daten am Bildschirm oder deren Ausdruck erlauben, schon seit 1981 eingeführt. Derzeit können Mitarbeiter aller 80 Finanzämter von weit über 2000 Bildschirmarbeitsplätzen aus auf die Millionen Speicherkonten der steuerpflichtigen Bürger zugreifen und sich anzeigen lassen, was über diese gespeichert ist. Nach § 30 Abs. 6 der Abgabenordnung dürfen die Daten freilich nur insoweit abgerufen werden, als es der Durchführung eines steuerlichen Verfahrens oder einer zugelassenen Datenweitergabe dient; darüber hinausgehende Abrufe stellen eine Verletzung des Steuergeheimnisses dar. Das bedeutet, daß der einzelne Mitarbeiter eines Finanzamts nur die Daten abrufen darf, die er zur Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben benötigt; wer ausschließlich für die Kfz-Steuer zuständig ist, braucht für diesen Zweck nicht zu wissen, ob und wann ein Steuerpflichtiger etwa seine Einkommensteuererklärung abgegeben hat und darf diese Daten deshalb auch nicht abrufen. Da es bei den Finanzämtern um besonders sensible und deshalb auch durch das Steuergeheimnis besonders geschützte Daten geht, müssen überdies auch besondere Anforderungen an die technischen und organisatorischen Vorkehrungen zu ihrem Schutz gestellt werden. Bei den Kontrollen in den drei Finanzämtern mußten wir feststellen, daß das in der Steuerverwaltung des Landes eingesetzte Abfrageverfahren erhebliche Mängel aufweist:

- Das Verfahren bietet keine Möglichkeit, die Abfragen der Mitarbeiter auf bestimmte Speicherkonten zu beschränken. Vielmehr kann jeder abrufberechtigte Mitarbeiter auf alle Speicherkonten seines Finanzamtes zugreifen. Dies ist nicht erforderlich und damit auch nicht zulässig. Da den einzelnen Mitarbeitern – von einigen Ausnahmen abgesehen – jeweils nur die Bearbeitung eines abgegrenzten Kreises von Steuerfällen übertragen ist, genügt es, wenn sie die dazugehörenden Steuerkonten abfragen können. Weil das Finanzministerium dies wohl auch so sah, hatte es schon vor geraumer Zeit die Finanzämter angewiesen, sie sollten durch organisatorische und technische Maßnahmen sicherstellen, daß Abfragen nur von den dazu Berechtigten für ihren Verantwortungsbereich vorgenommen werden können. Schon recht, bloß damit ist es nicht getan: weil das EDV-Verfahren keine solche Zugriffsbeschränkungen vorsieht, kann diese Weisung bis heute nicht umgesetzt werden.
- Das Verfahren kennt über 70 unterschiedliche Abfragearten. Sie erlauben es, einzelne Datenarten eines Speicherkontos in je unterschiedlicher Kombination abzurufen. Die Mitarbeiter können von ihrem Abfragegerät aus nur von den für ihre Aufgaben vorgesehenen Abfragearten Gebrauch machen. Der Sinn und Zweck dieser Begrenzung der Befugnisse wird jedoch ad absurdum geführt, wenn die Mitarbeiter nicht nur ihr Abfragegerät, sondern auch das ihrer Kollegen benutzen können. Gerade dies war aber bei einem der kontrollierten Finanzämter möglich: dort konnte der einzelne Benutzer mit dem Schlüssel, mit dem er sein Gerät abschloß, bisweilen auch die Geräte anderer Benutzer aufschließen.
- Zum Schutz gegen Zugriffe Unbefugter verfügt das Verfahren über einen Paßwortschutz. Bei den Finanzämtern der Oberfinanzbezirke Stuttgart und Freiburg haben alle Mitarbeiter eines Finanzamtes das gleiche Paßwort; bis vor kurzem galt gleiches auch für die Finanzämter des Oberfinanzbezirks Karlsruhe. Bei einer solchen Ausgestaltung des Paßwortschutzes kann ein Paßwort die ihm zgedachte Schutzwirkung nicht ausreichend entfalten, denn das Risiko, daß Unbefugte von dem Paßwort Kenntnis erlangen, ist bei einer so großen Zahl von Mitarbeitern zu groß.
- Die Abfrage eines Speicherkontos über das Abrufverfahren wird nicht automatisiert protokolliert. Es kann deshalb nicht nachvollzogen werden, wer wann welche Daten aus welchem Speicherkonto sich am Abfragegerät hat anzeigen oder gar ausdrucken lassen; etwaige unbefugte Abrufe, die zugleich eine strafbare Verletzung des Steuergeheimnisses darstellen, kommen nicht ans Licht.

Auf meine Beanstandung dieser Mängel nach § 18 LDSG teilte mir das Finanzministerium mit, es habe bereits vor drei Jahren eine Oberfinanzdirektion mit der Entwicklung eines Projekts „Zugriffsschutz“ beauftragt; dieses sei inzwischen fertiggestellt und werde in Phasen realisiert. Wenn die Programme im ersten Halbjahr 1990 landesweit eingesetzt sein würden, werde allen beanstandeten Mängeln abgeholfen sein. Ob diese Zugriffsschutzprogramme halten, was das Finanzministerium verspricht, muß sich erst noch erweisen. Auf jeden Fall kommen sie reichlich spät. Daß die Steuerverwaltung dem längst gebräuchlichen Datenschutzstandard so weit hinterherhinkt, verwundert nicht nur, weil sie, wie sie so gerne betont, zu den Pionieren in der EDV-Anwendung gehört, sondern vor allem auch, weil sie sich so gerne der strikten Beachtung des Steuergeheimnisses rühmt.

3.2 Der Direktzugriff der Oberfinanzdirektionen

Nicht nur die Finanzämter können sich die Steuerdaten ihrer Steuerpflichtigen am Bildschirm anzeigen lassen; die gleiche Möglichkeit haben auch die ihnen vorgesetzten drei Oberfinanzdirektionen Stuttgart, Karlsruhe und Freiburg. Diese verfügen seit 1986 (Karlsruhe), 1987 (Freiburg) bzw. 1988 (Stuttgart) über Bildschirme, über die sie Daten aus sämtlichen Speicherkonten aller Steuerpflichtigen ihres ganzen Bezirks abrufen können. § 30 Abs. 6 der Abgabenordnung läßt die Einrichtung solcher automatisierter Direktabrufverfahren grundsätzlich zu. Allerdings verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, daß dabei die besonderen datenschutzrechtlichen Risiken eines solchen Verfahrens berücksichtigt werden. Wer über eine solche Direktabrufmöglichkeit verfügt, dem steht ständig der gesamte Datenbestand, auf den er zugreifen darf, zur Verfügung, obwohl er immer nur einzelne Informationen aus diesem Bestand, faktisch also nie alle abrufbaren Daten, benötigt. Er braucht für einen Abruf niemand um Erlaubnis zu fragen oder diesen begründen und kann beliebig oft und beliebig viel abfragen. Die speichernde Stelle erfährt von den Abfragen nichts. Diese Art der Datenweitergabe macht die Datenverarbeitung für Bürger und Kontrollinstanzen weniger durchsichtig und nachvollziehbar; der Bürger kann noch schwerer abschätzen als sonst, wer was wann wie über ihn erfahren kann. Aus diesem Grund darf auch die Steuerverwaltung Direktabrufverfahren nur einrichten, wenn es unter Berücksichtigung der Menge oder der häufigen Nutzung der Daten oder der Notwendigkeit, die Daten beschleunigt zu nutzen, angemessen ist. Davon geht auch der vom Bundesminister der Finanzen ausgearbeitete Entwurf einer Steuerdatenabrufverordnung aus. Nach den Auskünften, die wir dazu vom Finanzministerium erhielten, liegen diese Voraussetzungen bei den Oberfinanzdirektionen nicht vor: Dort können jeweils die Vollstreckungsreferate und Kassenreferate, die als Beschwerdeinstanz vor allem über einzelne Erlaß-, Stundungs- und Vollstreckungssachen zu entscheiden haben, solche Direktabrufe tätigen. Sie können sich auf diese Weise jederzeit über die kassentechnische Abwicklung des Falles unterrichten. Das sei, so das Finanzministerium, notwendig, weil in den vom Finanzamt vorgelegten Akten vielfach die Unterlagen darüber fehlten. Der Direktabruf mache die umständliche und zeitraubende Einschaltung der Mitarbeiter bei den Finanzämtern – sei es schriftlich oder telefonisch – entbehrlich und bringe deshalb einen beachtlichen Rationalisierungseffekt mit sich. Daraus kann ich weder eine Dringlichkeit der Abrufe – die Entscheidungen sind nicht unter Zeitdruck zu treffen – noch einen Bedarf an größeren Datenmengen entnehmen, da immer nur einzelne Steuerfälle abzufragen sind. Auch die Zahl der Abrufe ist gering im Verhältnis zur Menge der zum Abruf bereitstehenden Daten. So tätigt das Vollstreckungsreferat der Oberfinanzdirektion Stuttgart täglich im Durchschnitt nur etwa zwei Abfragen; allein um dies tun zu können, ist ihr der ständige Zugriff auf alle 2 Millionen Speicherkonten der Veranlagungssteuern und 2,7 Millionen Speicherkonten für die Kfz-Steuer der Steuerpflichtigen seines Bezirks vom Main bis zum Bodensee ermöglicht. Nicht viel anders sehen die Relationen in den anderen Fällen aus: Das Kassenreferat derselben Oberfinanzdirektion tätigt im Durchschnitt pro Tag etwa 15, die Oberfinanzdirektion Freiburg 20 und die Oberfinanzdirektion Karlsruhe 5 bis 10 Abfragen. Ich meine, daß die mit der Abrufmöglichkeit möglicherweise erzielbaren Verwaltungserleichterungen in keinem angemessenen Verhältnis zu den Risiken stehen, denen die Steuerdaten der Steuerpflichtigen dadurch ausgesetzt wer-

den. Ich forderte das Finanzministerium inzwischen auf, auf die Abrufverfahren der Oberfinanzdirektionen zu verzichten. Die Erörterungen hierüber sind noch nicht abgeschlossen.

7. Teil: Mieter, Grundstückseigentümer und Bauherren

1. Mieter

Auch Mieter haben Datenschutzprobleme:

1.1 Die Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe in Stuttgart

Die Fehlbelegung von öffentlich geförderten Wohnungen ist insbesondere in einer Zeit, in der preisgünstige Wohnungen Mangelware sind, ein Ärgernis. Es ist daher nur zu verständlich, daß der Staat sich darum bemüht, diesem Mißstand abzu- helfen. Ein Instrument, mit dem er dieses Ziel erreichen will, ist die sog. Fehlbelegungsabgabe. Mit ihr sollen die Vorteile abgeschöpft werden, die Inhaber von Sozialwohnungen daraus ziehen, daß sie dort weiterhin preisgünstig wohnen können, obwohl sich seit dem Bezug der Wohnung ihre Einkommens- verhältnisse so verbessert haben, daß sie nicht mehr zu dem Personenkreis zählen, der berechtigt ist, in öffentlich geförder- ten Wohnungen unterzukommen. So sehr ein solches Vorgehen in der Sache gerechtfertigt erscheint, die Erhebung der Fehlbe- legungsabgabe hat auch ihre Kehrseite. Auf sie machten mich zahlreiche Bürger aufmerksam, als die Stadt Stuttgart im Früh- jahr dieses Jahres den Inhabern von rd. 25 000 öffentlich geför- derten Wohnungen Erhebungsvordrucke zuschickte und sie aufforderte, diese auszufüllen und Nachweise für die Richtig- keit der Angaben vorzulegen. Die bisherigen Regelungen über die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe im (Bundes-)Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswe- sen (AFWoG) zwingen nämlich die Inhaber von öffentlich ge- förderten Wohnungen dazu, in einem Umfang Informationen über ihr Einkommen und sonstige persönliche Verhältnisse preiszugeben, Nachweise vorzulegen und die Einholung von Auskünften bei Behörden und Arbeitgebern hinzunehmen, bei dem man sich ernsthaft fragen muß, ob dies alles noch in ei- nem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel steht. Hinzuweisen ist dazu insbesondere auf folgendes:

- Selbst Wohnungsinhaber, die vom Sozialamt laufende Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen und Empfänger von Arbeits- losenhilfe müssen ihre Einkommensverhältnisse offenlegen und nachweisen, obwohl solche Sozialleistungen ohnehin nur bei geringem Einkommen gezahlt werden und die dafür zuständigen Stellen die Einkommensverhältnisse ebenfalls zu überprüfen haben.
- Wohnen mehrere Personen in der Wohnung, kommt es zu- nächst einmal darauf an, ob eine Untervermietung vorliegt oder nicht. Liegt eine Untervermietung vor, muß differen- ziert werden, ob mehr als die Hälfte an den Untermieter ver- mietet ist oder die Hälfte und weniger. Im letzteren Fall ist wiederum von Bedeutung, ob der Untervermieter Familien- angehöriger ist oder nicht. Alle zur Feststellung dieser Ver- hältnisse notwendigen Informationen muß der Inhaber der Wohnung, der den Erhebungsbogen erhalten hat, der zu- ständigen Behörde mitteilen und auf Verlangen auch nach- weisen.
- Da das für die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe relevante Einkommen nicht das zu versteuernde Einkommen, sondern

das Einkommen ist, das für die Wohnbauförderung maßgebend ist und zwischen beiden Einkommensbegriffen Unterschiede bestehen, genügt es nicht einmal, zum Nachweis des Einkommens einen Einkommensteuerbescheid oder den Bescheid über den Lohnsteuer-Jahresausgleich vorzulegen; vielmehr bedarf es dazu noch weiterer Angaben und Nachweise.

- Ein Wohnungsinhaber muß, wenn die zuständige Behörde ihn dazu auffordert, nicht nur sein Einkommen nachweisen, sondern auch das seiner Mitbewohner. Diese wiederum müssen ihm dazu die erforderlichen Angaben machen und Nachweise vorlegen, so daß er spätestens bei dieser Gelegenheit bestens über die Einkommensverhältnisse seiner Mitbewohner informiert wird.

Es liegt auf der Hand, daß eine solch komplizierte Regelung die für ihren Vollzug zuständige Behörde vor schwierige Probleme stellt. Sie darf nämlich vom einzelnen Wohnungsinhaber nur die Angaben erheben, die sie im konkreten Fall zur Entscheidung darüber benötigt, ob und, wenn ja, in welcher Höhe der Wohnungsinhaber eine Fehlbelegungsabgabe zahlen muß. Nur insoweit besteht für diesen nämlich eine Auskunft- und Mitwirkungspflicht. Nur insoweit muß er deshalb Eingriffe in sein informationelles Selbstbestimmungsrecht hinnehmen. Angesichts der vielen Varianten, die nach der gesetzlichen Regelung auftreten können, stellt diese Rechtslage hohe Anforderungen an die Ausgestaltung der Erhebungsformulare. Vor allem muß derjenige, der das Formular ausfüllen soll, daraus und aus den diesem beigegebenen schriftlichen Erläuterungen und Hinweisen ersehen können,

- welche Angaben er aufgrund welcher Rechtsvorschrift machen und
- welche Nachweise er dazu vorlegen muß sowie
- von welchen Angaben er auch absehen und welche Folgen eine Nichtbeantwortung für ihn haben kann.

Dieser sich insbesondere aus § 9 Abs. 2 LDSG ergebenden Hinweis- und Unterrichtspflicht trug die Stadt in ihren Erhebungsformularen nicht in vollem Umfang Rechnung. Diese wiesen doch eine Reihe von Unklarheiten auf und ließen damit die zur Auskunft aufgeforderten Wohnungsinhaber im Ungewissen, ob sie bestimmte Angaben machen mußten oder nicht. Anzuerkennen ist jedoch, daß die Stadt auf meine entsprechenden Hinweise rasch reagiert und bei den Formularen, die noch nicht ausgegeben waren, noch eine Reihe von Verbesserungen vorgenommen hat.

1.2 Das Landesgesetz

Die Fehlbelegungsabgabe kann bisher nur in Stuttgart erhoben werden. Künftig soll dies auch in anderen Gemeinden und Städten möglich sein, in denen die Kostenmieten öffentlich geförderter Mietwohnungen die ortsüblichen Mieten vergleichbarer, nicht preisgebundener Mietwohnungen erheblich unterschreiten. Die dazu notwendigen Rechtsgrundlagen sollen durch ein Landesgesetz geschaffen werden. Die Erfahrungen mit der Erhebung der Fehlbelegungsabgabe in Stuttgart waren für mich Anlaß, bei dem für die Erarbeitung des Gesetzentwurfs zuständigen Innenministerium vorstellig zu werden und es zu bitten, dafür Sorge zu tragen, daß das Erhebungsverfahren für die Betroffenen möglichst schonend ausgestaltet wird. Möglichkeiten dafür sehe ich in folgenden Punkten:

- Wohnungsinhaber, die vom Sozialamt laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, ergänzende Hilfe nach dem Bundesversorgungsgesetz oder Arbeitslosenhilfe erhalten, sollten gene-

rell von der Pflicht zur Leistung einer Fehlbelegungsabgabe freigestellt werden. Bei den für diese Sozialleistungen notwendigen Voraussetzungen erscheint es nämlich absolut unwahrscheinlich, daß ihr Einkommen je einmal die Einkommensgrenze für die Belegung einer öffentlich geförderten Wohnung wesentlich überschreitet.

- Eine wesentliche Reduzierung der Datenerhebung wäre möglich, wenn die Ermittlung des für die Festsetzung und Bemessung der Abgabe maßgebenden Einkommens vereinfacht würde. Das Problem wäre allerdings wesentlich entschärft, wenn Behörden, die Auskünfte über die Einkommensverhältnisse eines Wohnungsinhabers geben können, also insbesondere das Finanzamt, und die Arbeitgeber verpflichtet würden, auf Verlangen den Wohnungsinhabern Bescheinigungen auszustellen, aus denen nur für die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe erforderliche Angaben ersichtlich sind.
- Nachweise, die ja in der Regel mehr Informationen enthalten, als tatsächlich benötigt werden, sollten nicht generell, sondern nur im Einzelfall angefordert werden, wenn Anhaltspunkte dafür gegeben sind, daß die gemachten Angaben unrichtig oder unstimmg sind. Die Nachweise sollten nach Einsichtnahme wieder zurückgegeben werden müssen, die für die Erhebung zuständige Behörde sollte daraus nur die Angaben erfassen, die sie für ihre Entscheidung tatsächlich auch benötigt. Auf diese Weise könnte insbesondere verhindert werden, daß zur Erhebung der Fehlbelegungsabgabe gar nicht benötigte Informationen über die Wohnungsinhaber dort für längere Zeit aufbewahrt werden.

Einem Teil meiner Vorschläge und Anregungen hat das Innenministerium in dem Entwurf, den es den kommunalen Landesverbänden und den Verbänden der Wohnungswirtschaft im Rahmen des Anhörungsverfahrens zugeleitet hat, Rechnung getragen. Im Interesse der Betroffenen wäre es nur zu begrüßen, wenn im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens noch weitere Verbesserungen möglich wären.

1.3 Das Wohngeld und der Vermieter

Manch einer gerät unerwartet in finanzielle Schwierigkeiten und sieht sich dann gezwungen, Wohngeld zu beantragen. Diese Veränderung seiner wirtschaftlichen Situation dann auch gleich noch dem Vermieter zu offenbaren, fällt vielen aus verständlichen Gründen schwer. Was Wunder, daß sie wenig erbaut sind, wenn sie von der Wohngeldstelle aufgefordert werden, eine vom Vermieter unterzeichnete Mietbescheinigung vorzulegen. Um über den Wohngeldantrag entscheiden zu können, benötigt die Wohngeldstelle nämlich eine Reihe von Informationen über die gemietete Wohnung. Dazu zählen Angaben über die Miete und Zusammensetzung der Miete, die Gesamtwohnfläche, Angaben darüber, inwieweit die Wohnung untervermietet oder gewerblich genutzt wird, wann sie bezugsfertig war und ob sie mit öffentlichen Mitteln gefördert wurde. Diese Angaben kann natürlich am besten der Vermieter bestätigen. Deshalb verpflichtet § 25 Abs. 2 des Wohngeldgesetzes den Vermieter auch ausdrücklich dazu, der Wohngeldstelle auf Verlangen Auskunft über die Wohnung zu geben. Auch ist der Mieter, der Wohngeld beantragt, nach § 60 Abs. 1 des Allgemeinen Teils des Sozialgesetzbuchs (SGB I) gehalten, die erforderlichen Auskünfte zu geben und auf Verlangen Nachweise vorzulegen. Ein solcher Nachweis kann auch eine vom Vermieter unterzeichnete Bescheinigung sein. Daraus folgt allerdings noch nicht, daß der Vermieter zwangsläufig immer

Kenntnis vom Wohngeldverfahren erhalten muß. Die Wohngeldstelle kann nämlich nicht nach freiem Belieben Nachweise verlangen. Sie muß dabei insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten. Falls ein Antragsteller mehrere Möglichkeiten hat, nachweisbedürftige Angaben zu belegen, muß sie sich mit dem Nachweis begnügen, dessen Beschaffung für ihn mit der geringsten Belastung verbunden ist. Im Ergebnis bedeutet dies: die Wohngeldstelle kann dann nicht auf der Vorlage einer vom Vermieter unterschriebenen Bescheinigung bestehen, wenn der Antragsteller bereit und in der Lage ist, die notwendigen Nachweise auf andere Weise zu führen. Ist das nicht möglich und besteht die Wohngeldstelle auf dem Nachweis, dann führt allerdings kein Weg am Vermieter vorbei.

2. Der Bauherr im Amtsblatt der Gemeinde

Darf derjenige, der bei seiner Gemeindeverwaltung ein Baugesuch eingereicht hat, im Amtsblatt der Gemeinde genannt werden? Man sollte meinen, daß auf eine so einfache Frage auch eine einfache Antwort gegeben werden kann. Mit dieser Erwartung wenden sich jedenfalls immer wieder Bürger an mich und wollen wissen, ob sich ihre Gemeindeverwaltung korrekt verhält oder nicht. Leider kann ich diesen Erwartungen nicht immer gerecht werden, und zwar deshalb, weil die Antwort von einer Reihe von Umständen abhängt.

2.1 Die Veröffentlichung der Tagesordnung des Gemeinderats

Darüber, ob ein Bauvorhaben zulässig ist, entscheiden nicht allein die Baurechtsbehörden. In vielen Fällen muß auch der Gemeinderat oder der damit beauftragte Gemeinderatsausschuß zu dem Bauvorhaben Stellung nehmen und sich dazu ein Urteil bilden. Diese Entscheidung muß er in aller Regel in öffentlicher Sitzung treffen. Die Tagesordnung für eine solche Sitzung muß die Gemeinde rechtzeitig ortsüblich bekanntgeben. Ortsüblich ist dabei vielfach die Veröffentlichung im Mitteilungsblatt der Gemeinde. Die einzelnen Tagesordnungspunkte müssen so beschrieben sein, daß jeder, der sich dafür interessiert, sieht, um was es bei der Behandlung im Gemeinderat oder dem zuständigen Ausschuß geht und sich schlüssig werden kann, ob er an der Sitzung teilnehmen will. In diesem Rahmen ist die Gemeindeverwaltung verpflichtet und befugt, mit der Tagesordnung Angaben über das Bauvorhaben im Amtsblatt der Gemeinde zu veröffentlichen. In aller Regel reichen dazu allerdings Angaben über die Art des Bauvorhabens und seine Lage, also Straße und Hausnummer oder Flurstücknummer aus. Der Gemeinderat hat nämlich nur zur Zulässigkeit des Bauvorhabens Stellung zu nehmen, diese hängt aber nicht davon ab, wie der Bauherr heißt.

2.2 Veröffentlichung der Ergebnisse der Beratung im Gemeinderat

Anders als die Bekanntgabe der Tagesordnung ist die Bekanntgabe der Beschlüsse des Gemeinderats in der Gemeindeordnung nicht ausdrücklich geregelt. Aus dem Gesamtzusammenhang der Vorschriften der Gemeindeordnung über die Beteiligung der Bürger am kommunalen Geschehen kann jedoch der Schluß gezogen werden, daß die Gemeindeverwaltung auch die in öffentlicher Sitzung gefaßten Beschlüsse bekanntgeben und gegebenenfalls auch in ihrem Mitteilungsblatt veröffentlichen darf. Bei der Veröffentlichung von Daten von Bürgern muß sie sich allerdings auch in diesem Fall auf die Angaben beschränken, die von der Sache her geboten sind. Um die Bürger darüber zu informieren, wie der Gemeinderat in einer bestimmten Bausache entschieden hat, genügt es in aller Regel,

wenn sich die Veröffentlichung auf die Art des Bauvorhabens und die Angabe des Baugrundstücks beschränkt. Anders kann es sich unter Umständen bei kommunalpolitisch bedeutsamen Vorhaben verhalten, bei denen je nach Sachlage der Name des Bauherrn ausnahmsweise auch einmal von allgemeinem Interesse sein kann und deshalb dann auch veröffentlicht werden darf.

2.3 Die Einwilligung

In einer Reihe von Gemeinden ist es üblich, daß Name und Anschrift des Bauherrn, eine Beschreibung des Bauvorhabens sowie die Bezeichnung des Baugrundstücks im Mitteilungsblatt veröffentlicht werden. Die Veröffentlichung erfolgt völlig unabhängig von der Behandlung des Baugesuchs im Gemeinderat und damit auch in Fällen, in denen dieser gar nicht eingeschaltet wird. Diese Veröffentlichungen dienen dazu, die Öffentlichkeit über das Baugeschehen in der Gemeinde zu informieren. Sie sind insbesondere für das Baugewerbe von Interesse. Eine Rechtsgrundlage, die die Baurechtsbehörden oder die Gemeinden zu einem solchen Vorgehen berechtigen würden, existiert nicht. Dazu bedarf es vielmehr jeweils der Einwilligung des Bauherrn. In den üblicherweise verwendeten Bauantragsformularen wird dann auch der Bauherr ausdrücklich gefragt, ob er mit der Veröffentlichung der genannten Angaben einverstanden ist oder nicht. Wie ich aus einer Reihe an mich gerichteter Eingaben weiß, löst diese Frage des Bauantragsformulars bei manchen Bauherren Irritationen aus. Sie meinen, damit, daß sie ausdrücklich der Veröffentlichung im Mitteilungsblatt widersprechen, sei sichergestellt, daß dort überhaupt nichts über ihr Bauvorhaben zu lesen ist. Sie sind dann baß erstaunt, wenn im Zusammenhang mit der Veröffentlichung der Tagesordnung des Gemeinderats oder der Bekanntgabe der Sitzungsergebnisse dort gleichwohl Angaben über das Bauvorhaben abgedruckt sind. Des Rätsels Lösung ist vielleicht für Juristen einfach, nicht aber für den Normalbürger: Der Widerspruch gegen eine Veröffentlichung läßt nämlich die sich aus der Gemeindeordnung ergebenden gesetzlichen Befugnisse und Pflichten der Gemeinde zur Veröffentlichung von Daten unberührt. Eine Gemeindeverwaltung handelt deshalb trotz eines Widerspruchs eines Bauherrn nicht rechtswidrig, wenn sie die Tagesordnung einer Gemeinderatssitzung im Mitteilungsblatt veröffentlicht und dort über die Ergebnisse öffentlicher Sitzungen berichtet, vorausgesetzt, sie beschränkt sich dabei auf die für die Unterrichtung der Öffentlichkeit notwendigen Angaben.

3. Zwangsversteigerungen

Auch Haus- und Grundbesitzer können in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. Das kann jeder feststellen, der in seiner Zeitung auch den Teil liest, in dem die amtlichen Bekanntmachungen abgedruckt sind. Dort wird er immer wieder darauf stoßen, daß eine Zwangsversteigerung eines Grundstücks bevorsteht. Diese Bekanntmachungen besagen nicht immer nur, wann wo welches Grundstück versteigert werden soll. Sie enthalten meist auch mehr oder weniger umfangreiche Angaben über die Eigentümer der zu versteigernden Grundstücke. So kann man oft genug dort neben deren Namen und Vornamen auch frühere Namen, Angaben über den Familienstand, Geburtstag, Beruf und genaue Anschrift lesen. Muß das alles immer sein, ist es wirklich notwendig, daß auf diese Weise die persönlichen Daten der betroffenen Eigentümer vieltausendfach den Zeitungslesern gewissermaßen frei Haus geliefert und

zum Frühstück präsentiert werden? Dies fragen mich immer wieder betroffene Eigentümer, die damit rechnen müssen, daß immer auch etwas an ihrem Ruf hängenbleiben und zum Schaden sich auch noch Spott gesellen kann. Besonders berührt hat mich der Brief einer Mutter, die ihren Kindern gerne erspart hätte, daß sie in der Schule auf die ihren Eltern drohende Zwangsversteigerung angesprochen werden. Ich kann dazu nur darauf hinweisen, daß Vollstreckungsgerichte nach dem Zwangsversteigerungsgesetz den Zwangsversteigerungstermin mit der Bezeichnung des Grundstückseigentümers veröffentlichen sollen. Dabei soll es auch bleiben, wenn es nach dem Justizministerium geht. Es hält die Bezeichnung des Eigentümers in der öffentlichen Bekanntmachung der Terminbestimmung – so der amtliche Ausdruck – für unverzichtbar. Die öffentliche Bekanntmachung habe den Zweck, etwa vorhandene Beteiligte, die dem Vollstreckungsgericht nicht bekannt sind (z. B. Eigentümer von Zubehörgegenständen), zur Anmeldung ihrer Rechte aufzufordern. Solche unbekanntem Berechtigten könnten sich aber nur am Namen des Schuldners orientieren, weil ihnen die Bezeichnung des Grundstücks allein in der Bekanntmachung nichts sage. Es lehnte deshalb meine Bitte, sich für eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen einzusetzen, rundweg ab.

Mich überzeugt diese Argumentation, auch wenn sie der „reinen Lehre“ entsprechen mag, freilich nicht: Es fragt sich, wie oft tatsächlich ein bis dahin unbekannter Berechtigter durch die Veröffentlichung des Zwangsversteigerungstermins mit Benennung des Grundstückseigentümers aufgespürt worden ist. Die Annahme ist erlaubt, daß dies äußerst selten der Fall ist. Hat aber die Vorschrift in der Praxis ihre Bedeutung verloren, so stellt sich zwangsläufig die Frage, ob die Veröffentlichung der persönlichen Daten des Grundstückseigentümers zusammen mit der Terminbestimmung der Zwangsversteigerung, die diesen doch empfindlich beeinträchtigen kann, noch verhältnismäßig ist. Unabhängig davon: manches wäre schon gewonnen, wenn die Vollstreckungsgerichte sich bei der Veröffentlichung von Grundstückseigentümerdaten auf das unbedingt Notwendige beschränken würden. Das aber bedeutet: das Vollstreckungsgericht muß allenfalls den Grundstückseigentümer bezeichnen, wenn es den Versteigerungstermin in dem für Bekanntmachungen des Gerichts bestimmten Blatt veröffentlicht. Das können der Staatsanzeiger für Baden-Württemberg oder aber eine oder mehrere Tageszeitungen sein. Dabei genügt in aller Regel, den Grundstückseigentümer mit Familienname, Vorname und Wohnort zu bezeichnen. Zusätzliche Angaben wie z. B. frühere Namen, Geburtstag, Beruf usw. sind dagegen als zusätzliche Orientierungshilfe nicht erforderlich. Alle weiteren Bekanntmachungen des Vollstreckungsgerichts, zu denen es nach dem Zwangsversteigerungsgesetz berechtigt ist, dienen in erster Linie dem Zweck, potentielle Bieter auf die Zwangsversteigerung hinzuweisen. Dafür ist aber die Veröffentlichung der Bezeichnung des Grundstückseigentümers nicht erforderlich und deshalb auch nicht gerechtfertigt.

Das Justizministerium, das den Vollstreckungsgerichten wegen der richterlichen Unabhängigkeit keine Weisungen erteilen kann, hat diese über meine Auffassung unterrichtet. Zu begrüßen wäre es, wenn sie in ihrer Praxis ihren Niederschlag fände.

4. Die Wohnung auf dem Wasser

Mit einem Problem besonderer Art mußte sich eine Bodenseege-meinde herumschlagen. Sie hatte sich schon vor längerer Zeit dazu entschlossen, sowohl die Eigentümer oder Mieter von Zweitwohnungen als auch Dauercamper zur Zweitwohnungssteuer heranzuziehen. Da zwischen der Nutzung von Zelten und Wohnwagen zu

Wohnzwecken und der Nutzung der im Hafen liegenden Boote zum gleichen Zweck kein wesentlicher Unterschied besteht, beschloß ihr Gemeinderat, die Zweitwohnungssteuer auch auf solche Wasserfahrzeuge auszudehnen, die in der Gemeinde einen Liegeplatz haben und nach ihrer Ausstattung zum Wohnen geeignet sind. Doch als nun die Satzungsänderung ordnungsgemäß verkündet war und die Gemeinde darauf wartete, daß die betroffenen Bootseigner, wie es die Satzung vorschreibt, sich bei ihr wegen der Steuer melden, rührte sich nichts: fast keiner der rd. 200 Bootseigner kam seiner Anzeigepflicht nach. An Unwissenheit konnte dies nicht liegen, denn wegen der Ausdehnung der Zweitwohnungssteuer auf die Wasserfahrzeuge hatte es eine lebhaft öffentliche Diskussion gegeben. Die Bootseigner wollten einfach nicht, weil sie die Besteuerung ihres Bootes für ein Üding halten. Wer da nun meint, der Gemeinde müsse es doch ein leichtes sein, sich die Daten der Bootseigner zu beschaffen, zumal sich alles gewissermaßen vor ihren Augen abspielt, irrt: weder die Boote noch ihre Eigentümer sind bei ihr registriert und die Idee, etwa Gemeindebedienstete loszuschicken, damit sie von Boot zu Boot gehen und die Daten an Ort und Stelle erheben, verwarf die Gemeinde zu Recht gleich selbst wieder. Da entsann sie sich, daß das Landratsamt als Schiffsfahrtsamt im Besitz aller für die Steuererhebung notwendigen Informationen war. Also faßte sie den Plan, Name und Anschrift der steuerpflichtigen Bootseigner von dort einzuholen. Zuvor wollte sie aber von mir – sicher ist sicher – bestätigt erhalten, daß dies auch zulässig ist. Ich riet der Gemeinde zunächst, noch einmal alles zu versuchen, um die Bootseigner selbst zur Erfüllung ihrer Auskunftspflicht anzuhalten: denn die Steuergesetze gehen davon aus, daß die Steuerbehörde die notwendigen steuerlichen Daten vorrangig bei dem Steuerpflichtigen selbst erheben muß. Die von der Gemeinde daraufhin durchgeführte Aktion erwies sich aber als ein Schlag ins Wasser. Es meldeten sich nur etwa 10 % der betroffenen Bootseigner. Als die Gemeinde daraufhin meinte, nun habe sie genug getan, um mit den Steuerpflichtigen unmittelbar in Kontakt zu kommen und die Voraussetzungen für die Einholung von Auskünften beim Landratsamt seien deshalb gegeben, mußte ich ihr Recht geben. Sie wandte sich daraufhin an das Landratsamt und hat inzwischen von diesem die erbetenen Daten der Bootseigner erhalten, die nach Ausstattung ihres Bootes unter die Steuerpflicht fallen könnten.

Die Moral von der Geschichte: Wer die Erhebung einer Steuer im allgemeinen oder gerade in seinem Fall nicht für Rechtens hält, sollte dies in dem dafür vorgesehenen Rechtsbehelfsverfahren klären lassen. Der Datenschutz kann ihm dabei nicht helfen.

8. Teil: Schule, Hochschule und Forschung

1. Abschnitt: Die Schule

1. Die informationstechnische Aufrüstung der Kultusverwaltung

Rund 95 000 Lehrer, 1 400 000 Schüler und 5 000 Schulen muß die Kultusverwaltung betreuen. Kein Wunder, daß sie dabei die moderne Informationstechnik nach Kräften nutzt. Das Personalinformationssystem für Lehrer, die Lehrpersonendatei, wird laufend um neue Funktionen erweitert. Inzwischen kann man damit auch schon Versetzungen in die Wege leiten und wissenschaftliche und pädagogische Lehramtsprüfungen organisieren. Im Kultusministerium hält die Bürokommunikation Einzug.

Die staatlichen Schulämter erhalten EDV-Anlagen. Auch die Schulen stehen nicht zurück: kaum ein Rektorat ist mehr zu finden, das nicht mit Hilfe eines Personal Computers seine Stundenpläne erstellt und die Daten über Lehrer, Eltern und Schüler verarbeitet.

Bei weitem nicht so aktiv ist das Kultusministerium, wenn es um den Datenschutz geht. Anders als in anderen Bundesländern läßt eine Novelle des Schulgesetzes nach wie vor auf sich warten. Fehlanzeige ist weiterhin bei der schon seit Jahren angekündigten Verwaltungsvorschrift über den Einsatz der EDV in der Schulverwaltung zu vermelden. Seit 1984 erreichen mich dazu zwar immer wieder einmal Vorentwürfe und Entwürfe; ein Abschluß dieser Bemühungen ist jedoch nicht in Sicht. Selbst das längst angekündigte und besonders dringliche Datenschutzkonzept für den Einsatz von Personal Computern ist noch nicht erarbeitet; nur ein kleiner Hoffnungsschimmer zeigt sich am Horizont: das Ministerium hat eine Arbeitsgruppe Datenschutz aus der Taufe gehoben. Allein gelassen hat es die Schulen schließlich auch bei der Frage, welche Lehrerdaten sie wie lange speichern dürfen. Obwohl ich davon seit Jahren rede, scheint erst eine Umfrage bei den Schulen dem Ministerium klargemacht zu haben, wie dringlich der Handlungsbedarf hier ist: einzelne Schulen speichern sogar die Mitgliedschaft der Lehrer in Verbänden oder Gewerkschaften. Bis die notwendige Regelung endlich da ist, sei, so das Ministerium in einem Erlaß an die Schulen von Ende 1989, bei der Speicherung von Lehrerdaten „Zurückhaltung geboten“.

2. Der Personal Computer in der Schule

2.1 Sticht ASS?

Selbst die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, die nicht gerade dafür bekannt ist, Vorhaben des Kultusministeriums überschwänglich zu loben, war im Februar 1989 zufrieden: „Das Programm ASS – Datenschutz und Datensicherheit sind hoch“ lautete eine Überschrift in ihrer Lehrerzeitung. Die Vorschußlorbeeren waren etwas voreilig, wie sich bei unseren Kontrollen des ASS-Einsatzes herausstellte. Worum geht es?

Das Kultusministerium beauftragte 1985/86 das Landesinstitut für Erziehung und Unterricht, das Programmpaket ASS zu entwickeln. Dieses Programm soll den Schulen ermöglichen, Schülerdaten automatisiert zu verarbeiten, z. B. Statistiken zu erstellen, Klassen- und Notenlisten zu fertigen und Zeugnisse auszudrucken. Um die gebotene Datensicherheit zu gewährleisten, sollten die gespeicherten Daten verschlüsselt werden und jede Schule vom Landesinstitut für Erziehung und Unterricht einen schulspezifischen Schlüssel erhalten. 1987 wurde ASS erstmals an 10 Schulen, 1988 an weiteren 26 Schulen erprobt. Dort zeigten sich eine Reihe von Mängeln:

- Einer für alle

Da das Kultusministerium vorgab, daß der Datensatz von ASS nicht nach Schularten und Schultypen unterschiedlich, sondern für alle einheitlich gestaltet sein soll, fiel er zwangsläufig sehr umfangreich aus. Was tun z. B. im Datensatz einer Grundschule die Datenfelder „Sprachenfolge“, „Heimunterbringung“ oder „Ausbildungsbetrieb“? Man darf sich nicht, wie es das Kultusministerium anfangs auch machte, damit zufrieden geben, die Schulen bräuchten nicht benötigte Datenfelder ja

nicht belegen. Denn ein Programm, das die Möglichkeit zur Speicherung nicht benötigter Daten gibt, provoziert geradezu, die nicht benötigten Datenfelder einfach umzudefinieren und dort andere, aus wohlerwogenen Gründen im offiziellen Datensatz nicht enthaltene Daten zu speichern. Dieses Risiko läßt sich zwar nie ganz ausschließen: man sollte es jedoch von Anfang an so klein wie möglich halten. Das Kultusministerium sieht dies aufgrund meiner Hinweise inzwischen auch so. Es will deshalb für Grund- und Hauptschulen, Realschulen, Gymnasien und die beruflichen Schulen jeweils schulartspezifische Datensätze entwickeln lassen.

– Verschlüsselung? – Ja, aber so nicht

Gut gemeint, aber schlecht gemacht. Auf diesen kurzen Nenner läßt sich das Fazit meiner Kontrollen der ASS-Verschlüsselung bringen. Für meine Mitarbeiter war es an Ort und Stelle zur Verblüffung der anwesenden Lehrer ein leichtes, im Handumdrehen die einfach verschlüsselten Daten mit Hilfe einer uns zugesandten Programmdiskette zu entschlüsseln. Einen anderen entscheidenden Fehler setzte das Kultusministerium. Anstatt die Schulen den Schlüssel selbst festlegen zu lassen, gestattete es dem Landesinstitut für Erziehung und Unterricht, die Schlüssel zentral zu vergeben und zu verwalten. Das geschah zudem auf eine merkwürdige Weise: der Lehrer, der mit der Entwicklung des ASS-Programms beauftragt war, speicherte die Schlüssel aller ASS einsetzenden Schulen bei sich zu Hause auf einem Personal Computer. Mit dieser zentralen Schlüsselvergabe und -verwaltung konterkarierte das Kultusministerium die Idee der schulspezifischen Verschlüsselung. Statt zu verhindern, daß eine zentrale Stelle die Möglichkeit erhält, die Daten aller Schulen zu entschlüsseln, förderte es diese gerade. Auf meine Beanstandung nach § 18 LDSG ließ das Ministerium inzwischen das Verschlüsselungsverfahren verbessern. Die zentrale Schlüsselvergabe und -verwaltung ist abgeschafft; die Schulen legen nunmehr ihren schulspezifischen Schlüssel in eigener Verantwortung fest.

– Paßwortschutz ungenügend

Daß anfangs auch ASS – wie so viele andere Verfahren – keine Mindestlänge für Paßworte vorsah, überraschte uns nicht weiter. Kaum zu glauben war aber anderes: Meine Mitarbeiter konnten bei ihren Kontrollen an den Schulen nicht nur die verschlüsselt gespeicherten Paßworte entschlüsseln. Infolge eines Programmfehlers gelang es ihnen sogar, die Paßwortdatei ganz einfach mit Leerzeichen zu überschreiben, daraufhin die gespeicherten Schülerdaten im Klartext zu lesen und sie sogar zu ändern. Diese gravierenden Fehler mußte ich ebenfalls nach § 18 LDSG beanstanden. Das Kultusministerium ließ sie inzwischen beseitigen.

Alles in allem: Wenn ASS inzwischen so funktioniert, wie mir das Kultusministerium schrieb, dann kann es für die Schulen ein akzeptables Hilfsmittel sein.

2.2 Der Personal Computer in der Wohnung

Immer mehr Lehrer haben in ihrem Arbeitszimmer zu Hause einen Personal Computer stehen. Die meisten dieser Lehrer finden nichts dabei, darauf auch Noten und andere Informationen über ihre Schüler zu speichern. Ganz so unproblematisch ist dies jedoch nicht. Denn die Lehrer tun dies ja nicht als Privatperson, sondern kraft Amtes. Das bedeutet

wiederum, daß die Schule speichernde Stelle i. S. des § 4 Abs. 3 Nr. 1 LDSG bleibt. Infolgedessen ist sie verpflichtet, dafür zu sorgen, daß dabei die datenschutzrechtlichen Bestimmungen eingehalten, insbesondere die nach § 8 LDSG notwendigen technischen und organisatorischen Schutzvorkehrungen tatsächlich auch getroffen werden. Diesen Pflichten kann die Schule in solchen Fällen schon deshalb nicht nachkommen, weil ihr der Lehrer kraft seines Hausrechts jederzeit den Zutritt zu seiner Wohnung untersagen könnte. Selbst wenn sich diese Hürde überwinden ließe, gibt es andere Schwierigkeiten: die Schule kann unmöglich sicherstellen, daß niemand Unbefugtes den Raum betritt, in dem sich der Personal Computer befindet, und keine dazugehörigen Datenträger entfernt. Kurzum: die Schule muß – wenn es auch manchem Lehrer zu akzeptieren schwerfällt – dafür sorgen, daß keiner von ihnen Daten über Schüler zu Hause auf seinem eigenen Personal Computer speichert.

3. Der verwaltete Lehrer

3.1 Die IuK-Technik im Staatlichen Schulamt

Bislang hinterließ die EDV-Welle an den 30 Staatlichen Schulämtern, welche die Dienstaufsicht über die ca. 60 000 Lehrer an Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen führen, nahezu keine Spuren. Nun soll dies anders werden. Im Rahmen eines Pilotprojekts stellte das Kultusministerium den vier Staatlichen Schulämtern Freudenstadt, Stuttgart, Tett nang und Villingen-Schwenningen je zwei Personal Computer und Programme zur Verfügung, mit denen sie zunächst nur Textverarbeitung betreiben und Tabellenkalkulationen – gemeint sind Statistiken zur Unterrichtsversorgung – erstellen sollen. Zu einem späteren Zeitpunkt sollen sie damit auch Personaldaten verarbeiten. Geplant ist ferner, die Personal Computer mit den Rechnern des jeweiligen Oberschulamts zu vernetzen, damit die vernetzten Stellen nicht nur elektronische Post austauschen, sondern die Staatlichen Schulämter auch auf die gespeicherten Lehrerdaten beim Oberschulamt zugreifen können.

3.1.1 Das Pilotprojekt

Bisher wirft das Pilotprojekt keine besonderen Datenschutzprobleme auf. Doch beim weiteren Ausbau gilt es folgendes zu bedenken:

- Er darf erst begonnen werden, wenn das erforderliche Datenschutzkonzept mit detaillierten Regelungen, wer was wann zu welchen Zwecken speichern und verarbeiten darf, vorliegt.
- Zweifelhaft ist, ob die Staatlichen Schulämter, wenn sie das vom Kultusministerium favorisierte Programmpaket einsetzen, nur, wie es sein muß, richtige Daten speichern. Denn laut einem von der EDV-Gruppe beim Kultusministerium im November 1988 erstatteten Zwischenbericht weist es schwerwiegende Mängel auf: infolge der schlecht strukturierten, umständlichen, unübersichtlichen und vor allem unzuverlässigen Programmierung sei dieses Programmpaket und seine Nachfolgerversion für die Programmierung komplexer Aufgabenstellungen, so wie sie sich bei den Schulämtern stellen werden, nicht geeignet. Obwohl daraus der Zwischenbericht die Konsequenz zog, daß „für die zu entwickelnden, komplexeren Lösungen nach einem

geeigneteren Produkt gesucht werden sollte“, will dennoch das Kultusministerium jetzt 50 Lizenzen für die Nachfolgeversion erwerben und das Produkt auch bei den restlichen 26 Staatlichen Schulämtern einsetzen.

- Eingehender Untersuchungen bedarf es noch, wie sich sicherstellen läßt, daß die Staatlichen Schulämter bei einer Vernetzung mit den Oberschulämtern dort nur auf die Daten zugreifen können, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben zwingend benötigen.

Wegen der vielen noch ungelösten Probleme darf das Kultusministerium keinesfalls, auch nicht „testweise“, beginnen, die zweite Phase des Projekts zu realisieren, ehe nicht sicher ist, daß es dabei seinen datenschutzrechtlichen Pflichten nachkommen kann. Unsicherheiten dürfen hier nicht zu Lasten der Lehrer gehen.

3.1.2 Ein untauglicher Versuch

Im Rahmen des Pilotprojekts sollten die Staatlichen Schulämter wegen des fehlenden Datenschutzkonzepts zunächst noch keine Lehrerdaten speichern. Allerdings stellte sich beim Kontrollbesuch im Staatlichen Schulamt Villingen-Schwenningen heraus, daß dieses unabhängig vom Pilotprojekt bereits 1984 begonnen hatte, mit Hilfe eines selbstentwickelten Programms Lehrerdaten auf einem Personal Computer zu verarbeiten. Dabei mußte ich einige gravierende, für ein unprofessionelles Vorgehen geradezu typische Fehler feststellen. Insbesondere haperte es bei den Maßnahmen zur Datensicherheit:

- Das Staatliche Schulamt hatte vor Beginn der Programmentwicklung nicht festgelegt, welche konkreten Aufgaben mit Hilfe des Programms erledigt werden und welchen Anforderungen das zu erstellende Programm im einzelnen Rechnung zu tragen hat.
- Es hatte nicht dokumentiert, ob und, falls ja, wie und mit welchem Ergebnis das Programm getestet worden war.
- Es setzte eine bekanntermaßen fehlerhafte Datenbank-Software ein.
- Es protokollierte die Datenverarbeitung nicht, so daß nicht feststellbar war, wer wann welche Lehrerdaten verarbeitet hat, und setzte zudem auch noch zur täglichen Datensicherung ein völlig unzureichendes Verfahren ein.

Meine Beanstandung dieser Fehler nach § 18 LDSG zeigte Wirkung. Das Kultusministerium wies das Staatliche Schulamt an, sämtliche Daten zu löschen, da das Programm veraltet sei und nicht mehr dem heutigen Standard einer Sicherheits-Software entspreche. Die Löschung ist inzwischen erfolgt.

3.2 Die Kaderschmiede des Kultusministeriums

Wer als Lehrer Karriere machen, z. B. Studiendirektor oder Schulleiter werden will, für den führt inzwischen kaum mehr ein Weg an den vom Kultusministerium veranstalteten „Führungseminaren für Lehrer“ vorbei. Ziel dieser seit 1983 durchgeführten mehrwöchigen Seminare ist es zum einen, die Teilnehmer für Führungsaufgaben aus- und fortzu-

bilden. Wesentlicher Zweck ist aber auch, dem Kultusministerium zusätzliche Erkenntnisquellen für die Personalauswahl zu erschließen. Dazu werden die Teilnehmer jeweils am Ende der Seminarreihe beurteilt. Die Beurteilungen reichen in vier Abstufungen von „hat den Anforderungen des Seminars in herausragendem Maße entsprochen“ bis „hat den Anforderungen des Seminars nicht in vollem Umfang entsprochen“. Mitte Juli 1989 lagen dem Kultusministerium 1 553 Bewerbungen für die Teilnahme an Führungsseminaren vor; 234 Bewerber kommen jedes Jahr zum Zug. All diese Bewerber und dazu noch rd. 1 300 Seminarabsolventen speichert das Kultusministerium mit Hilfe des Verfahrens FÜS im Computer. Bei meinen Kontrollen zeigte sich, daß es dabei zu viele Daten zu lange speichert:

- Beanstanden mußte ich nach § 18 LDSG, daß das Kultusministerium den Familienstand und die Kinderzahl der Seminarbewerber erfragte und speicherte. Diese Angaben braucht es nämlich zur Erreichung der mit den Führungsseminaren verfolgten Ziele nicht. Meine Kritik an dieser Datenerhebung und Speicherung rief beim Kultusministerium offensichtlich Konfusion hervor: mit Schreiben vom 1. Febr. 1989 teilte es mir mit, es werde ihr Rechnung tragen; in der Ausgabe des Amtsblatts des Kultusministeriums vom gleichen Tag war aber genau das Gegenteil zu lesen: das dort abgedruckte neue Anmeldeformular enthielt die strittigen Angaben nach wie vor. Auf meine Frage, was jetzt eigentlich gelte, erklärte das Kultusministerium, es sei, als die Veröffentlichung im Amtsblatt auf den Weg gebracht wurde, noch davon ausgegangen, daß die strittigen Angaben weiterhin erhoben werden sollten. Später sei jedoch anders entschieden worden und dabei bleibe es auch. Der Anmeldevordruck würde entsprechend geändert, die bis dahin gespeicherten Daten gelöscht und die Eintragungen in den Altformularen in diesem Punkt geschwärzt.
- Wer Schulleiter werden will, muß bereit sein, im Falle des Falles an den Schulort umzuziehen; darin sieht das Kultusministerium ein wichtiges Eignungsmerkmal. Noch lange aber leuchtet nicht ein, warum deshalb schon jeder Bewerber für ein Führungsseminar sich zu einer Umzugsbereitschaft äußern und diese Angabe gleich auch noch der Computer speichern soll. Wegen des großen Andrangs zu den Führungsseminaren kann es nämlich Jahre dauern, bis ein Kandidat erst einmal zum Seminar zugelassen wird. Außerdem können nach Absolvierung des Seminars noch eine Reihe weiterer Jahre ins Land gehen, bis endlich die erstrebte Position erreicht ist. Als ich das Kultusministerium mit diesem Argument konfrontierte, gab es fünf Monate später eine verblüffende Antwort: es müsse die Umzugsbereitschaft auch weiterhin erfragen, weil sie ein Eignungskriterium für die Zulassung zum Seminar sei. Das paßte nun wirklich nicht zur früheren Versicherung des Kultusministeriums, die Umzugsbereitschaft werde noch nicht erhoben. Auch macht es keinen Sinn, einen Bewerber seine generelle Umzugsbereitschaft schon erklären zu lassen, ehe nur im geringsten abzusehen ist, wann ein Umzug wohin zur Debatte steht. Als wir das Kultusministerium auf diese Widersprüche und Ungereimtheiten hinwiesen, erklärte es weitere fünf Monate später, die Umzugsbereitschaft werde in der Tat bis jetzt noch nicht abgefragt, künftig solle dies aber geschehen. Doch ganz anders wieder sein neuestes Bewerbungsfor-

mular vom November 1989: hier findet sich diese Frage nicht – ich hoffe aus Einsicht und nicht aus Versehen.

- Einmal gespeicherte Daten zu löschen, fällt vielen Verwaltungen schwer. Diese alte Erfahrung bestätigte sich auch bei der Überprüfung des FÜS-Verfahrens. Das Kultusministerium speicherte die Daten praktisch ohne zeitliche Grenze; es löschte sie eigentlich nur, wenn ein Bewerber seine Bewerbung zurückzog oder ein Absolvent ausdrücklich die Löschung verlangte. Seit meiner Beanstandung nach § 18 LDSG weist das Kultusministerium bereits bei der Ausschreibung der Führungsseminare darauf hin, daß bisher noch nicht zum Zuge gekommene Bewerber auf Wunsch aus der Bewerberliste gestrichen werden. Zum ändern will es in jährlichen Abständen die Absolventen anschreiben, die oft auch Jahre nach Absolvierung der Seminare die Position eines Schulleiters noch nicht erreicht haben, und sie fragen, ob sie weiterhin gespeichert bleiben wollen. Natürlich begrüße ich diese Verbesserung, bloß sind damit noch nicht alle Lösungsprobleme gelöst.

3.3 Projekt „Reisekosten“

Um die Oberschulämter und die Landesoberkassen bei der Berechnung und Auszahlung von Reisekosten zu entlasten und einen genauen Überblick über ausgegebene und noch vorhandene Mittel zu haben, arbeitet das Kultusministerium derzeit an einem EDV-Projekt „Reisekosten“. Vorgeesehen ist, dieses Verfahren bei Bedarf später auch in anderen Bereichen der Landesverwaltung einzusetzen. Nun wäre gegen das Vorhaben nichts zu sagen, hätte die Sache nicht einen Haken: das Kultusministerium will in einer einmaligen Aktion die Bankverbindungen aller Lehrer aus dem Datenbestand des Landesamts für Besoldung und Versorgung übernehmen und sie in die Lehrpersonendatei der Oberschulämter einspeichern. Sobald der Betrieb läuft, will es sich diese Angaben regelmäßig im Wege des Datenträgeraustauschs vom Landesamt für Besoldung und Versorgung verschaffen. Dieser Datenaustausch geht zu weit und ist deshalb unzulässig. Zum einen ist nämlich keineswegs sicher, daß alle Lehrer überhaupt einmal einen Reisekostenantrag stellen. Zum anderen ist ungewiß, ob Lehrer, die solches tun, tatsächlich die Überweisung der Reisekosten gerade auf ihr Gehaltskonto wünschen. Kurzum: erst wenn klar ist, daß Reisekosten zu erstatten sind, kommt die Speicherung der Bankverbindung – und zwar die, welche der Antragsteller aus diesem Anlaß benannt hat, in Betracht.

3.4 Lehrerin auf Abwegen

Setzt sich ein gewöhnlicher Bürger vom Alkohol beflügelt ans Steuer seines Autos und fährt in diesem Zustand in Schlangenlinien durch die Stadt, dann erwarten ihn zu Recht Geldstrafe und Entzug der Fahrerlaubnis. Macht genau dasselbe ein Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes, dann ist es mit diesen Sanktionen noch nicht getan. Aufgrund der Anordnung über Mitteilung in Strafsachen (MiStra) übersenden Staatsanwaltschaft oder Gericht seinem Dienstvorgesetzten frei Haus Anklageschrift, Strafbefehl und Urteil. Dieser erfährt dadurch auch von Vorgängen, die sich außerdienstlich ereignet haben.

Eine Lehrerin aus dem Bereich des Oberschulamts Karlsruhe war mit einer solchen Unterrichtung gar nicht einverstanden: sie wollte verhindern, daß die Staatsanwaltschaft dem Oberschulamt eine Abschrift eines gegen sie ergange-

nen Strafbefehls zuleitet. Mit diesem Begehren scheiterte sie zunächst bei der Staatsanwaltschaft, dann auch beim Oberlandesgericht Karlsruhe: dieses meint, die Mitteilung des Strafbefehls greife überhaupt nicht in die Rechte der Lehrerin ein; es zählte zur Begründung dessen in geradezu klassischer Weise all die Argumente auf, mit denen Juristen vor dem Volkszählungsurteil 1983 den Eingriffscharakter von MiStra-Mitteilungen verneint haben. Ganz sicher war sich das Oberlandesgericht bei seiner Argumentation aber wohl nicht; denn zu guter Letzt meinte es noch, das Begehren der Lehrerin wäre auch dann nicht berechtigt, wenn in der Weitergabe eines Strafbefehls an den Dienstvorgesetzten ein Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht zu sehen wäre: zwar existiere keine Rechtsvorschrift, die einen Eingriff ausdrücklich zulasse; doch sei die Mitteilung materiell mit dem Grundgesetz vereinbar, das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage müsse nach allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen für eine gewisse Übergangszeit hingenommen werden. Daraufhin legte die Lehrerin Verfassungsbeschwerde ein. Das Bundesverfassungsgericht gab mir Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. In meiner Äußerung ging ich vor allem auf folgende Probleme ein:

„Die Mitteilung des Strafbefehls durch die Staatsanwaltschaft an das Oberschulamt Karlsruhe ist auch nicht durch die Grundsätze gerechtfertigt, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung zum sog. Übergangsbonus entwickelt hat. Dabei hat das Gericht mehrfach in Fällen, in welchen eine verfassungsrechtlich ursprünglich als unbedenklich angesehene Maßnahme aufgrund einer gewandelten Rechtsauffassung verfassungsrechtlich bedenklich geworden ist, die Notwendigkeit von Übergangsfristen anerkannt, um dem Gesetzgeber die Gelegenheit zu einer verfassungsmäßigen (Neu)Regelung zu geben (vgl. u. a. E 51, 288 und E 41, 266 ff.). Mit der Einräumung einer solchen Übergangsfrist soll eine sonst eintretende Funktionsunfähigkeit staatlicher Einrichtungen, die der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stünden als der bisherige Zustand, vermieden werden (BVerfGE 56, 268/288). Innerhalb der Übergangsfrist reduzieren sich die Befugnisse der Behörden und Gerichte zu Eingriffen in verfassungsrechtlich geschützte Positionen auf das, was im konkreten Fall für die geordnete Weiterführung eines funktionsfähigen Betriebs unerlässlich ist (vgl. BVerfGE 41, 267).

Auch bei Anwendung dieser Grundsätze war der in der Mitteilung des Strafbefehls liegende Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Beschwerdeführerin nicht gerechtfertigt. Im einzelnen ist dazu folgendes zu sagen:

Die in der MiStra vorgesehenen Mitteilungen in Strafsachen können durchaus Voraussetzung für einen effektiven Schutz anderer durch die Verfassung anerkannter Rechtsgüter sein. Ein Fehlverhalten des Betroffenen, an das das Gesetz zum Schutz derartiger Rechtsgüter bestimmte Rechtsfolgen anknüpft, könnte sonst der zuständigen Behörde gar nicht oder zu spät zur Kenntnis gelangen. Deshalb und weil es für den Gesetzgeber gerade in diesem Bereich nicht einfach ist, dem Volkszählungsurteil Rechnung tragende, präzise, die MiStra nicht lediglich übernehmende Rechtsvorschriften zu schaffen, erscheint es durchaus gerechtfertigt, dem Gesetzgeber eine Übergangsfrist einzuräumen, die allerdings, nachdem schon mehr als 5½ Jahre seit dem Volkszählungsurteil vergangen sind, in nicht allzu ferner Zeit ablaufen dürfte. Dies kann jedoch nicht bedeuten, daß die bisherige, auf die MiStra gestützte Mitteilungspraxis uneingeschränkt fortgesetzt werden kann. Vielmehr dürfen nur noch solche Mitteilungen getätigt werden, die für die geordnete Weiterführung einer funktionsfähigen Verwaltung unerlässlich sind und ohne die ein Zustand herbeigeführt würde, der der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stünde als der jetzige Zustand. Dies macht Differenzierungen notwendig, und zwar bei den Mitteilungen nach Nr. 15 der MiStra. Mit einem pauschalen Hinweis darauf, es müsse der zuständigen Behörde die Möglichkeit gegeben werden zu prüfen, ob Disziplinarmaßnahmen notwendig sind, ist jedenfalls noch nicht hinreichend dargetan, daß die Mitteilung

einer Straftat einem Dienstvorgesetzten zur Aufrechterhaltung einer funktionsfähigen Verwaltung unerlässlich ist. Steht aufgrund der einschlägigen Behördenpraxis mit einiger Sicherheit fest, daß wegen der mitgeteilten Straftat keine Disziplinarmaßnahmen gegen den Beamten verhängt werden, dann kann auch nicht davon gesprochen werden, der mit der Mitteilung verbundene Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung sei zur Vermeidung eines der Verfassung noch ferner stehenden Zustands unerlässlich. Dagegen kann nicht eingewandt werden, die Frage der Erforderlichkeit könne nicht von der Justiz beantwortet werden, da diese für die Entscheidung über die Verhängung von Disziplinarmaßnahmen gar nicht zuständig sei und auch nicht über das dafür notwendige Wissen verfügen. Eine solche Argumentation läßt außer acht, daß es nicht um die Frage alles oder nichts gehen kann, sondern daß es sehr wohl möglich und allein schon wegen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit geboten ist, daß Absender und Empfänger gewisse Differenzierungen vornehmen und Fallgruppen bilden, die es dem Absender ermöglichen, wegen der Frage der Erforderlichkeit eine Vorprüfung vorzunehmen. Solche Differenzierungen werden sich im wesentlichen an der Art und Schwere der Straftat sowie an den sich daraus im Regelfall ergebenden disziplinarrechtlichen Folgen zu orientieren haben. Ansätze für eine solche Differenzierung enthält die Nr. 15 MiStra schon jetzt, indem sie Privatklageverfahren und die Mehrzahl der fahrlässig begangenen Straftaten vom Mitteilungsdienst ausnimmt. Diese Differenzierung reicht jedoch ebensowenig aus wie die allgemeine Regelung der Nr. 2 Abs. 1 MiStra, wonach eine Mitteilung unterbleiben soll, wenn ihr im Einzelfall erhebliche Bedenken entgegenstehen. Für die Begründetheit der Verfassungsbeschwerde kommt es deshalb nach meiner Beurteilung entscheidend darauf an, welche disziplinarrechtlichen Folgen Straftaten der Art, wie sie die Beschwerdeführerin begangen hat, nach der maßgeblichen Verwaltungspraxis in der Regel nach sich ziehen und welche nachteiligen Folgen sich darüber hinaus noch aus der Mitteilung einer solchen Straftat für die Beschwerdeführerin ergeben können. Dazu weise ich auf folgendes hin:

Nach einer mir erteilten Auskunft des Oberschulamts Karlsruhe geht dieses bei dem außerdienstlichen Verhalten von Lehrern betreffenden Straftaten, wie sie die Beschwerdeführerin begangen hat, in aller Regel davon aus, daß das abgeurteilte Verhalten zugleich auch ein Dienstvergehen sein kann. Deshalb leitet es auf der Grundlage der eingegangenen MiStra-Mitteilungen in solchen Fällen nahezu ausnahmslos disziplinarrechtliche Vorermittlungen nach § 24 der Landesdisziplinarordnung (LDO) ein. Dabei weist es die Betroffenen jeweils darauf hin, daß der Verdacht eines Dienstvergehens besteht, die Vorermittlungen jedoch noch nicht bedeuten, daß auf jeden Fall auch eine Disziplinarstrafe verhängt werden müsse. Sogleich legt das Oberschulamts einen Termin zur mündlichen Anhörung fest, stellt dem Lehrer dabei aber frei, sich statt dessen schriftlich zu äußern. Nach Eingang der meistens schriftlichen Stellungnahmen der Lehrer stellt das Oberschulamts in der Regel die Verfahren unter Hinweis auf § 14 der Bundesdisziplinarordnung (BDO) ein. Dazu ist zu sagen, daß die Landesdisziplinarordnung von Baden-Württemberg zwar eine dem § 14 BDO entsprechende Regelung nicht kennt, der Disziplinarhof beim VGH Baden-Württemberg aber entschieden hat, daß die dort enthaltene Regelung auch bei Landesbeamten zu beachten ist (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluß vom 20. Dez. 1983 – DH 11/83). Nach Einstellung des Verfahrens nimmt das Oberschulamts die angefallenen Unterlagen einschließlich der MiStra-Mitteilung zu den Personalakten des Lehrers.

Im Ergebnis folgt daraus, daß solche Straftaten, wie sie die Beschwerdeführerin begangen hat, es in aller Regel nicht notwendig machen, daß das Oberschulamts eine Disziplinarmaßnahme verhängt. Das zeigt aber, daß die Mitteilung solcher Straftaten, die sich, wie die Verwaltungspraxis zeigt, sehr wohl typisieren lassen können, auch nicht zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit einer staatlichen Einrichtung unerlässlich ist. Dagegen läßt sich auch nicht geltend machen, der Dienstherr müsse auch solche Straftaten kennen, um gegebenenfalls bei Wiederholungsstraftaten reagieren zu können (sog. Summeneffekt). Dem kann sehr wohl dadurch Rechnung getragen werden, daß die Justiz bei der Entscheidung über eine Mitteilung die aus dem Bundeszentralregister- bzw. Verkehrs-

zentralregistrauszug ersichtlichen Vorstrafen des Betroffenen berücksichtigt.

Gegen die Befugnis der Justiz, auch während der dem Gesetzgeber zuzubilligenden Übergangsfrist dem Oberschulamt Karlsruhe Mitteilungen nach Nr. 15 MiStra auch über solche Straftaten zu machen, wie sie die Beschwerdeführerin begangen hat, spricht darüber hinaus, daß nach der bisherigen Rechtslage überhaupt nicht abzusehen ist, welche über die disziplinarrechtlichen Folgen hinausgehenden Auswirkungen diese Mitteilungen in der Zukunft haben werden:

- Es gibt in Baden-Württemberg keine Regelung, die verbindlich festlegt, zu welchen Zwecken der Empfänger die Mitteilungen verwenden darf. Nr. 8 Abs. 4 MiStra schreibt lediglich vor, daß auf der Mitteilung zu vermerken ist: „Die Mitteilung darf nur im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben verwendet werden und ist zu vernichten, sobald sie hierfür nicht mehr benötigt wird.“ Damit wird aber dem Zweckbindungsgebot nicht Rechnung getragen, weil der Empfänger die Mitteilung für alle ihm zugewiesenen gesetzlichen Aufgaben und nicht nur für den der Übermittlung zugrundeliegenden Zweck verwenden darf.
- Es ist derzeit in Baden-Württemberg auch nicht sichergestellt, daß die MiStra-Mitteilungen, die nicht zu Disziplinarmaßnahmen geführt haben, sofort oder nach kurzer Zeit vernichtet werden. Das geltende Personalaktenrecht führt vielmehr dazu, daß auch solche Unterlagen auf Dauer in Personalakten verbleiben und damit auch Wirkung entfalten können. Eine Änderung dieser Rechtslage ist zwar im Zusammenhang mit der beabsichtigten Novellierung der Landesdisziplinarordnung geplant; bis wann sie erfolgt, ist derzeit jedoch noch nicht abzusehen.

Damit verletzen solche Mitteilungen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht nur deshalb, weil der damit verbundene Eingriff in dieses Recht nicht durch ein Gesetz angeordnet ist, sondern auch materiell, weil der Eingriff nicht auf das unumgänglich notwendige Maß beschränkt ist.“

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bleibt abzuwarten.

2. Abschnitt: Hochschule

1. Das Rechenzentrum der Universität Freiburg

Wie viele andere Universitäten hat auch die Universität Freiburg ein Rechenzentrum. Seiner Dienste bedienen sich im Rahmen ihrer Forschungs- und Lehrtätigkeit die Universitätsinstitute und auch andere Einrichtungen, z. B. das Max-Planck-Institut für internationales Strafrecht und das Limnologische Institut der Universität Konstanz. Sie verarbeiten auch personenbezogene Daten bei Forschungsvorhaben wie „Dokumentation und Archivierung von Patientendaten“, „Straftäter“, „Arbeitslosigkeit“ oder „Armut“. Anfang 1989 war das Universitätsrechenzentrum, das 35 Mitarbeiter beschäftigt, mit zwei Großcomputern ausgestattet; einer ist inzwischen ausgemustert. Die etwa 1 100 zugelassenen Benutzer konnten von ca. 850 vorwiegend in den Universitätsinstituten, aber auch in öffentlich zugänglichen Räumen aufgestellten Datenendgeräten, meist Personal Computern, auf die beiden Großcomputer zugreifen. Zudem ist das universitätseigene Datennetz, das Datenendgeräte und Großcomputer miteinander verbindet, auch mit anderen Netzen, z. B. dem deutschen Forschungsnetz, dem öffentlichen Telefonnetz und dem öffentlichen Datenpaketvermittlungsnetz, gekoppelt. Alles in allem ist ein weltweiter Zugriff auf die Computer des Rechenzentrums möglich.

Nachdem ich Hinweise auf mögliche Datenschutzdefizite bei diesem Rechenzentrum erhalten hatte, kam es zu einer mehrtägigen Kontrolle vor Ort. Obgleich meine Mitarbeiter trotzdem

nur einen Teilbereich der dortigen Aktivitäten kontrollieren konnten, waren viele und schwere Mängel festzustellen, die ich nach § 18 Abs. 1 LDSG beanstanden mußte.

1.1 Ohne Konzept in die Zukunft

Zugegeben: ein Universitätsrechenzentrum hat es nicht leicht, weil es zwei schwer unter einen Hut zu bringende Anforderungen erfüllen muß. Auf der einen Seite sollen die Benutzer möglichst ungehindert die Rechenkapazität der Computer in Anspruch nehmen können; auf der anderen Seite sind dem freien Zugang Grenzen gesetzt, wenn es um die Verarbeitung personenbezogener Daten geht. Wer beides miteinander vereinbaren will, muß sich schon intensiv Gedanken machen. Deshalb erwartete ich, in Freiburg ein ausgefeiltes Datenschutzkonzept vorzufinden. Tatsächlich aber gab es nur Regelungen für den alten Computer, die zudem noch lückenhaft waren. Für den neuen Computer, der damals bereits seit 1½ Jahren in Betrieb war und über den schon kurze Zeit nach dem Kontrollbesuch alle Rechenzentrumsaktivitäten laufen sollten, fand sich dagegen nicht einmal ansatzweise ein Konzept. Auch gab es keinerlei Überlegungen darüber, was das Rechenzentrum tun will, um der Erwartung seiner Benutzer, bei ihm seien personenbezogene Daten sicher und wirksam geschützt, gerecht zu werden. Ein solches Vorgehen ist bei einem Rechenzentrum mit so vielen Benutzern, die zudem noch über öffentliche Netze auf den Computer zugreifen können, schlicht inakzeptabel.

1.2 Von Benutzern, Privilegien und deren Verwaltung

Mit dem Computer des Rechenzentrums darf nur arbeiten, wen der sog. Benutzerverwalter des Rechenzentrums zugelassen hat. Gerade hierbei gab es eine Reihe von Mängeln:

- Das Universitätsrechenzentrum hatte dem Benutzerverwalter zur Erfüllung seiner Aufgaben die Befugnisse eines sog. Systemverwalters eingeräumt. Damit besaß er die umfassendsten Rechte, die ein Mitarbeiter bei der Arbeit mit dem Computer überhaupt haben kann. Er konnte deshalb nicht nur die Benutzerverwaltung durchführen, sondern auch weitreichende Rechte an andere vergeben, sie z. B. zur Umgehung des Zugriffsschutzes für Dateien und Bänder oder zu Eingriffen in die Ablaufsteuerung des alten Großrechners ermächtigen. Bedeutung und Reichweite dieser Berechtigungen waren dem Benutzerverwalter aber nicht annähernd bekannt. Die Folgen waren grotesk: waren einmal Systemverwaltertätigkeiten zu erledigen, kam es durchaus vor, daß sachkundige Mitarbeiter des Rechenzentrums den Benutzerverwalter baten, sich mit seinem Systemverwalter-Paßwort am Computer anzumelden. War das geschehen, dann gaben sie ihm an, was er eingeben sollte. War ihnen das zu umständlich, dann setzten sie sich eben selbst an den Bildschirm. Bei solchen Verhältnissen kann ein Rechenzentrum den Schutz der ihm anvertrauten Daten nicht gewährleisten.
- War jemand an mehreren Forschungsprojekten beteiligt und wollte dabei jeweils mit dem Rechenzentrum zusammenarbeiten, teilte ihm der Benutzerverwalter für jedes Vorhaben eine Abrechnungsnummer und eine Benutzerkennung zu. Diese Vergabe mehrerer Abrechnungsnummern und Benutzerkennungen an eine Person muß das Rechenzentrum bei der Organisation der Benutzerverwaltung berücksichtigen, damit es jederzeit feststellen kann, welche Abrechnungsnummern und welche Benutzerkennungen es den einzelnen Benutzern zugeteilt hat.

Wie wichtig das ist, zeigt sich spätestens, wenn ein Benutzer ausscheidet: dann muß nämlich der Benutzerverwalter umgehend die entsprechenden Benutzerkennungen und gegebenenfalls auch die Abrechnungsnummern löschen. In Freiburg funktionierte das nicht, weil es keine dies leistende automatisierte Benutzerverwaltung gab. Nur mit sehr großem Aufwand, nämlich mit Hilfe der in vielen Ordnern abgelegten schriftlichen Anträge, hätten solche Feststellungen und selbst nicht in allen Fällen getroffen werden können. Die Folgen zeigten sich beim Kontrollbesuch: das Rechenzentrum konnte Abrechnungsnummern und Benutzerkennungen einer Reihe unterschiedlicher Mitarbeiter gar nicht löschen, weil es diese nicht kannte.

- Gab es zur Verwaltung der Benutzer des alten Computers immerhin ein, wenn auch unzulängliches automatisiertes Verwaltungsprogramm, existierte für die Benutzerverwaltung mit dem neuen Computer nicht einmal das. Das Rechenzentrum hatte auch nicht ansatzweise Vorstellungen, wie man es künftig machen wollte. Drei Monate vor der Ausmusterung des alten Computers benutzte es diesen immer noch auch zur Verwaltung der Benutzer des neuen Computers. Dabei mußte der Benutzerverwalter doppelte Arbeit leisten: zunächst mußte er auf dem neuen Computer Benutzerkennung und Startpaßwort des Benutzers eingeben. Anschließend war er gezwungen, diese Prozedur auf dem alten Computer zu wiederholen und ihn dort als Benutzer des neuen Computers zu kennzeichnen. Das ist in doppelter Hinsicht zu kritisieren: zum einen können sich bei einem so umständlichen Vorgehen Fehler einschleichen; insbesondere kann damit nicht garantiert werden, daß alle Benutzer des neuen Computers jeweils auch im alten Computer als solche gespeichert sind. Zum andern ist es ein Unding, einen Großrechner zu betreiben, ohne daß man weiß, wie die Benutzerverwaltung ablaufen soll, wenn die bisher dafür benutzte Maschine in Kürze nicht mehr zur Verfügung steht.

1.3 Das vererbte Paßwort

Wegen der vielen Benutzer des Rechenzentrums zum einen und des praktisch ungehinderten Zugangs zu den angeschlossenen Datenendgeräten zum anderen ist ein funktionierender Paßwortschutz von großer Bedeutung. Im Rechenzentrum der Universität Freiburg fanden wir zunächst einmal die üblichen Fehler vor: die Paßworte verfielen nicht automatisch nach einer bestimmten Zeit und ihre Mindestlänge war nicht vorgegeben. Doch damit nicht genug: im Computermuseum wähten sich meine Mitarbeiter, als sie dort feststellten, daß der alte Großrechner die Paßworte bei der Eingabe im Klartext auf dem Bildschirm anzeigte. Vollends inakzeptabel war, wie Mitarbeiter des Rechenzentrums mit ihren Paßworten umgingen. Da gab es Paßworte, die seit Jahren nicht mehr geändert worden waren. Schied ein Mitarbeiter aus, vererbte er das Paßwort einfach seinem Nachfolger. Das geschah selbst mit dem Paßwort, das den Zugang zum zentralen Zugriffsschutzsystem absicherte. Wer dieses Paßwort kannte, konnte noch nach Jahren in den Zugriffsschutz eingreifen und sich so Zugang zu den im Rechenzentrum gespeicherten Daten verschaffen.

1.4 Rechenzentrumssteuerung aus der Telefonzelle

Man sollte meinen, jedem Verantwortlichen des Rechenzentrums sei inzwischen bekannt, welche Risiken der Anschluß

von Rechnern an öffentliche Wählnetze mit sich bringt. Ich erinnere nur an die nicht nur in Fachzeitschriften ausführlich dargestellten Fälle von Hacker-Angriffen. Das Universitätsrechenzentrum hatte dieser Risikolage jedoch nur unzulänglich Rechnung getragen. Von jedem Terminal aus konnten Benutzer jeweils sämtliche ihrer möglichen Aktivitäten ausüben. Aber nicht nur das: dieselben Möglichkeiten hatten auch der Systemverwalter und die ebenfalls mit umfassenden Berechtigungen ausgestatteten Netzverwalter, die das Computernetz der Universität steuern und überprüfen, warum ein Bildschirm gar nicht und ein anderer fehlerhaft arbeitet, und außerdem dafür verantwortlich sind, daß die Verbindungen zu öffentlichen Netzen funktionieren. Infolgedessen wäre es für einen Interessierten nicht allzu schwer gewesen, sich selbst die Paßworte des Systemverwalters und der Netzverwalter anzueignen und damit in Besitz deren umfassender Befugnisse zu gelangen. Er hätte, da die Benutzerkennung aus allgemein zugänglichen Unterlagen ersichtlich war, sich nur an einen der vielen Bildschirme begeben müssen und dort in aller Ruhe das Paßwort durch Ausprobieren suchen können. Dabei hätte er nicht einmal befürchten müssen, daß die Verbindung unterbrochen wird; denn es gab keine automatische Abschaltung nach einer bestimmten Zahl von Fehlversuchen. Da das Rechenzentrum an das Telefonnetz angeschlossen ist, hätte dies alles bei entsprechender Ausrüstung selbst von einer Telefonzelle aus geschehen können.

Die Reaktion der Universität Freiburg auf meine Beanstandungen und Vorschläge war bedenklich und bedauerlich zugleich: Anstatt sich Gedanken darüber zu machen, wie die personenbezogenen Daten im Rechenzentrum wirksam und sicher geschützt werden können, beschloß man eine Radikalkur: In Zukunft sollen im Rechenzentrum keine personenbezogenen Daten mehr verarbeitet werden. Das mag in den Augen von Rechenzentrum und Universität eine elegante Lösung sein. Mir scheint jedoch, Gravierendes wurde dabei aus- und weggelassen:

- Infolge dieser Entscheidung der Universität werden viele bisherige Benutzer in Zukunft ihre personenbezogenen Daten auf Personal Computern verarbeiten. Das Rechenzentrum drängt also, statt sein Fachwissen dafür einzusetzen, den Benutzern eine sichere Datenverarbeitungsmöglichkeit zu bieten, zumindest einige von ihnen zu einer Art von Datenverarbeitung, bei der es bekanntermaßen erhebliche Schwierigkeiten bereitet, die notwendige Datensicherheit zu gewährleisten.
- Hätte das Rechenzentrum die Möglichkeiten genützt, die das Betriebssystem seines neuen Computers bietet, dann hätte es zusammen mit einer soliden Benutzerverwaltung, einem wirksamen Paßwortschutz, mit Terminalbeschränkung für das Systempersonal, mit einem Bandverwaltungssystem mit wenigstens bandbezogenen Schlüsselwörtern und weiteren technischen und organisatorischen Maßnahmen den Anforderungen an Datenschutz und Datensicherheit Rechnung tragen und gleichzeitig auch seinen Schulungs- und Ausbildungsaufgaben nachkommen können.
- Schließlich bleibt die Frage, ob die im Rechenzentrum gespeicherten, nicht personenbezogenen Daten tatsächlich so wenig schützenswert sind, daß das Rechenzentrum glaubt, wie bisher weitermachen zu können.

2. Der ehemalige Patient

„Unser Patient . . . befand sich im Jahre . . . zur Behandlung in unserer Klinik. Da uns das Befinden des Patienten interessiert, bitten wir Sie auf dem Wege der Amtshilfe um nachstehende Auskunft:

- Ist die o. g. Person verzo-gen? Bitte neue Anschrift:
- Hat die o. g. Person den Namen gewechselt? Bitte neuen Namen:
- Ist die o. g. Person verstorben? Bitte Sterbedatum:
- Anschrift wie oben angegeben, keine Änderung bekannt.“

Solche Schreiben versandte die Chirurgische Klinik der Universität Heidelberg noch bis Sommer 1989 an Bürgermeisterämter, wenn sie in Erfahrung bringen wollte, ob ein früherer Patient noch lebt und es ihr nicht möglich war, diese Information über den Hausarzt des Patienten zu erhalten. Als Absender war dabei im Briefkopf aufgeführt: „Klinikum der Universität Heidelberg, Chirurgische Klinik, Abt. 2.1.1 Onkologische Nachsorge“. Daß ein solches Vorgehen bei einem Patienten, den sein Bürgermeisteramt darüber informiert hatte, Empörung auslöste, erscheint nur zu verständlich. Wer hat es schon gern, wenn sein Bürgermeisteramt auf diese Weise aus authentischer Quelle darüber unterrichtet wird, daß und wann er wegen einer Krebserkrankung in der Chirurgischen Universitätsklinik stationär behandelt wurde. Schließlich ist es nicht jedermanns Sache, daß eine solche Erkrankung auch Personen bekannt wird, die das überhaupt nichts angeht. Um das zu verhindern, gibt es ja gerade u. a. die ärztliche Schweigepflicht.

Erstaunlich war die erste Reaktion der Chirurgischen Klinik, als ich sie mit der Eingabe des Patienten konfrontierte. Sie fand an ihrem Vorgehen überhaupt nichts Anstößiges. Eine Verletzung des Persönlichkeitsrechts oder der ärztlichen Schweigepflicht könne sie darin nicht sehen. Zum einen seien ja die Bürgermeisterämter gleichfalls zu Verschwiegenheit verpflichtet, zum anderen stelle der verwendete Briefkopf sicher, daß eine Rückantwort trotz der Vielzahl von Abteilungen der Chirurgischen Klinik keine administrativen Umwege verursacht, die der „Diskretion der Daten“ abträglich wäre. Dem konnte ich mit dem besten Willen nicht folgen. Das Vorgehen der Chirurgischen Klinik verstieß nämlich sowohl gegen § 5 Abs. 1 i. V. mit § 10 Abs. 1 LDSG als auch gegen die ärztliche Schweigepflicht; dies habe ich nach § 18 LDSG beanstandet. Zwar ist es legitim, daß sich eine Universitätsklinik, die ja auch die Aufgabe hat, Forschung zu betreiben, nach dem weiteren Schicksal ihrer ehemaligen Patienten erkundigt und sich, wenn sie die erforderlichen Auskünfte nicht auf schonendere Weise beschaffen kann, dazu auch an die Meldebehörden wendet. Dabei darf sie jedoch nur die Informationen über die ehemaligen Patienten mitteilen, die unerlässlich dafür sind, daß diese die gewünschten Auskünfte nach den für sie maßgeblichen melderechtlichen Bestimmungen geben können. In Baden-Württemberg darf eine Meldebehörde den Universitätskliniken solche Auskünfte unter den in § 29 Abs. 1 des Meldegesetzes genannten Voraussetzungen geben. Um diese darzulegen, muß sie in keinem Fall Angaben über die Art der Erkrankung und eine dadurch ausgelöste stationäre Behandlung machen. Vielmehr genügt es, wenn sie dartut, daß die Auskunftserteilung zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Völlig neben der Sache lag der Hinweis der Universitätsklinik auf die Geheimhaltungspflicht der Bürgermeisterämter. Der Umstand, daß der Empfänger einer Information ebenfalls zur Geheimhaltung verpflichtet ist, rechtfertigt noch lange keine Durchbrechung der ärztlichen Schweigepflicht. Wäre es anders, dann könnten Ärzte und Krankenhäuser den Behörden in beliebigem Umfang Informationen über ihre Patienten mitteilen, da die Behörden und ihre Mitarbeiter ja alle allgemein zur Verschwiegenheit verpflichtet sind. Wie eigentlich allgemein bekannt sein sollte, muß die ärztliche Schweigepflicht selbst im Verhältnis von Arzt zu Arzt beachtet werden. Erst

recht muß dies dann aber für die Weitergabe von Patientendaten an Behörden gelten.

Daß ihr Vorgehen doch nicht so ganz unproblematisch war, sah schließlich auch die Chirurgische Klinik selbst ein. Sie stellte ihr bisheriges Verfahren bei der Nachfrage nach dem weiteren Schicksal von Krebspatienten um. Dafür verwendet sie jetzt neutrale Klinikumsbogen.

3. Die Kartei habilitierter Frauen

„Wir bitten Sie, die im folgenden genannten Angaben für Ihre Hochschule – ab 1970 – über alle Frauen zusammenzustellen und uns zu übermitteln:

- Name, Wohn- und Dienstadresse
- Jahr der Promotion und der Habilitation
- Hochschulort und Fachbereich/Fakultät
- Thema der Habilitationsschrift, spezielles Lehr- und Forschungsgebiet
- Alter zur Zeit der Habilitation.“

Mit dieser sicherlich nicht alltäglichen Bitte wandte sich die Zentraleinrichtung zur Förderung von Frauenstudien und Frauenforschung der Freien Universität Berlin an Universitäten in Baden-Württemberg. Mit den Angaben der Universitäten will die Zentraleinrichtung eine Kartei der Frauen aufbauen, die sich seit 1970 habilitiert haben. Die dort festgehaltenen Angaben sollen dann statistisch ausgewertet werden. Darüber hinaus will sie die Zentraleinrichtung aber auch dazu benutzen, um bei Ausschreibungen von Professorenstellen habilitierte Frauen zu ermitteln und sie gezielt auf die Ausschreibung hinzuweisen.

Das mit der Umfrageaktion letztlich erfolgte Anliegen, den Frauenanteil bei Professuren zu erhöhen, verdient sicher Unterstützung. Daran besteht für mich kein Zweifel. Diese gute Absicht allein rechtfertigt aber noch keine Übermittlung persönlicher Daten. Dazu bedarf es handfesterer Grundlagen: entweder muß eine Rechtsvorschrift die Datenweitergabe erlauben oder aber muß das Einverständnis der Betroffenen vorliegen. Eine Rechtsvorschrift, die es einer Universität erlauben würde, die gewünschten Auskünfte zu geben, existiert jedoch nicht. Darauf mußte ich zwei Universitäten hinweisen, die mich um Rat gefragt hatten. Im Rahmen von Habilitationsverfahren erhobene und in den dazu geführten Unterlagen festgehaltene persönliche Daten darf die Universität nämlich ohne Einwilligung der Betroffenen nur unter den im einzelnen in § 125 a des Universitätsgesetzes genannten Voraussetzungen an Dritte weitergeben. Diese Voraussetzungen lagen aber offensichtlich nicht vor.

Aber auch dann, wenn sich die Universitäten damit begnügen würden, nur die Daten der habilitierten Frauen mitzuteilen, die bei ihnen tätig sind und diese Daten den über das Beschäftigungsverhältnis angelegten Unterlagen entnehmen wollten, wäre dies ohne Einwilligung der betroffenen Frauen nicht möglich. Solche Daten dürfte die Universität nämlich nach § 2 Abs. 3 LDSG in Verbindung mit § 24 Abs. 1 BDSG nur dann weitergeben, wenn eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der betroffenen Frauen ausgeschlossen wäre. Dies wäre indes keineswegs sicher. Zum einen sollte es grundsätzlich Sache der einzelnen Frau sein, darüber zu entscheiden, ob sie von der Zentraleinrichtung gefördert werden will oder nicht. Zum andern kann ich mir sehr wohl denken, daß nicht jede habilitierte Frau in einer bundesweiten zentralen Kartei gespeichert sein möchte.

4. Öffentliche Aushänge in der Universität

Das Schwarze Brett der Universitäten ist ein beliebter Ort, um Informationen loszuwerden. Diese Methode hat jedoch den Nachteil, daß diese Informationen auch Personen zur Kenntnis nehmen können, für die sie nicht bestimmt sind. Das wirft immer wieder Fragen auf:

- Niederschrift über Sitzungen des Fakultätsrats
„Dürfen in einem öffentlich ausgehängten Protokoll einer Fakultätsratssitzung Einzelheiten über eine dort behandelte Personalangelegenheit eines Universitätsangehörigen enthalten sein?“

Diese Frage eines Universitätsangehörigen konnte ich mit einem glatten Nein beantworten. Nach § 112 Abs. 3 des Universitätsgesetzes tagt der Fakultätsrat nämlich in nichtöffentlicher Sitzung. Ergänzend bestimmt das Universitätsgesetz dazu noch, daß die Sitzungsteilnehmer zur Verschwiegenheit über alle in nichtöffentlicher Sitzung behandelten Personalangelegenheiten verpflichtet sind. Diese Pflicht zur Verschwiegenheit wäre nicht gewahrt, wenn die Niederschrift über die Behandlung von Personalangelegenheiten im Fakultätsrat nicht nur den Sitzungsteilnehmern, sondern jedermann zugänglich wäre. Erstaunlich ist, daß solche Fragen überhaupt Fragen sind.

- Der Aushang von Klausurergebnissen
„Im Bereich der medizinischen Fakultät der Universität Heidelberg ist es üblich, die von den einzelnen Studenten bei Klausuren erzielten Noten öffentlich auszuhängen. Ist das in Ordnung?“

Zumindest früher konnte an vielen Universitäten jeder, der dies wollte, am Schwarzen Brett der Seminare nachlesen, mit welchen Noten die letzte Klausur des Studenten Maier oder Müller bewertet wurde. Auf diese Weise konnten sich die Studenten zwar rasch und unkompliziert über ihr Klausurergebnis informieren. Der Nachteil dieses Verfahrens war aber, daß dies auch andere durchaus nicht immer zur Freude des Betroffenen konnten. Selbst clevere Versicherungsvertreter bedienten sich dieser Informationsquelle, schrieben den Namen ab, erfragten die dazu gehörende Anschrift bei der Meldebehörde und unterbreiteten dann den erstaunten Kommilitonen ein Vertragsangebot. Wegen dieser Nachteile des öffentlichen Aushangs ist eine solche Praxis unzulässig. Darauf habe ich bereits in meinem 2. Tätigkeitsbericht (LT-Drs. 8/2220, S. 111) hingewiesen. Auf meine Hinweise reagierte die Medizinische Fakultät der Universität Heidelberg umgehend. Sie wird künftig beim Aushang von Noten am Schwarzen Brett nicht mehr die Namen, sondern die Matrikelnummer der Studenten angeben. Dagegen ist nichts zu sagen.

3. Abschnitt: Forschung

1. Die Genomanalyse

Der für unsere Zeit charakteristische Wettlauf zwischen Technik und Recht geht in eine neue Runde. Die rasante Entwicklung der Gentechnologie wirft einmal mehr die Frage auf, ob der Gesetzgeber wenigstens in diesem Fall in der Lage ist, rechtzeitig zu reagieren und die Rahmenbedingungen festzulegen, die notwendig sind, um die Risiken dieser neuen Technik für Umwelt, Gesellschaft und Individuum auf ein erträgliches Maß zu reduzieren. Noch ist nicht abzusehen, wer in diesem Wettlauf letztlich die Nase vorn haben wird und ob die Technik wieder einmal die Fakten setzen wird und das Recht diese nur noch nachvollziehen kann. Zu begrüßen ist jedenfalls, daß die Risiken und Chancen dieser Technik schon seit einiger Zeit u. a. auch

im parlamentarischen Raum intensiv diskutiert und Lösungsvorschläge erarbeitet werden. Hinzuweisen ist insbesondere auf den Bericht der vom Deutschen Bundestag eingesetzten Enquete-Kommission „Chancen und Risiken der Gentechnologie“ (BT-Drs. 10/6755) und die parlamentarische Beratung dieses Berichts, die ihren Niederschlag in der Beschlußempfehlung und dem Bericht des Ausschusses für Forschung und Technologie des Bundestags zum Bericht der Enquete-Kommission (BT-Drs. 11/5320) gefunden hat.

Zu den verschiedenen Aspekten, die es beim Einsatz der Gentechnologie zu bedenken gibt, zählt insbesondere auch der Datenschutz und zwar im Anwendungsbereich der Genomanalyse. Dabei geht es um diagnostische Verfahren verschiedenster Art, die alle zum Ziel haben, die genetischen unveränderbaren Anlagen eines Menschen zu untersuchen und auf diese Weise Informationen über ihn zu erhalten. Hervorzuheben ist insbesondere die sog. DNA-Analyse, bei der die einzelnen Gene selbst Untersuchungsobjekt sind. Diese Untersuchung ist u. a. deshalb von besonderer Bedeutung, weil dazu nicht, wie bei anderen Methoden, ganz bestimmte Körperzellen benötigt werden und zwar deshalb nicht, weil jede Körperzelle das zur Vornahme dieser Analyse notwendige genetische Material (DNA) enthält und alle genetischen Informationen über einen Menschen dort gespeichert sind. Die Genomanalyse eignet sich derzeit insbesondere zur Erkennung von angeborenen Krankheitsrisiken, aber auch zur Personenidentifizierung und zur Feststellung der Abstammung. Nach dem derzeitigen wissenschaftlichen Erkenntnisstand erlauben es Genomanalysen noch nicht, persönliche oder charakterliche Eigenschaften festzustellen und Aussagen über das äußere Erscheinungsbild eines Menschen zu machen, die sich z. B. für Fahndungszwecke verwenden ließen.

Es kann keine Frage sein, daß diese Art der Datengewinnung das informationelle Selbstbestimmungsrecht in besonderem Maße tangiert. Immerhin geht es dabei um die unveränderbaren Grundlagen der menschlichen Existenz selbst. Erfährt ein Betroffener bei dieser Gelegenheit von seiner Disposition für eine unheilbare Krankheit, mit deren Ausbruch mit einiger Wahrscheinlichkeit zu rechnen ist, so kann ihn dies in schwerster Weise physisch und vor allem auch psychisch belasten und seine weitere Lebensgestaltung nachhaltig beeinflussen. Hinzu kommt, daß daraus vielfach auch Aussagen über seine Familienangehörigen abgeleitet werden können. Die Frage stellt sich, ob neben dem sich aus Art. 2 Abs. 1 i. V. mit Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) ergebenden Recht auf Wissen zugleich auch ein Recht auf Nichtwissen, auf Verschontbleiben von solchen Informationen über die eigenen genetischen Eigenschaften zu folgern ist. Aber auch die weitere Verwendung von Ergebnissen von Genomanalysen berührt in hohem Maße das informationelle Selbstbestimmungsrecht. Sie kann zu Diskriminierungen und Ausgrenzungen führen und soziale Zwänge aufbauen, die ein bestimmtes Verhalten auslösen können.

Diesen durch die Gentechnologie ausgelösten Risiken wird das geltende Recht nicht hinreichend gerecht. Deshalb ist nach übereinstimmender Auffassung der Datenschutzbeauftragten der Länder und des Bundes der Gesetzgeber gefordert. Er muß den Einsatz der Genomanalyse regeln und die dabei zu beachtenden Rahmenbedingungen festlegen.

1.1 Grundsatz: Freiwilligkeit

Wegen der weitreichenden existentiellen Auswirkungen, die eine Genomanalyse für die Betroffenen und ihre Familienangehörigen haben kann, sollte sie grundsätzlich nur auf

freiwilliger Grundlage durchgeführt werden. Mit der Festlegung eines solchen Grundsatzes allein ist es jedoch nicht getan. Zum Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts müssen weitere Schutzvorkehrungen getroffen werden. Vor allem muß der Gesetzgeber sicherstellen, daß der einzelne Betroffene tatsächlich und nicht nur formal frei darüber entscheiden kann, ob er sich einer solchen Untersuchung unterziehen will oder nicht. Insbesondere folgende Sachverhalte erscheinen regelungsbedürftig:

- Die Ablehnung einer Genomanalyse darf nicht zu einer Benachteiligung der Betroffenen führen. Das gleiche muß gelten, wenn der Betroffene es ablehnt, der Offenbarung bereits vorhandener Untersuchungsergebnisse an Dritte zuzustimmen.
- Soweit zur Erreichung des mit der Genomanalyse verfolgten Ziels mehrere Methoden zur Verfügung stehen, sollte das Verfahren gewählt werden, das keine oder die geringste Menge an sog. Überschußinformationen erzeugt. Solche für Ziele der Untersuchung nicht benötigten Informationen sollten nicht verwertet und unverzüglich gelöscht werden.
- Dem Betroffenen sollte eine umfassende Verfügungsbefugnis über die Untersuchungsergebnisse eingeräumt werden. Insbesondere sollte er das Recht haben, jederzeit die Löschung dieser Daten zu verlangen, wo immer sie auch gespeichert sind. Eine Verwendung zu Forschungszwecken ohne Einwilligung sollte nur in anonymisierter Form zulässig sein unabhängig davon, ob die Nutzung personenbezogener medizinischer Daten nach anderen Rechtsvorschriften zulässig ist oder nicht.
- Für Untersuchungsergebnisse sollte ein uneingeschränktes Beschlagnahmeverbot festgelegt werden, das, anders als dies § 97 der Strafprozeßordnung bisher für medizinische Daten vorsieht, auch dann gelten sollte, wenn sich die Befundunterlagen nicht mehr im Krankenhaus oder bei einem Arzt befinden.
- Die Durchführung von Genomanalysen bei Arbeitnehmern im Rahmen von Einstellungs- und Vorsorgeuntersuchungen ist besonders problematisch. Zum einen kann wegen der vielfach bestehenden faktischen Zwangssituation (z. B. Arbeitsplatzrisiko) nicht gewährleistet werden, daß der einzelne frei darüber entscheiden kann, ob er sich einer solchen Untersuchung unterziehen will oder nicht. Zum anderen aber können die Ergebnisse gerade in diesem Bereich zu Ausgrenzungen und Selektionen führen. Deshalb sollte Arbeitgebern untersagt werden, von Bewerbern oder Arbeitnehmern die Durchführung einer Genomanalyse zu verlangen oder sich über die Ergebnisse einer bereits aus anderem Anlaß durchgeführten Untersuchung unterrichten zu lassen. Ein solches Verbot erscheint auch deshalb vertretbar, weil schon mit den üblichen Einstellungs- und Vorsorgeuntersuchungen eine angemessene Verteilung des Gesundheitsrisikos zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer sichergestellt werden kann. Will ein Arbeitnehmer eine eventuelle genetische Disposition für bestimmte Krankheiten in Erfahrung bringen, um feststellen zu können, ob die besonderen Bedingungen des konkreten Arbeitsplatzes sich darauf ungünstig auswirken können, bleibt es ihm unbenommen, sich gewissermaßen „privat“ einer Genomanalyse zu unterziehen und daraus die gegebenenfalls erforderlichen Konsequenzen zu ziehen.

- Genomanalysen sind im Versicherungswesen nicht erforderlich. Vor allem wäre es mit dem Grundprinzip der Versicherung, Risiken abzusichern und nicht auszuschließen nicht vereinbar, wenn Genomanalysen durchgeführt würden, um Krankheitsdispositionen festzustellen und diese Risiken vom Versicherungsschutz auszunehmen. Dies sollte durch eine Klarstellung im Versicherungsvertragsgesetz deutlich gemacht werden.
- Wie nahe manchmal Chancen und Risiken der Genomanalyse beieinanderliegen, sieht man an der Frage der Genomanalyse im Rahmen der vorgeburtlichen Diagnostik. Soweit solche Untersuchungen zugelassen werden, ist unerlässlich, daß die Entscheidungsfreiheit stets voll gewahrt bleibt. Dazu gehört es u. a., daß es in der Praxis nicht zu einer routinemäßigen Vornahme von Genomanalysen kommen darf und damit ein psychologischer Druck entsteht, dem sich die Eltern faktisch nicht entziehen können. Auch muß sichergestellt sein, daß Eltern, die sich gegen solche Untersuchungen entscheiden, nicht etwa durch Kürzung von Sozialleistung „bestraft“ werden. In der Gesellschaft darf nicht der Eindruck entstehen, wegen der durch solche Untersuchungen geschaffenen Möglichkeit, genetische Defekte schon frühzeitig zu erkennen, sei die Geburt behinderter Kinder eigentlich „unnötig“. Um solche Zwänge möglichst nicht aufkommen zu lassen und keine Anreize für strafbare Schwangerschaftsabbrüche zu schaffen, sollten im Rahmen der vorgeburtlichen Diagnostik nur Informationen über das Vorhandensein oder Fehlen von Erbanlagen erhoben werden, bei denen eine Schädigung heilbar ist oder die zu einer so schwerwiegenden Schädigung des Kindes führen würden, daß ein Schwangerschaftsabbruch nach § 218 Abs. 2 Nr. 1 StGB (eugenische Indikation) straflos bliebe.
- Auch bei der Untersuchung Neugeborener muß der Grundsatz der Freiwilligkeit gewahrt bleiben. Reihenuntersuchungen sollten sich nur auf solche Erbkrankheiten erstrecken, die bei frühzeitiger Erkennung eines genetischen Defekts geheilt oder zumindest spürbar therapeutisch begleitet werden können.

1.2 Ausnahme: Die Genomanalyse im gerichtlichen Verfahren

Eine besondere Variante der Genomanalyse hat in letzter Zeit in den Medien wiederholt Aufsehen erregt, der sog. genetische Fingerabdruck. Diese Methode ermöglicht eine sichere Identifizierung eines Täters auch in Fällen, in denen dies mit den bisher bekannten Methoden nicht möglich war. Dazu muß man die Ergebnisse einer genetischen Untersuchung von am Tatort hinterlassenem Zellmaterial des Täters (z. B. Haare, Blut, Speichel, Sperma) mit dem Ergebnis einer entsprechenden Untersuchung einer Blut- oder Speichelprobe des Verdächtigen vergleichen. Ergibt dieser Vergleich, daß die genetische Struktur des untersuchten Zellmaterials jeweils die gleiche ist, so kann davon ausgegangen werden, daß beide untersuchten Proben von derselben Person stammen und diese damit der Täter ist. Unterscheidet sich die genetische Struktur dagegen, dann steht das Gegenteil fest.

Es liegt in der Natur der Sache, daß der Einsatz dieser Untersuchungsmethode im Strafverfahren nicht vom Einverständnis des Betroffenen abhängig gemacht werden kann und daß deshalb der Gesetzgeber diese Art der Datenerhebung zulassen und regeln muß. Ob dafür allerdings, wie ei-

nige Gerichte inzwischen schon entschieden haben, § 81 a der Strafprozeßordnung ausreicht, ist mehr als fraglich. Diese Bestimmung regelt nämlich nur, unter welchen Voraussetzungen und mit welcher Zielsetzung im Rahmen eines Strafverfahrens Blutentnahmen vorgenommen werden dürfen. Sie sagt jedoch nichts darüber aus, mit welchen Methoden das Blut dann überhaupt untersucht werden darf und welche Informationen dabei allerhöchstens erhoben werden dürfen. Ausreichend geregelt ist also nur der Eingriff in die körperliche Integrität, nicht aber der mit einer Untersuchung des entnommenen Bluts verbundene Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht. Diese Frage wurde in der Vergangenheit nicht als regelungsbedürftig erachtet, vielmehr ging man davon aus, daß derjenige, der das Blut untersucht hat, dabei gewissermaßen freie Hand hat. Diese Askese des Gesetzgebers ist spätestens seit dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dez. 1983 nicht mehr gerechtfertigt. Dieses verlangt nämlich, daß der Gesetzgeber die Datenerhebung bereichsspezifisch und normenklar regelt. Dies muß in besonderem Maße gelten, wenn ein so neuartiges, sich von herkömmlichen Untersuchungsmethoden fundamental unterscheidendes, letztlich den Kern der Persönlichkeit treffendes Analyseverfahren angewandt werden soll, wie dies die Genomanalyse darstellt. Bei ihr wird potentiell der Zugriff auf den gesamten Bauplan der menschlichen Zellen ermöglicht. Es könnten also sehr viel mehr sog. Überschußinformationen gewonnen werden, als dies bei den herkömmlichen Methoden der Blutuntersuchung der Fall ist. Das macht es notwendig, daß diese genomanalytische Methode erst eingesetzt werden darf, wenn der Gesetzgeber klar geregelt hat, unter welchen Voraussetzungen dies zulässig ist und welche Rahmenbedingungen dabei zu beachten sind. Zum Schutz des bei dieser Analyseverfahren im besonderen Maße gefährdeten informationellen Selbstbestimmungsrechts der Betroffenen halte ich dabei insbesondere folgende Festlegungen für erforderlich:

- Die Genomanalyse im Strafverfahren muß beim gegenwärtigen Stand der Forschung auf die reine Identitätsfeststellung und damit auf die Untersuchung der sog. nicht-codierenden Abschnitte des genetischen Materials (DNA) beschränkt bleiben. Der Einsatz genomanalytischer Methoden, die darüber hinausgehende Informationen liefern, muß untersagt werden. Die Untersuchung darf nur im Rahmen eines konkreten Strafverfahrens vorgenommen werden, wenn sonstige Beweismittel zur Überführung oder Entlastung eines Verdächtigen nicht ausreichen und der Richter dies anordnet. Zur Vornahme der Genomanalyse sollten nur von Staatsanwaltschaft und Polizei unabhängige, öffentlich-rechtlich organisierte Institute zugelassen werden, bei denen die Einhaltung der Rahmenbedingungen kontrollierbar ist.
- Die genomanalytischen Befunde müssen einer strengen Zweckbindung unterliegen. Sie dürfen also nur für das konkrete Strafverfahren verwendet und nicht etwa später von der Polizei für präventiv-polizeiliche Zwecke oder von der Staatsanwaltschaft zur Vorsorge für künftige Strafverfolgung umgewidmet und gespeichert werden.

2. Die Krebsbekämpfung

„Daß die Krebsforschung nicht so recht vorankommt, liege an den teilweise überzogenen Vorstellungen der Datenschützer“ schrieb eine Tageszeitung im Land in einem Vorbericht über eine Telefonaktion, bei der es um Vorbeugung und Bekämpfung von Krebs ging. Solche Emotionen weckende Schuldzuweisungen aus dem Lager der Epidemiologen sind nicht neu. Sie werden in schöner Regelmäßigkeit wiederholt. Gleichwohl sind sie ärgerlich, weil sie schlicht und einfach an der Realität vorbeigehen. Falsch sind sie auch, weil sie – bedingt durch eine höchst undifferenzierte einseitige Sicht der Dinge – das Anliegen der Datenschutzbeauftragten total verkennen. Zunächst einmal ist darauf hinzuweisen, daß es deren Aufgabe ist, auf die Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz des Rechts der Patienten, selbst über die weitere Verwendung ihrer Daten zu bestimmen, zu drängen. Dazu zählt auch die ärztliche Schweigepflicht. Sie läßt es nun aber nicht zu, daß medizinische Daten, die sich auf einzelne Patienten beziehen lassen, ohne deren Einwilligung Dritten und damit eben auch an Forschungseinrichtungen weitergegeben werden. Soll eine Weitergabe auch ohne Einwilligung zulässig sein, dann bedarf es dazu einer Entscheidung des Gesetzgebers. Dieser ist dabei aber nicht frei, er kann solche Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Patienten nur erlauben, wenn und soweit dies im überwiegenden Allgemeininteresse geboten ist. Dabei ist zu bedenken, daß die ärztliche Schweigepflicht, in die in solchen Fällen ebenfalls eingegriffen wird, ja nicht nur den Schutz der Persönlichkeitsrechte der Patienten sichern soll, sondern auch eine unerhörte wichtige Voraussetzung für die Aufrechterhaltung einer funktionsfähigen ärztlichen Gesundheitspflege ist. Eine der wichtigsten Grundlagen für eine effektive Ausübung des ärztlichen Berufs ist nämlich das Vertrauen der Patienten in die Verschwiegenheit der Ärzte. Aus diesen Gründen kann auch der Gesetzgeber eine Weitergabe von Patientendaten für Forschungszwecke nur als ultima ratio zulassen – also nur dann, wenn das angestrebte Ziel nicht auch auf andere Weise erreicht werden kann. Allein der Umstand, daß es für einen Forscher möglicherweise einfacher und bequemer wäre, wenn er sich, wie dies in der Vergangenheit trotz entgegenstehender Rechtslage keineswegs ungebräuchlich war, die Patientendaten einfach vom Arztkollegen geben läßt, kann einen solchen Eingriff jedenfalls nicht rechtfertigen.

Diese sich aus unserer Verfassung ergebende Rechtslage gilt es z. B. auch zu beachten, wenn es um die Entscheidung geht, ob und wie ein epidemiologisches Krebsregister geführt werden kann. Um ihr Rechnung zu tragen, legte ich schon im Jahr 1984 einen Vorschlag auf den Tisch, wie man mit Hilfe der modernen Technik ein solches Register so führen kann, daß auf der einen Seite die Belange der betroffenen Krebskranken und die ärztliche Schweigepflicht im größtmöglichen Umfang gewahrt bleiben, die Forschung gleichwohl aber das erhält, was sie braucht. Der entscheidende Unterschied zu den bisher bekannten Krebsregistermodellen besteht dabei darin, daß bereits beim meldenden Arzt eine Verschlüsselung der Identifizierungsdaten erfolgt und deshalb, anders als bei den herkömmlichen Krebsregistermodellen, der registerführenden Stelle der Name des Krebskranken nicht mitgeteilt zu werden braucht. Mir ist bekannt, daß dieses inzwischen mit Erfolg erprobte Modell eines anonymen epidemiologischen Krebsregisters mit dezentraler Verschlüsselung trotzdem bei manchen mit Krebsforschung befaßten Personen und Stellen auf Vorbehalte stößt. Das zeigte z. B. auch der Verlauf der Beratungen einer Arbeitsgruppe „Epidemiologie“ des Gesamtprogramms zur Krebsbekämpfung.

Dies darf nicht allzusehr verwundern: War doch bisher fast ein Dogma, daß aussagekräftige epidemiologische Krebsregister nur auf der Grundlage von namentlichen Meldungen geführt werden können. Nachdem nun aber der zu Anfang des Jahres vorgelegte Schlußbericht über den zur Erprobung des Modells der dezentralen Verschlüsselung durchgeführten Feldversuch überzeugend nachgewiesen hat, daß dieses Modell sehr wohl realisierbar ist, sehe ich keinen Grund, warum an diesem Glaubenssatz festgehalten und nicht auch einmal Neuland betreten werden soll. Ich begrüße es daher, daß das Sozialministerium trotz solcher Vorbehalte an der Absicht festhält, in Baden-Württemberg ein epidemiologisches Krebsregister auf der Grundlage verschlüsselter Meldungen einzurichten und die dafür notwendigen gesetzlichen Regelungen derzeit erarbeitet. Dabei gibt es allerdings folgendes zu beachten, worauf ich das Sozialministerium hingewiesen habe:

- Das mit der Verschlüsselung der Identifizierungsdaten beim meldenden Arzt verfolgte Ziel, die Anonymität des Krebskranken weitestgehend zu schützen, muß auch bei der Festlegung der Angaben berücksichtigt werden, die dem Register im Klartext mitzuteilen sind. Das Risiko, daß mit Hilfe dieser Daten und beschaffbarem Zusatzwissen einzelne Patienten trotz der Verschlüsselung identifiziert werden können, muß deshalb möglichst gering gehalten werden. Wichtig erscheint mir deshalb insbesondere, daß dem Krebsregister als Wohnortangabe möglichst nur die dreistellige Postleitzahl des Postleitgebiets, dem die Wohnortgemeinde zugeordnet ist, mitgeteilt und nur diese dort gespeichert wird. Sollte dies die Funktionsfähigkeit des Registers gefährden, halte ich es allenfalls noch für akzeptabel, dafür die vierstellige Postleitzahl zu verwenden, nicht aber auch noch den Namen der Wohnortgemeinde selbst. Dabei ist nämlich zu bedenken, daß es in Baden-Württemberg auch nach der Gemeindereform laut der amtlichen Gemeindestatistik Baden-Württemberg 1987 noch 100 von insgesamt 1 111 Gemeinden und Städten mit weniger als 1 000 Einwohnern und immer noch 50 Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern gab. Bei solchen Größenordnungen ist das Identifizierungsrisiko ganz erheblich.
- Die Grundidee eines anonym geführten epidemiologischen Krebsregisters wäre aber auch in Gefahr, wenn es, was derzeit erwogen wird, forschenden Einrichtungen ermöglicht würde, unter bestimmten Voraussetzungen im Rahmen von sog. Kohortenstudien Auskunft darüber zu erhalten, ob eine bestimmte, ihnen bekannte Person im Register gespeichert ist. Damit würde auf dem Umweg über das Krebsregister die ärztliche Schweigepflicht durchbrochen. Ich meine, daß sich auch in solchen Fällen die forschenden Einrichtungen an den meldenden Arzt zu wenden haben. Dieser kann dann die gewünschte Auskunft geben, wenn er dazu befugt ist.

9. Teil: Statistik

Daß ein Statistikgesetz der Anlaß für das Bundesverfassungsgericht war, fundamentale Aussagen zum Recht der Bürger auf informationelle Selbstbestimmung zu machen, hätte allein schon Grund genug sein müssen, die Rechtsgrundlagen der amtlichen Statistik rasch an die verfassungsrechtlichen Anforderungen anzupassen. Wer solches in unserem Land erwartet hat, sieht sich freilich bis heute enttäuscht. Auch sechs Jahre nach dem Spruch aus Karlsruhe gibt es noch immer

kein Landesstatistikgesetz, das die Durchführung von Landes- und Kommunalstatistiken regelt und sagt, was zum Schutz des Persönlichkeitsrechts der Befragten notwendig ist. Nicht einmal die sonst so viel beschworene Vorbildfunktion des Bundes, der schon vor drei Jahren das Bundesstatistikgesetz als „Grundgesetz“ der Bundesstatistik erlassen hat, konnte das Land zu einer schnelleren Gangart veranlassen. Dies ist freilich nicht das einzige Datenschutzproblem im Bereich der Statistik.

1. Nachlese zur Volkszählung

Bei der Beratung meines letzten Tätigkeitsberichts im Landtag sagte ein Landtagsabgeordneter, er vermisse eine abschließende Würdigung der Volkszählung 1987. Ihm war entgangen, daß ich das, was aus meiner Sicht zu diesem Thema als Fazit zu sagen war, schon im Jahr zuvor berichtet hatte. Die Nachwehen des Großerignisses machen es nun allerdings aus anderem Grund notwendig, erneut auf das Thema zu kommen:

1.1 Die Einwohnerzahl

Im September 1988 konnte auch die letzte Volkszählungs-Erhebungsstelle aufatmen: das Statistische Landesamt war mit der Aufbereitung der ihm zugeleiteten Volkszählungsbogen so weit, daß es von da an Nachzügler nicht mehr berücksichtigen konnte. Dies bedeutete zugleich das Erlöschen der Auskunftspflicht für diejenigen Bürger, die ihr bis dahin nicht nachgekommen waren. Die Erhebungsstellen wurden endgültig aufgelöst. Viele Gemeinden waren froh, die leidige Aufgabe losgeworden zu sein und verzichteten großzügig darauf, Bußgeldverfahren gegen diejenigen Bürger einzuleiten, die keine Auskunft erteilt hatten. Doch nicht so die Stadt Heilbronn: sie überzog die Bürger noch im Mai 1989, also zwei Jahre nach dem Zählungstichtag mit Ordnungswidrigkeiten-Verfahren. Einem empörten Bürger, der mich dazu befragte, mußte ich freilich sagen, daß dies zulässig, weil noch nicht verjährt war.

Im übrigen konzentrierte sich die Aufmerksamkeit der Gemeinden und Städte fortan auf ein ganz bestimmtes, fieberhaft erwartetes Ergebnis der Volkszählung, nämlich die amtliche Einwohnerzahl. Diese Zahl ist mit Sicherheit für alle Gemeinden das wichtigste, für manche Gemeinden vielleicht sogar das einzig wichtige Ergebnis der Volkszählung, hängt doch von ihr die Höhe der Finanzzuweisungen ab, die die Gemeinde vom Land erhält. Je höher die Einwohnerzahl, desto mehr Geld in der Gemeindekasse; das ist die einfache Rechnung. Am 25. Nov. 1988 war es soweit. Das Statistische Landesamt teilte unter diesem Datum jeder einzelnen Gemeinde des Landes mit, welche Einwohnerzahl es für sie aus den Ergebnissen der Volkszählung ermittelt hat. Gleichzeitig stellte es die Einwohnerzahl des Landes fest und gab sie im Staatsanzeiger bekannt. Die Ergebnisse überraschten viele. Zwar fiel die Einwohnerzahl insgesamt höher aus als erwartet, doch schnitten die einzelnen Gemeinden ganz unterschiedlich ab. Bei vielen blieb die Einwohnerzahl entgegen diesem Trend weit hinter den Erwartungen zurück. 162 der 1 111 Gemeinden im Lande wollten wegen der Auswirkung auf den Gemeindegeldbeutel nicht ohne weiteres hinnehmen, was das Statistische Landesamt für sie als Einwohnerzahl festgestellt hatte. Sie legten zunächst einmal Widerspruch ein. Eine große Zahl dieser Gemeinden machte sich allerdings gar nicht erst die Mühe, den Widerspruch zu begründen. Zum Datenschutzproblem wurde dieses Hickhack zwischen Gemeinden und Land wegen des lieben Geldes deswegen, weil das Statistische Landesamt die Erhebungsunterla-

gen aus diesen Gemeinden entgegen meiner Forderung zunächst von der Vernichtung ausnahm, mit der es im übrigen – wenn auch reichlich spät – Anfang des Jahres begonnen hatte. Es verfuhr so, obwohl das Volkszählungsgesetz die Vernichtung der Unterlagen spätestens zwei Wochen nach Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl des Landes zwingend vorschreibt, und rechtfertigte seine Vorgehensweise damit, bei der von ihm veröffentlichten Einwohnerzahl des Landes handle es sich nur um ein vorläufiges Ergebnis. Von vorläufig ist freilich in der Bekanntmachung im Staatsanzeiger Nr. 95 vom 30. November 1988 nicht die Rede – ganz abgesehen davon, daß sich dem Wortlaut des Volkszählungsgesetzes eine Unterscheidung zwischen vorläufiger und endgültiger Feststellung der Einwohnerzahl nicht entnehmen läßt. Jedenfalls blieben nach Abschluß der allgemeinen Vernichtungsaktion die Volkszählungsbogen von zwei Millionen Einwohnern übrig, die das Statistische Landesamt mit Rücksicht auf die anhängigen Widerspruchsverfahren zunächst weiterhin aufbewahrte. Es vernichtete diese Unterlagen in der Folgezeit gemeindeweise jeweils erst dann, wenn seine Entscheidung über den Widerspruch der Gemeinde bestandskräftig geworden war oder die Gemeinde den Widerspruch zurückgenommen hatte. Die Abwicklung der Widerspruchsverfahren zog sich freilich hin. Bei einem Kontrollbesuch Anfang Oktober 1989 waren 33 der ursprünglich 162 Verfahren noch nicht bestandskräftig abgeschlossen und demzufolge die Erhebungsbogen von rd. 750 000 Bürgern immer noch nicht vernichtet.

1.2 Kommunale Statistikstellen

Nicht alle Städte und Gemeinden sind mit der amtlichen Einwohnerzahl und den Standardauswertungen, die das Statistische Landesamt aus den aufbereiteten Volkszählungsdaten zur Verfügung stellt, zufrieden. Einige von ihnen, vor allem größere Städte und Gemeinden wollen die Volkszählungsdaten selbst nach eigenem Gusto statistisch auswerten und dabei nicht auf das Statistische Landesamt angewiesen sein. Das Volkszählungsgesetz trägt diesem Anliegen Rechnung, indem es den Statistischen Landesämtern erlaubt, den Kommunen Einzelangaben der Volkszählung für ausschließlich statistische Aufgaben zu übermitteln. Damit aber auch die Statistikdaten bei den Kommunen nicht für Verwaltungszwecke verwendet werden können, macht das Volkszählungsgesetz die Übermittlung davon abhängig, daß die kommunalen Statistikstellen, an die die Daten übermittelt werden, von den anderen Verwaltungsstellen getrennt und die Trennung durch Landesgesetz gewährleistet sein muß. Dazu hat der Landtag das Gesetz über die Einrichtung kommunaler Statistikstellen vom 3. Juli 1989 (GBl. S. 273) geschaffen. Es bestimmt, daß das Statistische Landesamt den Kommunen statistische Einzelangaben nur weitergeben darf, wenn sie über eine räumlich, organisatorisch und personell von anderen Verwaltungsstellen getrennte Statistikstelle verfügen. In einem wichtigen Punkt entspricht das Landesgesetz freilich nicht dem, was ich für notwendig halte und deshalb auch gefordert hatte:

Mir ging es darum, daß die Mitarbeiter der Statistikstellen keine anderen Verwaltungsaufgaben wahrnehmen sollten, weil sich nur so die ausschließliche Verwendung der Volkszählungsdaten für statistische Zwecke sichern läßt. Das Gesetz über kommunale Statistikstellen schließt dagegen das Personal der Statistikstellen lediglich von Aufgaben des Verwaltungsvollzugs aus; damit seien, so heißt es in der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfs, solche Verwaltungsaufgaben gemeint, die auf den einzelnen Betroffenen gerichtet sind. Mit anderen

Worten: Mitarbeiter der Statistikstellen sollen gleichzeitig auch in anderen kommunalen Verwaltungsstellen eingesetzt werden dürfen, soweit sie dort keine auf den einzelnen Betroffenen gerichteten Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Damit ist aber die personelle Trennung der kommunalen Statistikstellen von anderen kommunalen Verwaltungsstellen, die das Volkszählungsgesetz 1987 verlangt, von vornherein bloß auf einen Ausschnitt der Verwaltungstätigkeit beschränkt. Dies ist vor allem deshalb problematisch, weil eine Differenzierung unter den Verwaltungsaufgaben danach, ob sie sich unmittelbar auf einen Betroffenen richten oder nicht, infolge der Vielfalt und ständigen Veränderung der Verwaltungstätigkeit der Kommunen nahezu unmöglich ist und man trefflich streiten kann, wann diese Voraussetzung gegeben ist. Ich sehe die Gefahr, daß die kommunale Praxis den dadurch entstandenen Spielraum nutzen und zahlreiche Verwaltungstätigkeiten für vereinbar mit einer gleichzeitigen Tätigkeit in der Statistikstelle erklären wird. Bei einer Bewertung dieser Frage kann man nicht außer acht lassen, daß die Volkszählungsdaten gerade für kommunale Bedienstete, die besonders viel über die Einwohner wissen, in der Regel leicht entschlüsselbar sind. Das liegt daran, daß in jedem Datensatz eines Bürgers angegeben ist, in welcher Blockseite – darunter versteht man einen in der Regel mehrere Häuser umfassenden Straßenabschnitt – er am Stichtag wohnte. Die Blockseite ist nicht selten so klein, daß dort nur einige wenige Einwohner wohnen. Über die Blockseite wäre es für die Gemeinden somit ein Leichtes herauszufinden, von wem die Angaben jeweils stammen. Nach der Entscheidung des Gesetzgebers bleibt nur zu hoffen, daß die Kommunen aus eigener Einsicht den ihnen dadurch eingeräumten Spielraum nicht voll ausschöpfen und das Personal ihrer Statistikstellen nicht auch noch gleichzeitig für vom Gesetz zugelassene andere Verwaltungstätigkeiten einsetzen. Sie sollten bedenken, daß schon böser Schein das Vertrauen der Bürger in die Kommunalstatistik schwinden lassen kann.

2. Mikrozensus

Der Mikrozensus, eine Stichprobenerhebung über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt, soll als Repräsentativstatistik die Aussagen der Volkszählung teils fortschreiben, teils vertiefen. Befragt werden jährlich nur ein vom Hundert der Bevölkerung – in Baden-Württemberg immerhin etwa 30 000 Haushalte mit 90 000 Personen. Dafür haben es aber die Fragen in sich. Gefragt wird nicht nur nach den Grunddaten wie Alter, Familienstand, Staatsangehörigkeit und Verwandtschaftsverhältnis innerhalb des Haushalts; verlangt werden vielmehr darüber hinaus auch detaillierte Angaben zur Erwerbstätigkeit, zum Lebensunterhalt und zum Einkommen, zur Kranken- und Rentenversicherung, zu Urlaubsgewohnheiten, zur Schul- und Berufsausbildung oder zu Krankheiten. Die weitaus meisten Fragen müssen die Bürger, die vom Statistischen Landesamt nach einem Zufallsverfahren ausgewählt wurden, beantworten. Nur bei einem kleineren Teil ist ihnen die Beantwortung freigestellt. Mit den Antworten müssen die Bürger also viel von ihren Lebensumständen und -gewohnheiten preisgeben. Um so mehr müssen sie darauf vertrauen können, daß ihre Daten beim Statistischen Landesamt sicher sind. Eine der wichtigsten Schutzvorkehrungen ist dabei die möglichst frühzeitige Anonymisierung der Einzelangaben der befragten Bürger. Aus diesem Grund hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil ausdrücklich verlangt, daß die zur Identifizierung dienenden Merkmale, insbesondere Namen, Anschriften und Kennnummern, zum frühestmöglichen Zeitpunkt gelöscht werden müssen.

Was freilich das Mikrozensusgesetz 1985 dazu vorsieht, kann nicht befriedigen. Es erlaubt den Statistischen Landesämtern nämlich, die Erhebungsunterlagen vier Jahre lang nach Durchführung des jährlichen Mikrozensus aufzubewahren und erst dann zu vernichten. Freilich zwingt das Mikrozensusgesetz die Statistischen Landesämter keineswegs, die Erhebungsunterlagen bis zum letztmöglichen Zeitpunkt aufzubewahren, sondern läßt selbstverständlich auch eine frühere Vernichtung zu. Das Statistische Landesamt verfährt bei der Vernichtung der Mikrozensusunterlagen so:

- Es schöpft die Fristen, die ihm das Mikrozensusgesetz für die Vernichtung der Unterlagen einräumt, voll aus. Deshalb bewahrt es derzeit außer den Unterlagen der Mikrozensusaufnahme 1989, deren Aufbereitung noch nicht abgeschlossen ist, auch noch die Unterlagen über die Erhebungen der vorangegangenen Jahre 1988, 1987 und 1986 auf. Ich bat das Statistische Landesamt zu prüfen, ob es sich nicht doch schon früher von den Unterlagen trennen will. Es erklärte sich lediglich zur vorgezogenen Vernichtung eines Teils der Organisationspapiere bereit, will aber bei den Erhebungsvordrucken weiterhin die Vierjahresfrist voll ausschöpfen. Dies sei unverzichtbar, da „bei der fachlichen Merkmalsbreite und der Vielschichtigkeit des Tabellenprogramms mögliche Unplausibilitäten bei einzelnen Ergebnissen oft erst längere Zeit nach der Tabellierung und Veröffentlichung der Eckzahlen bekannt werden können und eine methodisch sichere Überprüfung nur anhand der Fragebogen selbst erfolgen könne (z. B. systematische Erfassungs- bzw. Signierfehler)“. Mehr hätte mich überzeugt, wenn das Statistische Landesamt konkrete Beispiele dafür genannt hätte, daß es auf die Unterlagen tatsächlich zurückgreifen mußte.
- Genauso lange wie die eigentlichen Erhebungsvordrucke bewahrt das Statistische Landesamt auch den sonstigen Schriftverkehr mit den auskunftspflichtigen Bürgern auf. Ein solcher Schriftverkehr entsteht immer dann, wenn ein Interviewer einen Bürger nicht angetroffen hat, dieser den Erhebungsvordruck ohne dessen Hilfe ausfüllt, oder die Auskunft verweigert. In diesen Unterlagen hält das Statistische Landesamt die Anschrift des Haushalts sowie die Ordnungsnummern, ferner alle Einzelheiten der Abwicklung der Befragung fest, z. B. die Einstufung des Auskunftspflichtigen als Verweigerer, Dauer und Gründe einer etwaigen Abwesenheit, Angaben über Mahnung, Heranziehungsbescheid, Zwangsgeld, Bußgeldantrag, gegebenenfalls Wegzug oder Tod. Diese Unterlagen lassen also nicht nur eine Reidentifizierung der gespeicherten Auskünfte eines bestimmten Bürgers zu, solange die Ordnungsnummern noch nicht verfremdet sind, sondern dokumentieren darüber hinaus umfassend sein Auskunftsverhalten. Da das Statistische Landesamt diese Unterlagen nach Abschluß des Befragungsfalles unter keinen Gesichtspunkten mehr zur Aufgabenerfüllung benötigt, forderte ich es auf, die Unterlagen aus früheren Jahren, für die die Aufbereitung bereits abgeschlossen ist, zu vernichten. So will es mit den Unterlagen der Fälle verfahren, in denen kein Heranziehungsbescheid nötig war. Dagegen will es die Unterlagen der Fälle, in denen es zu einem Heranziehungsbescheid oder weiteren Zwangsmaßnahmen kam – 1989 waren dies weit über 600 Fälle – aus Gründen der Dokumentation weiter aufbewahren.

Zeit ließ sich das Statistische Landesamt auch mit der Löschung der Nummern der Auswahlbezirke, die es zusammen mit den Angaben der einzelnen auskunftspflichtigen Bürger in seinem Computer gespeichert hat. Aus den Nummern kann das Statistische Landesamt die Gemeinde, die Straße und die Hausnummerngruppe des zumeist nur wenige Gebäude umfassenden Auswahlbezirks entnehmen, in dem der auskunftspflichtige Bürger wohnt. Sie eignen sich deshalb

in besonderem Maße zur Reidentifizierung der Mikrozensusdaten. Das Mikrozensusgesetz erlaubt eine Speicherung der Auswahlbezirksnummer so lange, wie der Auswahlbezirk in die Erhebung einbezogen ist, also bis zu vier Jahren, und verlangt die Löschung erst nach Abschluß der Aufbereitung der letzten dieser Erhebungen. Selbst wenn man diese Aufbereitungszeit großzügig bemißt, hätte das Statistische Landesamt die Nummern derjenigen Auswahlbezirke, die 1985, 1986 und 1987 jeweils zum letzten Mal in die Erhebung einbezogen waren, spätestens 1987, 1988 bzw. 1989 löschen müssen. Gelöscht hat es jedoch diese Nummern alle erst am 23. Sept. 1989, nachdem ich meinen Kontrollbesuch angekündigt hatte. Dies war viel zu spät und verstieß damit gegen § 11 des Mikrozensusgesetzes.

3. Die Wohnungsstichprobe

Seit 1985 wird im Rahmen des Mikrozensus alle zwei Jahre nach der Wohnsituation der einzelnen Haushalte gefragt. Das war nicht immer so. Davor wurden zwar in Anlehnung an den Mikrozensus, aber aufgrund eines besonderen Wohnungsstichprobengesetzes in Abständen von fünf bis sieben Jahren Wohnungsstichproben durchgeführt. Nun soll es auch hier wieder wie früher werden. Die Wohnungsnot, sagt die Bundesregierung, machts nötig. Der von ihr vorgelegte Entwurf eines Gebäude- und Wohnungsstichprobengesetzes sieht vor, daß alle fünf Jahre eine Gebäude- und Wohnungsstichprobe als eigenständige Statistik gezogen wird. Dafür sollen die Wohnungsfragen beim Mikrozensus entfallen. Zwar kann man gegen das mit diesem Gesetzentwurf verfolgte Anliegen, die für die Wohnungsbaupolitik Verantwortlichen mit ausreichenden Informationen zu versorgen, sicher nichts einwenden. Die Frage ist jedoch, ob der Gesetzentwurf nicht doch etwas über das Ziel hinauschießt. Immerhin sind dort über 50 Erhebungsmerkmale mit zumeist mehreren Untergruppen aufgezählt. Da die Erhebungsmerkmale bei der Durchführung der Erhebung erst noch in einzelne Fragen umgesetzt werden müssen, kann man sich in etwa den umfangreichen Fragenkatalog vorstellen, dem sich Auskunftspflichtige gegenüber sehen werden, wenn der Gesetzentwurf in seiner bisherigen Fassung Gesetz werden würde. Das reicht von Fragen nach der Größe und Ausstattung der Wohnung, nach den Eigentumsverhältnissen über die soziale Stellung der Eigentümer, die Mietpreisgestaltung bis hin zu Einkommenshöhe und zur Form des Zusammenlebens und Zusammenwohnens im Haushalt. Sucht man in der Gesetzesbegründung nach einer plausiblen Erklärung dafür, warum ein so umfangreiches Erhebungsprogramm tatsächlich notwendig sein soll und warum nicht wenigstens ein Teil der Angaben auf freiwilliger Grundlage erhoben werden kann, wird man dazu nichts finden. Meine Zweifel konnte auch das im Land für den Gesetzentwurf federführende Innenministerium nicht ausräumen, nachdem ich ihm meine Bedenken mitgeteilt hatte. Es verwies mich dazu lediglich auf einen einstimmigen Beschluß der Ministerkonferenz der ARGEBAU, in dem der vom Bundesbauminister erarbeitete Entwurf eines Wohnungs- und Haushaltsbogens als gute Erhebungsgrundlage bezeichnet worden sei. Im übrigen ginge das Innenministerium davon aus, daß eventuelle Bedenken gegen einzelne Bestimmungen des Gesetzentwurfs im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens ausgeräumt würden. Immerhin, ein Hoffnungsschimmer bleibt: Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf darum gebeten, im weiteren Gesetzgebungsverfahren „die Erhebungsmerkmale, die die Privatsphäre auskunftspflichtiger Personen in besonderer Weise berühren, entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auf das für die Zielsetzungen des Gesetzes notwendige Maß zu begrenzen und die unverzichtbaren Merkmale in einer Weise gesetzlich zu regeln, die dem Grundsatz der Normenklarheit entspricht“.

4. Die EG-Statistikverordnung

- Noch nicht einmal drei Jahre alt ist das Bundesstatistikgesetz vom 22. Januar 1987, das die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil aufgestellten Grundsätze für Bundesstatistiken umgesetzt hat – schon droht der damit erreichte datenschutzrechtliche Standard der amtlichen Statistik durch einen Rechtsakt der Europäischen Gemeinschaften ausgehöhlt zu werden. Sie wollen sich nämlich nicht länger damit abfinden, daß die Statistikämter der Mitgliedstaaten ihrem Statistischen Amt bestimmte statistische Informationen vorenthalten. Die Statistikämter der Mitgliedstaaten müssen nämlich nach den in einzelnen Ländern geltenden Statistikgesetzen das Statistikgeheimnis auch gegenüber dem Statistischen Amt der EG wahren. Als zwangsläufige Auswirkung dieser Rechtslage beklagt das Statistische Amt der EG einen Informationsverlust. Es will aber, auch mit Blick auf die Verwirklichung des einheitlichen Binnenmarkts 1992 grundsätzlich über alle einzelstaatlichen statistischen Informationen verfügen. Um dies zu ermöglichen, legte die Kommission der Europäischen Gemeinschaften den Entwurf einer Verordnung des Rats „über die Übermittlung von unter die Geheimhaltungspflicht fallenden Informationen an das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaft“ vor. Nach ihm sollen die Statistikämter der Mitgliedstaaten die Befugnisse erhalten, vertrauliche statistische Daten dem Statistischen Amt der EG auch dann zu übermitteln, wenn sie einen Personenbezug aufweisen. Die einzelstaatlichen Vorschriften, also z. B. auch die des Bundesstatistikgesetzes über das Statistikgeheimnis sollen insoweit keine Anwendung finden.

Nach diesem Vorschlag wäre nicht auszuschließen, daß das Statistische Amt der EG bei einem Statistischen Amt der Bundesrepublik Datenbestände abrufen, die dieses kurzfristig für bestimmte statistische Zwecke in personenbezogener Form vorhält, beispielsweise noch nicht anonymisierte Daten aus dem Mikrozensus. Die Vorkehrungen, die der Verordnungsentwurf zum Schutz der so übermittelten Daten vorsieht, bleiben aber hinter dem Standard zurück, den das Bundesstatistikgesetz gewährleistet. Auch ist auf Gemeinschaftsebene weder eine unabhängige Datenschutzkontrolle sichergestellt noch sind ausreichende Sanktionen bei Verletzung des Statistikgeheimnisses vorgesehen. Die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Bürger wären also nach einer Übermittlung der Daten an das Statistische Amt der EG weniger geschützt als in der Bundesrepublik. Deshalb bin ich mit meinen Kollegen in Bund und in den Ländern darüber einig, daß die Übermittlung personenbezogener Einzelangaben an das Statistische Amt der EG nur ausnahmsweise durch einen weiteren Rechtsakt der EG für bestimmte statistische Zwecke zugelassen werden darf. Dabei muß eine möglichst frühzeitige Anonymisierung stattfinden. Auch gilt es, ausreichende organisatorisch-technische Maßnahmen der Datensicherung zu treffen.

10. Teil: Sorgen der Bürger

1. Die Meldedaten

Das Melderegister ist eine vielgenutzte Informationsquelle, nicht immer zur Freude der Betroffenen.

1.1 Die falsche Auskunft

Falsche Melderegisterauskünfte können fatale Folgen haben:

- Zwangsvollstreckungsmaßnahmen sind für die Betroffenen immer unangenehm. Ganz besonders ärgerlich sind sie aber

dann, wenn der Betroffene gar nicht der Schuldner ist und er das alles einer falschen Auskunft einer Meldebehörde zu verdanken hat. Genau dieses Mißgeschick widerfuhr einem Bürger und das gleich mehrfach. Das kam so: Zwei Städte wollten unabhängig voneinander beim gleichen Schuldner Geldforderungen einziehen. Nachdem sie erfahren hatten, daß dieser Schuldner in Tamm wohnen sollte, richteten sie Vollstreckungsersuchen an das dortige Bürgermeisteramt. Das Resultat war für sie enttäuschend. Das Bürgermeisteramt teilte ihnen nämlich mit, der Schuldner sei in eine andere Gemeinde verzogen. Diese Auskunft war falsch. Sie betraf einen gleichnamigen Bürger, der zwar in der gleichen Straße, jedoch unter einer anderen Hausnummer in Tamm gewohnt hatte. Die von mir nach § 18 LDSG beanstandete falsche Auskunft veranlaßte die beiden Städte, ihr Glück bei dem neuen Wohnort unseres Bürgers zu suchen. Dort kam es dann sogar zu einer, nach Aufklärung des Sachverhalts allerdings wieder rückgängig gemachten Pfändung zugunsten einer der beiden Städte. Aber damit war das Drama noch nicht zu Ende. Der Vorhang senkte sich erst, nachdem unser zu Unrecht verfolgter Bürger wiederum umgezogen war und sich an mich gewandt hatte, weil eine der beiden Städte ihn auch dort noch zur Kasse bitten wollte.

- Beinahe zu einer Verhaftung führte eine falsche Auskunft des Bürgermeisteramts Eningen u. A. Ein Rechtsanwalt hatte dort unter Angabe des Namens, zweier Vornamen sowie der letzten bekannten Anschrift beim Einwohnermeldeamt nach der aktuellen Anschrift eines Schuldners gefragt, gegen den er einen Haftbefehl zur Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung erwirkt hatte. Dieses teilte ihm daraufhin die Anschrift eines anderen Bürgers mit, der mit dem Schuldner nur den Namen und einen Vornamen gemeinsam hat. Erst den gemeinsamen Bemühungen aller Beteiligten gelang es, Schlimmeres zu verhüten.

1.2 Warten vor der Tür

Immer wieder klagen Bürger, die bei Behörden vorsprechen, darüber, daß sie ihre persönlichen Angelegenheiten vor anderen Leuten ausbreiten müssen. Daß auch umgekehrt jemand unzufrieden ist, wenn er sein Anliegen zwar allein, aber erst nach längerem Warten auf einem Amt vorbringen kann, wurde mir anhand folgender Eingabe klar:

„Ein wirklich großzügiger Raum, das neue Einwohnermeldeamt, man hat Platz zum Tanzen, nur muß man, bevor man nicht von der beleuchteten Anzeige über der Tür zum Eintritt aufgefordert wird, draußen in einer Schlage wie vor den Brotläden im Ostblock warten – und das nur wegen dem Datenschutz.“

Muß dies wirklich aus Gründen des Datenschutzes sein? Keine Frage, die Behörden haben dafür zu sorgen, daß persönliche Daten, die ihnen Bürger anvertrauen wollen, Unbefugten nicht zur Kenntnis gelangen. Mit welchen Mitteln sie sicherstellen wollen, daß Gespräche mit Bürgern vor fremden Ohren geschützt sind, ist aber weitgehend ihnen selbst überlassen. Die Lösung, für die sich die Stadtverwaltung unseres Bürgers beim Bau ihres Rathauses entschieden hat, ist eine mögliche, jedoch keineswegs die einzig denkbare; vorstellbar sind auch andere technische und/oder organisatorische Vorkehrungen. Erfreulich für mich war, wie der Bürger auf meine Hinweise zur Rechtslage reagierte. In einem Dankschreiben ließ er mich wissen, daß die Situation bei seinem Einwohnermeldeamt für ihn zwar immer noch ein Auswuchs sei, aber in bezug auf den Datenschutz sehe er jetzt etwas klarer.

1.3 Die Europawahl

So sicher wie das Amen in der Kirche erreichen mich vor jeder Wahl Eingaben von Bürgern, die sich darüber aufregen, daß ihr Einwohnermeldeamt ihre Anschrift einer an der Wahl beteiligten Partei für Zwecke der Wahlwerbung zur Verfügung gestellt hat. Ganz besonders erregten sich die Gemüter in diesem Jahr bei der Europawahl wegen einer Wahlwerbung der DVU. Diese hatte in vielen Städten und Gemeinden die Adressen der zwischen 1900 und 1930 geborenen Wähler beantragt und von fast allen auch erhalten. So verständlich die Empörung auch bei vielen war, die Datenlieferanten bewegten sich auf einer sicheren rechtlichen Grundlage. Nach wie vor sieht nämlich unser Meldegesetz vor, daß die Einwohnermeldeämter den an Wahlen zu Parlamenten und Kommunalvertretungskörperschaften teilnehmenden Parteien im Vorfeld der Wahl Adreßdaten von wahlberechtigten Bürgern einzelner Altersgruppen zur Verfügung stellen dürfen. Sie können dies allerdings auch ganz unterlassen. Wenn sie jedoch eine Partei bedienen, müssen sie entsprechenden Anträgen anderer Parteien ebenfalls stattgeben, ganz gleich, welche Couleur diese Parteien auch haben. Der einzelne Bürger muß dies hinnehmen. Er hat immer noch keine Möglichkeit, sich dagegen zu wehren. Zwar hat der Landtag im November 1987 die Landesregierung aufgefordert, eine entsprechende Änderung des Meldegesetzes vorzubereiten. Diese ist aber diesem Auftrag bisher immer noch nicht nachgekommen. Ein dem Rechnung tragender Initiativgesetzentwurf, den die Fraktion GRÜNE in diesem Jahr eingebracht hatte, wurde auf Eis gelegt. Man will zunächst einmal die Änderung des Melderechtsrahmengesetzes abwarten. Allzu lange darf dies jedoch nicht dauern, denn eines ist gewiß: die nächsten Wahlen kommen bestimmt.

Die Aktion der DVU warf ein weiteres Problem auf: diese Partei warb in den an die einzelnen Wähler gerichteten Schreiben nicht nur unmittelbar für die Europawahl, sondern nutzte die Gelegenheit auch dazu, neue Mitglieder und Abonnenten für bestimmte Wochenzeitungen zu ködern. Damit wurden aber die Adreßdaten nicht nur, wie es das Meldegesetz verlangt, für Zwecke der Wahlwerbung im Zusammenhang mit einer Wahl genutzt. Aus diesem Grund regte ich im März 1989 beim Innenministerium an, wegen dieser zweckwidrigen Verwendung der Adreßdaten gegen die DVU Ordnungswidrigkeitenverfahren einleiten zu lassen. Das Innenministerium prüfte und ließ dann auch noch das Justizministerium prüfen. Das Ergebnis, das mir im November dann mitgeteilt wurde, ist fatal: Entgegen einer bis dahin von Melderechtsexperten vertretenen Auffassung soll die zweckwidrige Verwendung von Adreßdaten durch Parteien keine Ordnungswidrigkeit darstellen. Parteien können also für Zwecke der Wahlwerbung erhaltene Adreßdaten auch für andere Zwecke verwenden, ohne Sanktionen befürchten zu müssen. Immerhin, das Innenministerium will bei der nächsten Änderung des Meldegesetzes eine Ergänzung der Bußgeldvorschriften prüfen.

1.4 Das Einwohnerbuch

Man sollte eigentlich meinen, daß den Gemeinden die Bestimmungen des nunmehr schon über sechs Jahre alten Meldegesetzes bekannt sind. Zweifel kamen mir allerdings, als mich ein Bürger auf folgende Zeilen im Mitteilungsblatt der Gemeinde Rudersberg aufmerksam machte:

„Bitte beachten Sie, daß Sie von Ihrem Widerspruchsrecht auch dann Gebrauch machen müssen, wenn Sie bereits in Vorjahren der Gemeinde mitgeteilt haben, daß Sie keine Veröffentlichung Ihrer Daten in einem Einwohnerbuch wünschen.“

Dies machte mich stutzig, heißt es doch im Meldegesetz, daß auf Verlangen eines Betroffenen die Veröffentlichung seiner Daten im Einwohnerbuch unterbleibt. Davon, daß der Widerspruch nur für eine bestimmte Zeit gilt, steht dort nichts. Die Ermittlungen ergaben folgendes: Die Gemeinde hatte durch eine Fehlbedienung ihres Computers die Widersprüche der vergangenen Jahre nicht gespeichert. Ein von mir nach § 18 LDSG beanstandeter Fehler der Gemeinde also, der zur Folge hatte, daß alle bereits eingelegten Widersprüche verloren waren. Anstatt nun den Bürgern sofort reinen Wein einzuschenken, versuchte die Gemeinde, den Datenverlust auf die eingangs geschilderte Art und Weise zu kaschieren; ein nicht unbedingt bürgerfreundliches Vorgehen, wie ich meine. Immerhin, auf meine Empfehlung hin stellte sie die Sachlage im Amtsblatt dann doch noch richtig dar und bat diejenigen Einwohner, die bereits in der Vergangenheit Widerspruch eingelegt hatten, ihren Widerspruch nochmals einzulegen.

2. Das Telefon der Frauenbeauftragten

Es gibt Berufe, in denen absolute Diskretion oberstes Gebot ist. Man denke etwa an Ärzte, Mitarbeiter von Erziehungsberatungs- und Suchtberatungsstellen, anerkannten Beratungsstellen nach § 218 b StGB, aber auch an staatlich anerkannte Sozialarbeiter und Sozialpädagogen oder Berufspsychologen. Sie alle unterliegen deshalb einer besonderen Geheimhaltungspflicht und dürfen die ihnen bei der Ausübung ihres Berufs bekanntgewordenen fremden Geheimnisse nicht unbefugt offenbaren. Verstöße dagegen sind nach § 203 Abs. 1 StGB strafbar. Geheimhaltungspflichtig kann dabei schon die Tatsache sein, daß ein Bürger oder eine Bürgerin Kontakt mit einer schweigepflichtigen Person aufgenommen hat. Deshalb hat das Bundesarbeitsgericht im Jahr 1987 den Arbeitgebern untersagt, bei dienstlichen Telefongesprächen dieses Personenkreises die von ihnen angewählte Telefonnummer aufzuzeichnen und zu speichern. Der Arbeitgeber könnte sonst nämlich feststellen, wer mit ihnen in Kontakt steht. Diese Rechtslage gilt selbstverständlich nicht nur für private, sondern auch für öffentliche Arbeitgeber und damit z. B. auch für das Land und die Kommunen. Auf mein Drängen hat das Finanzministerium dies in einer Verwaltungsvorschrift für die Landesbehörden ausdrücklich klargestellt.

Muß dies nicht auch für meine Kolleginnen und mich gelten, fragte mich eine Frauenbeauftragte einer Stadt. Ihre Beratungstätigkeit sei der von Ehe-, Erziehungs- oder Jugendberatern ähnlich. Auch von ihnen würden ratsuchende Frauen und Mädchen absolute Vertraulichkeit erwarten. Insbesondere die Gewaltproblematik mache es notwendig, daß sie hilfesuchenden Frauen Anonymität zusichern müßten. Deshalb sei häufig die Kontaktaufnahme über das Telefon die einzige Möglichkeit. Es sei deshalb für die Frauenbeauftragten sehr problematisch, daß sie die Telefonnummern von ratsuchenden Frauen nicht geheimhalten könnten.

Leider konnte ich ihr nicht recht geben. Zwar teile ich ihre Auffassung, daß die von ihr geschilderte Beratungstätigkeit vergleichbar ist mit derjenigen, die die in § 203 Abs. 1 StGB genannten Berufe ausüben. Es bleibt jedoch das Faktum, daß der Gesetzgeber daraus noch keine Konsequenz gezogen hat. Gerade die Existenz einer gesetzlichen Schweigepflicht war aber für das Bundesarbeitsgericht Anlaß, die Speicherung der angerufenen Telefonnummern für unzulässig zu erklären. Gleichwohl halte ich das Anliegen der Frauenbeauftragten in der Sache für berechtigt. Ich meine deshalb, daß die Kommunen und andere Stellen, die Frauenbeauftragte be-

stellt haben, gut beraten wären, wenn sie deren ohnehin schwierige Aufgabe nicht durch die Telefondatenspeicherung und die damit verbundene Beeinträchtigung ihrer Vertrauensstellung noch zusätzlich erschweren würden.

3. Der indiskrete Grundbuchauszug

Mit Befremden betrachtete ein Grundstückseigentümer die Kopie aus dem Grundbuch, die er beim Grundbuchamt angefordert und erhalten hatte: Sie enthielt nicht nur Angaben über sein Grundstück und über ihn als Eigentümer; er konnte ihr vielmehr auch Angaben über ein anderes wildfremdes Grundstück samt Familiennamen, Vornamen, Geburtsnamen, Geburtsdatum, Wohnort, Straße und Hausnummer der ihm bis dahin nicht bekannten Eigentümerin sowie Vornamen und Beruf ihres Ehegatten entnehmen. Des Rätsels Lösung: Bei dem Grundbuchamt wurde das Grundbuch noch in der früher gebräuchlichen Heftform geführt. Dabei ist es zulässig, daß ein geschlossenes Grundbuchheft, dessen Eintragungen vollständig gelöscht waren, wieder eröffnet und für einen anderen Grundstückseigentümer und ein anderes Grundstück verwendet wird. Von dieser Möglichkeit hatte das Grundbuchamt in diesem Fall Gebrauch gemacht, hatte also den jetzigen Eigentümer und sein Grundstück in ein breites „gebrauchtes“, früher für ein anderes Grundstück und einen anderen Grundstückseigentümer verwendetes Grundbuchheft eingetragen. Da Eintragungen im Grundbuch lediglich durch Unterstreichen gelöscht werden und deshalb auch nach der Löschung noch lesbar sind, enthielt auch die Fotokopie aus dem Grundbuch die lesbaren früheren Angaben. Vermeiden lassen hätte sich dies, wenn das Grundbuchamt die gelöschten Angaben vor dem Fotokopieren abgedeckt oder den aufwendigeren Weg gewählt hätte, eine Abschrift ohne diese Angaben selbst herzustellen. Eine Vorschrift, die solches in derartigen Fällen ausdrücklich vorschreibt, gibt es freilich nicht. Das Justizministerium, das ich auf dieses Problem hinwies, teilte meine Auffassung, daß bei der Erteilung von Grundbuchabschriften in solchen Fällen die Offenbarung geschützter fremder Daten vermieden werden sollte. Es will die Grundbuchämter darauf hinweisen. Im übrigen werde sich das Problem von selbst erledigen, weil die vorhandenen Grundbuchbestände nach und nach auf das Loseblattgrundbuch umgeschrieben würden und bei dieser Form ein einmal geschlossenes Grundbuchblatt nicht wieder eröffnet werden dürfe.

4. Geburtsdatum im Dienstaussweis

Gerichtsvollzieher haben es nicht leicht. Sie müssen damit leben, daß sie in der Regel unwillkommen sind, wenn sie zur Ausübung ihrer Dienstpflicht an der Wohnungstür erscheinen. Verständlich daher das Anliegen eines Gerichtsvollziehers, der sich an mich wandte, sein Dienstherr möge ihm die Ausübung seines Dienstes nicht noch unnötig erschweren. Als eine solche Erschwernis sah er es an, daß seine Dienstbehörde nachträglich noch sein Geburtsdatum in seinen Dienstaussweis eintragen wollte. Ihr war nämlich zur Kenntnis gelangt, daß im Dienstaussweis eines Gerichtsvollziehers nach der Gerichtsvollzieherordnung eigentlich auch das Geburtsdatum angegeben sein sollte. Ebenso wenig wie der Gerichtsvollzieher kann auch ich darin einen Sinn erkennen; zur Identifizierung des Inhabers ist das Geburtsdatum neben dem Lichtbild keineswegs erforderlich – schon gar nicht zum Nachweis seines Amtes. Stünde das Geburtsdatum aber im Ausweis, so könnten all die, denen er tagein, tagaus den Ausweis vorzeigen muß, davon Kenntnis nehmen. Das Justizministerium teilte erfreulicherweise meine Auf-

fassung. Es will sich nicht nur für eine Veränderung der Gerichtsvollzieherordnung einsetzen, sondern veranlaßte, daß das Geburtsdatum auf Dienstausweisen künftig nicht mehr erscheint und die Angabe des Geburtsdatums im bereits ausgegebenen Dienstausweis auf Wunsch der Betroffenen geschwärzt wird.

5. Probleme beim Postversand

Wenn Bürger sich über die Post von Behörden ärgern, braucht es nicht immer am Inhalt zu liegen. Auffallend viele Bürger wandten sich an mich, weil sie Anstoß daran nahmen, wie Behörden beim Versand von Post zu Werke gehen. Dazu ein paar Beispiele:

5.1 Das Sichtfenster des Briefumschlags

Längst hat es sich in der Verwaltung allgemein durchgesetzt, daß für die Versendung von Schreiben Fensterbriefumschläge verwendet werden, bei denen Name und Anschrift des Empfängers im Sichtfenster von dem zu versendenden Schreiben abgelesen werden können. Das hat den Vorteil, daß sie nicht noch einmal aufwendig auf den Briefumschlag selbst geschrieben werden müssen. Gegen ein solches Vorgehen ist sicher nichts zu sagen, solange im Sichtfenster nur die Angaben zu sehen sind, die zur Zustellung des Briefes benötigt werden.

- So war die Freude eines Steuerzahlers über eine Lohn- und Kirchensteuererstattung doch um einiges getrübt, weil im Sichtfenster des Briefumschlags, mit dem ihm das Finanzamt den Erstattungsbescheid übersandte, auch deutlich abgelesen werden konnte, wieviel Lohnsteuer und Kirchensteuer er im vergangenen Jahr gezahlt hatte. Bei meinen Nachforschungen stellte sich heraus: Das EDV-Verfahren, mit dessen Hilfe landesweit die Erstattungsbescheide erstellt werden, war so programmiert, daß der Text- und Zahlenteil des Bescheids mit allzu knapp bemessenem Abstand von dem im Sichtfenster erscheinenden Adressenteil ausgedruckt wurde. Schon eine geringfügige Ungenauigkeit bei der Faltung des Schreibens konnte so zur Folge haben, daß außer der Anschrift des Empfängers auch weitere Teile des Bescheids mit steuerlichen Daten im Sichtfenster sichtbar wurden. Solche Ungenauigkeiten lassen sich auch bei einem Massengeschäft wie dem Postversand im Finanzamt praktisch nicht völlig ausschließen. Dem muß bei der Gestaltung des Bescheids Rechnung getragen werden. Das Finanzministerium, an das ich mich deshalb wandte, versicherte mir, nach Einführung einer bereits konzipierten Verfahrensänderung könnten selbst bei einer „maximalen Falschfaltung“ keine Bescheidswerte mehr sichtbar werden, da dann der Abstand zwischen dem Adreßteil und dem Textteil des Bescheids immer groß genug gehalten werde.
- Die Zusatzversorgungskasse des Kommunalen Versorgungsverbandes gestaltete Rentenbescheide generell so, daß die Versicherungsnummer des Rentenempfängers stets im Adreßfeld des Briefumschlags erschien. Die Reaktion der Kasse auf meine durch eine Bürgereingabe ausgelöste Bitte, dies zu ändern, ist geradezu exemplarisch für in der Verwaltung noch immer weit verbreitete Mißverständnisse im Datenschutz: Die Kasse meinte, die Versicherungsnummer enthalte ja keine persönlichen Angaben und Außenstehende könnten mit ihr gar nichts anfangen, deshalb könnten durch ihre Aufnahme in das Anschriftenfeld schutzwürdige Belange des Empfängers nicht berührt werden. Dabei übersah die Kasse gleich mehrerlei: Zum einen ist die Versicherungsnummer als solche selbst ein personenbezogenes Datum; sie

zeigt nämlich an, unter welcher Nummer der Versicherte bei der Kasse geführt wird und ist damit eine Angabe über dessen persönliche Verhältnisse i. S. von § 4 Abs. 1 LDSG. Zum anderen enthält die Versicherungsnummer darüber hinaus, wenn auch in verschlüsselter Form, zusätzliche Angaben über den Versicherten, nämlich über seinen Arbeitgeber und seinen Status als Rentner, Witwe oder Waise. Schließlich erleichtert es die Versicherungsnummer einem Unbefugten, Auskünfte über die persönlichen oder sachlichen Verhältnisse eines Versicherten zu erhalten. Er könnte sich damit nämlich gegenüber der Kasse als Berechtigter ausgeben. Deshalb können mit der Sichtbarmachung der Versicherungsnummer im Adreßfeld durchaus schutzwürdige Belange des Versicherten berührt sein. Darauf kommt es allerdings gar nicht entscheidend an: Ausschlaggebend ist vielmehr, ob das Sichtbarmachen der Versicherungsnummer im Adreßfenster tatsächlich zur Aufgabenerfüllung notwendig ist. Letzteres war natürlich nicht der Fall. Erst nach Hinweis auf diese Rechtslage fand sich die Zusatzversorgungskasse bereit, die Versicherungsnummer so anzuordnen, daß sie im Adreßfenster nicht mehr ersichtlich ist.

5.2 Die Postkarte

Daß eine Behörde personenbezogene Daten auch beim Versand vor fremden Blicken schützen muß, ist geradezu eine Banalität. Deshalb hat sich inzwischen weitgehend die Einsicht durchgesetzt, daß die Postkarte für solche Mitteilungen im allgemeinen nicht in Betracht kommt, da sie gerade diesen Schutz vor Kenntnisnahme des Inhalts durch Außenstehende nicht bietet. Freilich erleben Bürger auch gelegentlich anderes:

- So teilte das Amtsgericht Stuttgart, bei dem das Genossenschaftsregister geführt wird, einem Bürger auf einer Postkarte mit, daß sein Ausscheiden aus der Genossenschaft im Genossenschaftsregister eingetragen worden sei. Aus der Postkarte war nicht nur zu ersehen, daß der Bürger einer bestimmten Genossenschaft angehört hat, sondern auch, daß und wann und aus welchen Gründen er wieder ausgeschieden ist. Von all diesen Angaben konnte jeder ohne Schwierigkeiten Kenntnis nehmen, der die Karte auf ihrem Weg vom Absender zum Empfänger zu Gesicht bekam. Dies hätte nicht sein sollen, fand der Bürger, wie ich meine zu Recht. Ich stellte fest, daß der Versand solcher Mitteilungen bis vor zwei Jahren als Regelfall durch eine Rechtsvorschrift vorgesehen war. Seit der Aufhebung dieser Vorschrift versendet das Amtsgericht – wie auch andere Amtsgerichte – die Benachrichtigungen grundsätzlich in einem Briefumschlag. Zu der Abweichung kam es deshalb, weil sich das Amtsgericht zur Geschäftsvereinfachung der von den Genossenschaften bereits vorbereiteten Benachrichtigungen bedient, eine der beim ihm registrierten Genossenschaften aber für diesen Zweck noch ihren Bestand an alten, als Postkarte gestalteten Vordrucken aufbrauchen wollte. Das Amtsgericht veranlaßte auf meinen Hinweis sofortige Abhilfe.
- Um eine andere Spielart des gleichen Problems ging es in einem anderen Fall. Eine Gemeinde warb bei ihren abgabepflichtigen Bürgern für die Teilnahme am Abbuchungsverfahren. Sie übersandte ihnen – durchaus bürgerfreundlich – einen Vordruck für eine Bankeinzugsermächtigung. Der Haken dabei war: Der Vordruck, den die angeschriebenen Bürger an das Bürgermeisteramt zurücksenden sollten, war als Postkarte gestaltet. Ein Bürger sah das Datenschutzproblem: wer die ausgefüllte Einzugsermächtigung als Postkarte an das Bürgermeisteramt zurücksendet, muß das Risiko in

Kauf nehmen, daß außenstehende Dritte von dem Inhalt Kenntnis nehmen und dabei z. B. in Erfahrung bringen können, welche Bankverbindung er unterhält und für welche Abgabe er abgabepflichtig ist. Nun hat es zwar jeder Bürger selbst in der Hand, dieses Risiko auszuschließen, indem er die Einzugsermächtigung in einem verschlossenen Umschlag zurückschickt. Durch die amtliche Gestaltung des Vordrucks als Postkarte kann sich jedoch der eine oder andere Bürger in der freien Wahl der Versandart beeinflussen lassen und die Versandart als Postkarte nur deshalb wählen, weil sie amtlich vorgeschlagen ist. Das Bürgermeisteramt hatte ein Einsehen und änderte den Vordruck so, daß er nicht mehr als Postkarte verschickt werden kann.

5.3 Der Freistempelabdruck

Das Briefmarkenkleben ist bei Behörden aus der Mode gekommen. Längst wird auch bei ihnen die ausgehende Post durch Freistempelung freigemacht. Auch dabei kann es datenschutzrechtliche Probleme geben:

- Verärgert reagierte ein Bürger, als er eines Tages unter seiner Post einen Brief vorfand, auf dessen Umschlag mit Freistempelabdruck als Absender aufgedruckt war „Amtsgericht – Mahnabteilung –“. Sein berechtigter Ärger galt nicht etwa dem Inhalt des Schreibens, sondern dem Zusatz „Mahnabteilung“ in der Absenderangabe des Amtsgerichts Stuttgart. Durch diesen Zusatz wird nämlich zugleich eine Information über den Inhalt des Briefs vermittelt – nämlich darüber, daß er eine Mahnsache betrifft. Eine solche Kennzeichnung, die auf die Art des Verfahrens schließen läßt, hat aber auf einem Briefumschlag nichts zu suchen. Sie ist für die Zustellung des Schriftstücks durch die Post nicht notwendig, gibt aber jedem, dem das Schriftstück auf dem Weg bis zum Empfänger zu Gesicht kommt, einen Hinweis. Das Amtsgericht reagierte rasch: Der Zusatz „Mahnabteilung“ erscheint jetzt in der Absenderangabe nicht mehr.
- Unberechtigt war dagegen die Klage eines anderen Bürgers über einen Stempelaufdruck seines Finanzamts. Es hatte ihm eine Zahlungserinnerung ins Haus geschickt, weil er mit seiner Kraftfahrzeugsteuer in Rückstand geraten war. Auf dem dazu benutzten Briefumschlag war folgender Aufdruck zu lesen: „Kfz-Steuer fällig? Warum nicht abbuchen lassen? Ihr Finanzamt“. Hier war der Bürger dann doch zu mißtrauisch. Er sah darin nämlich einen diskreten Wink mit dem Zaunpfahl. Nur, solch subtiler Methoden wollte sich das Finanzamt dann doch nicht bedienen. Vielmehr wollte es damit nur dafür werben, daß sich Steuerpflichtige mit dem Abbuchungsverfahren einverstanden erklären. Dazu versah es mit diesem Aufdruck nicht nur solche Sendungen, die die Kfz-Steuer betrafen, sondern schlechthin alle ausgehenden Sendungen ohne Rücksicht auf ihren Inhalt.

5.4 Großfirmen als Adressat

Erheblich verärgert war ein Mitarbeiter eines großen Unternehmens, als er erfahren mußte, daß eine für dessen Rechtsabteilung bestimmte Mitteilung eines Grundbuchamts in geöffnetem Briefumschlag durch die Hände mehrerer unbeteiligter Kollegen gegangen war, bevor sie schließlich dort ankam, wohin sie eigentlich von Anfang an hätte kommen müssen. Das Grundbuchamt Renningen hatte die Mitteilung, nämlich einen Grundbuchauszug, aus dem die Eintragung einer Grundschuld zugunsten des Unternehmens zur Absicherung eines Arbeitgeberdarlehens ersichtlich war, kurzerhand an die Firma adressiert, ohne etwa den Zusatz „Rechtsabteilung“ anzubringen.

Da die Sendung auch kein Begleitschreiben und keinerlei Bezugnahme auf ein Geschäftszeichen oder einen zuständigen Bearbeiter innerhalb des Unternehmens enthielt, wußte die Posteingangsstelle des Unternehmens auf Anhieb damit nichts anzufangen und so kam es, daß die Sendung zunächst als „Irrläufer“ innerhalb des Unternehmens mehrere Stationen durchlief. Nun war es gewiß Sache des Unternehmens selbst, die Bearbeitung des Posteingangs so zu organisieren, daß die eingehende Post innerhalb des Unternehmens ohne Umweg den richtigen Bearbeiter erreicht. Jeder Praktiker weiß aber, daß selbst ausgefuchste Mitarbeiter der Posteingangsstelle nicht selten nur mit Mühe erkennen können, um was es bei einer Sendung geht und wer dafür zuständig ist. Erst recht gilt dies natürlich für nicht eingearbeitete Anfänger oder Aushilfskräfte. Dies sollten Behörden von vornherein in Rechnung stellen, wenn sie Schreiben mit vertraulichen persönlichen Angaben, die nicht in falsche Hände kommen sollten, an größere Firmen, Behörden oder sonstige Stellen versenden wollen. Ergibt sich aus dem Schreiben selbst kein deutlicher Hinweis auf die interne Zuständigkeit, so erleichtert ein Zusatz auf die zuständige Organisationseinheit bei der Adresse der Posteingangsstelle die richtige Weiterleitung. Das Grundbuchamt, dessen Vorgehensweise Anlaß zu der Bürgereingabe war, will künftig in diesem Sinne verfahren.

5.5 Dienstlich oder privat?

„Sendungen, die unter persönlicher Anschrift eingehen oder an die Behörde mit dem Zusatz „... z. H. von ...“ gerichtet sind, werden, soweit nichts anderes bestimmt ist, ungeöffnet vorgelegt“ heißt es in der für die Landesbehörden verbindlichen Dienstordnung. Der Leiter einer Dienststelle des Landes hatte etwas anderes bestimmt und angeordnet, daß auch solche Sendungen zunächst ihm vorzulegen sind. Auf diese Weise erfuhr er eines Tages, daß ein Gericht des Landes einen seiner Mitarbeiter mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragen wollte; das Gericht hatte sein Schreiben an den Mitarbeiter unter dessen dienstlicher Anschrift versandt. Diesen Mitarbeiter nun störte es aus verschiedenen Gründen sehr, daß sein Vorgesetzter dieses Schreiben zu Gesicht bekommen hatte; er wollte von mir wissen, ob das in Ordnung war. Ich konnte ihm nur allgemein sagen, daß das in Art. 10 des Grundgesetzes geregelte Briefgeheimnis grundsätzlich auch den Briefverkehr zwischen einem Gericht und einem in einer Dienststelle beschäftigten Gutachter schützt. Dies muß auch ein Dienststellenleiter respektieren. Voraussetzung ist natürlich, daß sich aus der Adressierung eindeutig ergibt, daß ein Brief nicht an die Dienststelle gerichtet ist, sondern ausschließlich an den einzelnen Beschäftigten. Dazu genügt freilich ein bloßer Namenszusatz zur Dienstanschrift noch nicht; er widerlegt nicht die Vermutung, daß die an die Anschrift einer Behörde gerichtete Post dienstlicher Natur ist, da erfahrungsgemäß viele Absender solche Namenszusätze nur verwenden, um eine gezieltere Zuordnung und Weiterleitung ihrer Schreiben innerhalb der angeschriebenen Dienststelle zu ermöglichen. Soll also verhindert werden, daß an die dienstliche Anschrift gerichtete Privatpost in der Dienststelle geöffnet wird, muß die vertrauliche Natur des Schreibens durch eindeutige Zusätze wie z. B. „Persönlich“ oder „Nur vom Empfänger selbst zu öffnen“ deutlich gemacht werden. Besser freilich ist allemal, sich private Schreiben ausschließlich an die Privatanschrift schicken zu lassen. Dies empfahl ich auch dem Gutachter.

5.6 Panne bei der Zustellung

Peinlich berührt war ein Bürger, als er wie gewohnt die seinem Hausbriefkasten entnommene Post öffnete und erst nach dem Öffnen bemerkte, daß ein Brief des Sozialamts gar nicht für ihn bestimmt war, sondern für einen Hausnachbarn mit gleichem Familiennamen aber anderem Vornamen. Der Bote der Stadt hatte den Brief in den falschen der beiden mit gleichem Familiennamen versehenen Briefkästen des Hauses eingeworfen, obwohl an beiden Briefkästen auch der jeweils unterschiedliche Vorname mit angegeben war. Eine Panne bei der Zustellung also, die bei etwas mehr Sorgfalt hätte vermieden werden können. Der Bürger, dem auf diese Weise durch das Sozialgeheimnis geschützte Daten seines Nachbarn zur Kenntnis kamen, ließ es nicht bei seiner Klage über den Zusteller bewenden, sondern machte sich Gedanken, wie sich solche Fehlzustellungen verhindern ließen. Er sagte sich, daß eine Verwechslung bei Namensgleichheit im gleichen Haus am ehesten dann ausscheidet, wenn der Brief vom städtischen Boten oder Postboten persönlich übergeben wird. So einleuchtend dieser Gedanke auch ist – den Vorschlag, Behörden sollten grundsätzlich ihre Schreiben an Bürger mittels Einschreiben – beim Postversand – oder durch persönliche Übergabe beim Einsatz von Boten übermitteln, konnte ich doch nicht aufgreifen. Denn dabei stünde ganz eindeutig der erforderliche Aufwand außer Verhältnis zu dem möglichen Nutzen. Im Einzelfall freilich sollte sich keine Behörde einem Hinweis auf eine besondere Situation in einem Haus verschließen und gegebenenfalls eine besondere Versandart wählen. Deshalb gab ich dem Bürger den Rat, dem Sozialamt und gegebenenfalls anderen in Frage kommenden Stellen die Situation zu schildern und um Berücksichtigung beim künftigen Schriftverkehr zu bitten.

11. Teil : Die IuK-Technik

1. Die allgemeine Entwicklung der IuK-Technik

Die moderne Datenschutzgesetzgebung ist vor allem eine Reaktion auf die Entwicklung und den Einsatz der modernen IuK-Technik. Deshalb muß, wer sich mit Datenschutzproblemen auseinandersetzen will, dabei auch die Möglichkeiten und Entwicklungstendenzen der Computertechnologie berücksichtigen. Diese wird immer leistungsfähiger; ein Ende der jedenfalls für EDV-Laien faszinierenden und gleichzeitig irritierenden Entwicklung ist nicht abzusehen.

1.1 Leistungssteigerung der IuK-Technik

Vor allem die drei Motoren Miniaturisierung, Parallelisierung und neue Technologien treiben die Leistung der mikroelektronischen Systeme in die Höhe. Sie setzen bei allen Komponenten eines EDV-Systems an: an seinen kleinsten verarbeitenden oder speichernden Bauteilen, den Prozessor- oder Speicherchips, genauso wie an seiner Architektur, an seiner aus Terminals, Massenspeichern und Druckern usw. bestehenden Peripherie, sowie an seiner Verbindung zu anderen Rechnern durch Vernetzung.

– Leistungssteigerung durch Miniaturisierung

Der Konkurrenzdruck ist groß. Die Hersteller wetteifern miteinander, die heutigen eintausendstel Millimeter großen Strukturen auf den Chips noch weiter zu verkleinern. Im

Vergleich zu der vorhergehenden Generation kann ein heutiger PC-Mikroprozessor-Chip mit seinen eine Million Transistorfunktionen wesentlich komplexere Operationen durchführen und das zugleich schneller, weil sich mit kürzeren Leitungswegen auch die Laufzeit der Signale verringert. Bessere Bauelemente erlauben kürzere Schaltzeiten und damit höhere Taktraten: so hat sich z. B. die Taktrate von Personal Computern in den letzten zehn Jahren auf 33 Mhz verzehnfacht. Ein solcher Personal Computer führt 33 Millionen Arbeitsschritte in der Sekunde durch. Gallium-Arsenid-Bauteile in Höchstleistungsrechnern drücken die Schaltzeiten in den Bereich von milliardstel Sekunden. Die gleiche Entwicklung bei den Speicherchips: vor kurzem stellte noch der 1-Mega-Bit-Chip eine Herausforderung und dann eine Sensation dar. Jetzt macht der 4-Mega-Bit-Chip Schlagzeilen und die nächste Speicher-Chip-Generation kommt bestimmt.

– Leistungssteigerung durch Parallelisierung

In Forschungs- und Entwicklungsabteilungen ist man mehr denn je bestrebt, Rechner so auszulegen, daß möglichst viele Daten auf einen Schlag verarbeitet werden, um so die Rechenleistung zu erhöhen. So wurden die 8-Bit-PC der siebziger Jahre abgelöst von den heute gängigen 16-Bit-PC. Schon sind 32-Bit-PC auf dem Markt, die in einem Arbeitstakt auf entsprechend breiteren Datenpfaden jeweils doppelt so viele Informationen wie die Vorgängergeneration zwischen Speicher und Prozessor transportieren und im Prozessor verarbeiten. In Großrechnern läßt man immer mehr Prozessoren gleichzeitig Daten verarbeiten, um so die Leistung des Gesamtsystems zu steigern. Solche Parallel-Rechner-Architekturen potenzieren die Verarbeitungsleistung und lassen so auch äußerst rechenintensive Anwendungen wie Sprachverstehen oder Computersehen möglich werden.

– Leistungssteigerung durch verbesserte und neue Technologien

Der Erfolgswang, unter dem die Entwickler von Massenspeichern und Vernetzungstechnik stehen, ist groß: die Leistungsfähigkeit der Rechnerperipherie muß mithalten können, wenn man die der zentraler Rechnerkomponenten voll ausschöpfen will. So haben die Anbieter von Festplatten für Großrechner in den letzten 30 Jahren deren Speicherkapazität auf mehrere Milliarden Zeichen angehoben, gleichzeitig die Zeit für einen Zugriff auf wenige Millisekunden gedrückt und damit insgesamt die Leistungsfähigkeit von Massenspeichern ver Hundertfacht. Allerdings scheint diese konventionelle Speichertechnik fast ausgereizt. Schon sind optische Speichersysteme bereit, die Informationslawine aufzufangen: so kann man heute schon auf einer der beliebten Compact-Disc (CD) nicht nur viel Musik in bester Wiedergabequalität, sondern ebenso gut auch mehrere Hundert Millionen Zeichen speichern. Auf einer solchen CD sind dann z. B. die 38 000 Entscheidungen der Sozialgerichtsbarkeit seit 1949 locker unterzubringen. Derartige Datensammlungen, Kataloge, Wörterbücher usw. auf CD sind längst erhältlich. Die einmal auf CD gespeicherte Information ist allerdings nicht mehr zu verändern. Daher werden unter Hochdruck Techniken entwickelt, magneto-optische Speichermedien mehrfach wiederbeschreibbar zu machen. Auch die Datenübertragungstechnik wird leistungsfähiger: Über Rechnernetze mit konventionellen Leitungen können ungefähr eine Million Zeichen pro Sekunde, über Glasfasernetze zehnmal so viele und über das in der Entwicklung befindli-

che ISDN-Breitbandnetz sogar einige Hundert Millionen Zeichen pro Sekunde übertragen werden.

Weshalb es zu dieser rasanten Entwicklung der IuK-Technologie kam, ist leicht erklärt: die Hersteller setzen Forschungsergebnisse direkt in neue Produkte und Produktionstechniken um und bieten für jedes Problem Computer-gestützte Lösungen an. Die Anwender machen sich den Fortschritt der IuK-Technik zunutze, eröffnen ganz neue Einsatzfelder und entwickeln zugleich neue Begehrlichkeiten, die ihrerseits die Entwicklung noch leistungsfähigerer EDV-Systeme stimulieren.

1.2 Einsatz der IuK-Technik

Wer sich heute die Leistungsfähigkeit der EDV-Technik zunutze machen will und über den Einsatz von EDV-Systemen zu entscheiden hat, der verfolgt drei eng miteinander zusammenhängende Strategien, die sich gegenseitig bestimmen, bedingen und verstärken:

- Dezentralisierung - EDV überall

Die IuK-Technik erlaubt, Speicher- und Verarbeitungskapazität vor Ort bereitzustellen, also da, wo sie gebraucht wird: Arbeitsplatz-, Abteilungs- und Stadtrechner machen die EDV-Benutzer in der Verwaltung von Rechenzentren zunehmend unabhängiger. Das beste Beispiel für eine solche Dezentralisierung ist der weitverbreitete Einsatz von Personal Computern. Schätzungsweise 2,4 Millionen stehen heute schon in deutschen Büros, will man den Marktforschern glauben. Das kann nicht verwundern, sind Personal Computer doch heute leistungsfähig, erschwinglich, leicht zu betreiben sowie flexibel und vielfältig einzusetzen. Der Großrechner der siebziger Jahre steht heute auf dem Schreibtisch, sei es zu Hause als Heimcomputer oder am Arbeitsplatz als Workstation. Wer auf der Höhe der Zeit ist, hat bei Reisen einen tragbaren PC (Laptop) dabei, führt für bestimmte Arbeiten ein mobiles Datenerfassungsgerät mit sich oder trägt im Portemonnaie Taschenrechner, elektronisches Notizbuch sowie Chipkarte als Ausweis, Scheckkarte und bald auch als Siegelring für elektronische Unterschriften bei sich. Auf diesen vielen (dezentralen) Rechnern entstehen so fast zwangsläufig unzählige Datensammlungen, die leicht vervielfacht und in unterschiedlichsten Zusammenhängen ausgewertet werden können und auf die immer mehr Personen meist ungehinderten und bequemen Zugriff haben.

- Vernetzung - Datenaustausch von jedem mit jedem und über jeden

Die heutige Kommunikationstechnologie ermöglicht Vernetzung auf allen Ebenen: die Arbeitsplatzrechner beispielsweise einer Abteilung einer Behörde werden zusammengeschaltet (LAN); die Mitarbeiter dieser Abteilung können so Daten austauschen und auf gemeinsame Datenbestände zugreifen. Solche lokalen Netze werden z. B. bei vielen Behörden zur Bürokommunikation aufgebaut. Vielfältige regionale und überregionale Netzverbindungen (WAN) stellen den direkten Draht zwischen weit entfernten Kommunikationspartnern her: einzelne Unternehmen betreiben eigene Netze, um Filialen und Geschäftsstellen miteinander zu verbinden; das Landesverwaltungsnetz ermöglicht den Informationsaustausch unter staatlichen und kommunalen Behörden; seit März 1989 können die Universitäten des Landes Daten über das schnelle Forschungsnetz „Baden-Württemberg Extended LAN“ (BelWÜ) austauschen; gleichzeitig können Benutzer in Hochschulen, Forschungsinstituten und Industrie bundesweit über das deutsche Forschungsnetz (DFN) mit

Kollegen an anderen Orten via Computer diskutieren, von ihrem Terminal aus die Rechnerkapazität auswärtiger Großrechner ausnutzen, zur Literaturrecherche auf Datenbanken zugreifen oder elektronisch Post verschicken und empfangen. Durch Verbindung von Netzen untereinander entstehen weltweite Kommunikationsnetze. So stellt das öffentliche, jedem zugängliche DATEX-P-Netz der Deutschen Bundespost die Basis sowohl für die Kommunikation mit örtlichen Partnern als auch mit Teilnehmern sei es in Ägypten, Antigua, Vanuatu oder Venezuela dar. Zusammen mit der allgemeinen Verfügbarkeit der EDV-Technologie ermöglicht diese Vernetzung

- neuartige Formen des Zahlungsverkehrs (von Geldautomaten über Kreditkarten bis hin zum bargeldlosen Zahlungsverkehr an elektronischen Kassen [PoS]),
- Bürokommunikation mit elektronischer Post und Dokumentenaustausch,
- Direktzugriff auf (zentrale) Datenbanken,
- Ferndiagnose, Fernsteuerung und Fernwartung von Rechnern, aber auch
- Fernwirken und Fernmessen (Fernablesen von Zählern für Strom, Gas, Wärme, Wasser usw. und die Fernsteuerung von Heizungsanlagen bis hin zum Fernelektrocardiogramm und zur Vermittlung von Taxen an Hotels).

– Integration – Multifunktionalität ist angesagt

Der Nutzen des Ganzen ist nur dann größer als die Summe des Nutzens seiner Teile, wenn diese Teile reibungslos zusammenarbeiten. So erbringt die IuK-Technik den größtmöglichen Nutzen, wenn sich einzelne Anwendungen fugenlos in ein ganzheitliches Gesamtkonzept einpassen, wenn Medienbrüche bei der Übermittlung und Mehrfachhebung von Daten vermieden und wenn eben alle notwendigen Daten zur rechten Zeit an der richtigen Stelle und in der passenden Darstellung zur Verfügung gestellt werden können. Die dazu notwendige Integration ist auf vielfältige Weise möglich:

- Verfahren zu integrieren, heißt bisher eigenständige Verfahren zu einem neuen Ganzen zusammenzufügen. So strebt z. B. die computerunterstützte Produktion (CIM) an, die einzelnen Produktionsschritte Planung, Entwurf, Entwicklung, Herstellung und Vertrieb unter einen Hut zu bringen. Die Zusammenfassung von Personalinformationssystem und Betriebsdatenerfassung erlaubt die schnellere Abwicklung von Vorgängen aber auch einen mühelosen Abgleich von Daten aus unterschiedlichen Bereichen. Das heutige Büro schließlich wird durch Integration der Teilverfahren Textverarbeitung, elektronische Post, Registratur usw. automatisiert und so rationalisiert.
- Verschiedene Dienste werden über ein einziges Kommunikationsmedium oder in einheitlicher Weise angeboten und so integriert. Das dienstintegrierende Telekommunikationsnetz (ISDN) der Deutschen Bundespost erlaubt die Übermittlung von Sprache, Text, Daten und Bildern. Damit können die bisher getrennten Dienste wie Telex, Telefax, Btx, Temex, Datenaustausch usw. unter einer einzigen Nummer über eine einzige Leitung und mit wesentlich gesteigerter Übertragungsgeschwindigkeit genutzt werden. Wer dies unbedingt will, ist seit der Verbindung von Telefon und Mobilfunk nie ohne Anschluß an Zeitgenossen, die einen Cityruf-Empfänger in der Westentasche tragen, kann man jederzeit telefonisch im Großstadtbereich einfache Nachrichten übersenden. Leute mit Autotelefon oder

mit dem Mobiltelefon in der Jackentasche sind sogar überall erreichbar und können selbstverständlich auch selbst von überall her telefonieren.

- Funktionen können programm- oder gerätetechnisch integriert werden. Programmpakete zur Textverarbeitung, Tabellenkalkulation, Datenbankanwendung und Kommunikation ermöglichen, Dokumente, die als elektronische Post empfangen wurden, zu bearbeiten, mit Grafiken und Bildern anzureichern, Daten aus Datenbanken in tabellarischer Form einzufügen und so bearbeitete Dokumente gleich an den nächsten Adressaten weiterzuleiten. Eine multifunktionale Chipkarte kann gleichermaßen zum Zutritt in ein bestimmtes Gebäude, zum Telefonieren, zum Mittagessen in der Kantine oder zum Signieren elektronischer Dokumente berechtigen.

Auch die letzte Hürde auf dem Weg zu einem reibungslosen Datenaustausch zwischen Rechnern und einem bruchlosen Zusammenspiel von Verfahren soll möglichst schnell genommen werden: bisher können Produkte verschiedener EDV-Hersteller vielfach nicht miteinander vernetzt oder integriert werden, weil sie in der Regel nicht kompatibel sind. Nunmehr sollen internationale Standards die fehlende Einheitlichkeit von Rechnersystemen, Betriebssystemen, Programmiersprachen, Datenbanksystemen und Anwendungssoftware wieder herstellen und so die Vernetzung und Integration erleichtern.

2. Situation in der öffentlichen Verwaltung

Auch die Landesregierung will die Möglichkeiten der modernen IuK-Technik möglichst umfassend nutzen. 1984 hat sie dazu im sog. Landessystemkonzept allgemeine Zielvorgaben entwickelt und seit dieser Zeit ihre Realisierung vorangetrieben.

2.1 Zur aktuellen Situation

Nachdrücklich gefördert hat die Landesregierung in den letzten Jahren den Aufbau des Landesverwaltungsnetzes und die Büroautomation mit den Pilotprojekten „Büroautomation bei den Regierungspräsidien (BAR) und Büroautomation bei den Familiengerichten (BAF)“.

2.1.1 Das Landesverwaltungsnetz

Kernstück des Landessystemkonzepts ist das Landesverwaltungsnetz. Mit seinem Aufbau soll die Grundlage für einen umfassenden Informationsaustausch zwischen den Behörden im Land ermöglicht werden.

- Sein Ausbau geht langsamer voran als dies ursprünglich geplant war. Derzeit sind an dieses Netz ca. 240 Dienststellen mit ihren Datenendgeräten und weiteren dezentralen Systemen angeschlossen, darunter immerhin 95 % aller Umweltbehörden. Die Mitarbeiter dieser Behörden können zur Zeit von über 1 500 Datenendgeräten (Terminals und PC) auf EDV-Verfahren, die über das Landesverwaltungsnetz angeboten werden, zugreifen. Für die nächsten Jahre wird der Anschluß von rd. 15 000 Bildschirmen erwartet.
- Auch die Anbindung anderer von den Verwaltungen betriebenen Netze an das Landesverwaltungsnetz schreitet nicht ganz so rasch voran, wie dies vorgesehen war. Lediglich die Netze des Gemeinsamen Rechenzentrums von Innen-, Finanz-, Wirtschafts-, So-

zial- und Justizministerium, des Statistischen Landesamts und der Gemeinsamen Datenverarbeitungsstelle des Landwirtschafts- und Umweltministeriums sind bisher in das Landesverwaltungsnetz integriert und damit dessen Bestandteil geworden. Die Integration der Netze der Finanzverwaltung mit mehreren tausend Datenendgeräten ist erst in Arbeit. Für die Anbindung des Netzes der Kultusverwaltung speziell an den Rechner des Statistischen Landesamts sind derzeit die Programmierarbeiten im Gang. Das Netz der Polizei soll zunächst so mit dem Landesverwaltungsnetz gekoppelt werden, daß nur ein Austausch von Dokumenten zwischen Teilnehmern der beiden Netze möglich ist; die dazu notwendigen Leitungsverbindungen sind schon installiert. Technische Probleme führten dazu, daß der ursprünglich im Sommer vorgesehene Systemtest erst im Februar 1990 vorgenommen werden kann. Schwierigkeiten mit der Anschlußtechnik verhinderten es, daß die 44 Landratsämter und Bürgermeisterämter der Stadtkreise – wie als erster Schritt zum Anschluß aller Kommunen geplant – zum Ende des Jahres an das Landesverwaltungsnetz angeschlossen werden konnten.

2.1.2 Büroautomation

Ein recht uneinheitliches Bild bietet sich bei der Büroautomation und zwar sowohl was die technischen Lösungen als auch was den Ausbaustand und die Einsatzbreite angeht:

- Im Rahmen des Projekts Büroautomatisierung der Regierungspräsidien (BAR) begann 1988 die Installation je eines Büroautomationssystems in jedem der vier Bildschirme auf den Schreibtischen. Der Schreibdienst kann Schriftsätze aller Art erstellen, die dann von den Sachbearbeitern bequem korrigiert werden können und anschließend zum Versand ausgedruckt werden. Da die Büroautomationssysteme auch an das Landesverwaltungsnetz angeschlossen sind, können auf diesem Weg Dokumente ausgetauscht werden. Bisher ist jedoch an den elektronischen Arbeitsplätzen bei weitem noch nicht all das möglich, was die Landesregierung einmal geplant hat. So läßt sich das Mitzeichnungsverfahren, wie es in der öffentlichen Verwaltung überall praktiziert wird, vorerst elektronisch nicht durchführen. Muß ein Schriftstück, das auf dem Computer erstellt wurde, von mehreren Personen mitgezeichnet werden, dann muß man es auf Papier ausdrucken und jeder Beteiligte hat – wie bisher auch – sein Namenskürzel darunter zu setzen, um seine Verantwortung zu dokumentieren. Deshalb müssen solche Schriftstücke auch zu den Akten genommen und in der Registratur abgelegt werden. Eine elektronische Registratur gibt es nämlich auch noch nicht.
- Die Regierungspräsidien sind jedoch keineswegs die einzigen Stellen in der Landesverwaltung, die sich in Büroautomation versuchen. So sind alle Ministerien dabei, ein Büroautomationssystem entweder neu einzurichten oder ein bereits vorhandenes System auszubauen. Sie gehen dabei ganz unterschiedliche Wege: die meisten verwenden dafür einen Abteilungsrechner, andere setzen auf PC-Netze (LAN). Aber auch viele andere Behörden folgen dem allgemeinen Trend zur

Büroautomation, um die Büroabläufe zu rationalisieren. Die dabei eingesetzten Systeme werden dabei durchweg dazu genutzt, Texte am Bildschirm zu erstellen, zu korrigieren, auszudrucken und auszutauschen. Weit seltener trifft man an, daß Büroautomationssysteme die Vorgangsbearbeitung darüber hinausgehend unterstützen, z. B. durch Terminüberwachung, Organisation der Stellvertretung. Wie bei den Regierungspräsidien gehören schließlich auch bei allen anderen Behörden, die die Büroautomation nutzen, elektronische Mitzeichnung und automatisierte Verwaltung von Dokumenten und Schriften noch lange nicht zur üblichen Ausstattung.

2.2 Neue Konzeptionen sind notwendig

Der Fortschritt der IuK-Technik erfordert neue Konzepte sowohl für die Planung, Organisation und Arbeitsunterstützung als auch für Datenschutz und Datensicherheit. Dies gilt auch für den Anschluß dezentraler Systeme an das Landesverwaltungsnetz. Ob man an das Landesverwaltungsnetz nur ein „dummes“ Terminal oder einen PC, eine Workstation oder einen Abteilungsrechner als „intelligentes“ Datenendgerät anschließt, macht einen gravierenden Unterschied. Auf intelligenten Datenendgeräten lassen sich nämlich große Mengen von Daten, die aus zentralen Datenbanken abgerufen werden, lokal weiterverarbeiten. Auf angeschlossenen Personal Computern und erst recht auf Abteilungsrechnern als gleichwertigen Partnern des Zentralrechners können Programme ablaufen, die ihrerseits Daten mit Programmen auf dem Zentralrechner austauschen – sozusagen ohne menschliches Eingreifen. Schon von Personal Computern aus können programmierte, rechnergestützte Eindringversuche gestartet werden. Den sich daraus ergebenden Risiken muß wirksam begegnet werden.

Reichlich spät, nachdem eine ganze Reihe von Behörden die dezentralen Systeme schon längst an das Landesverwaltungsnetz angeschlossen hatte, verabschiedete die Landesregierung Mitte des Jahres 1989 das Datenschutz- und Datensicherheitskonzept für dezentrale Systeme des Landesverwaltungsnetzes (Grobkonzept). Dieses Konzept befriedigt in einer Reihe von Punkten nicht:

- Es ist zu allgemein gehalten und bietet für eine Reihe von offenen Problemen keine Lösungen. So fordert das Grobkonzept z. B. zu Recht, daß bei der elektronischen Post Fälschungen, Störungen, Verzögerungen, Abfangen und andere Manipulationen ausgeschlossen werden müssen. Einen Weg, wie diesen Anforderungen Rechnung getragen werden kann, zeigt es aber nicht auf. Statt dessen soll zunächst einmal eine Arbeitsgruppe die Anforderungen in einem Pflichtenheft auflisten und dann in Kooperation mit einem Hersteller klären, wie ihnen Rechnung getragen werden kann. Meinem Hinweis, am Markt schon angebotene Systeme könnten mit Hilfe von Chipkarten und eines Verschlüsselungsverfahrens mit öffentlichen Schlüsseln Vertraulichkeit, Integrität von elektronischen Botschaften und Authentizität des Absenders durch eine elektronische Unterschrift gewährleisten, wollte das Innenministerium nicht folgen. Die Folge ist, daß bei mitzeichnungsbedürftigen Vorgängen nach wie vor das seither übliche Umlaufverfahren praktiziert werden muß und das fertige Dokument mit einem angefügten („gez. Schlußzeichner“) über das Netz geht. Der Empfänger kann also nicht absolut sicher sein, daß ein Dokument, das ihm zuge-

gangen ist, tatsächlich auch von dem stammt, der als Absender angegeben ist.

- Entgegen meiner Empfehlung ist das Grobkonzept nicht hersteller- und produktunabhängig gehalten. So hat es sich auf ein Produkt und die dazu notwendigen Dokumentenformate des Marktführers zur Dokumentenverwaltung und -verteilung festgelegt und dennoch ein Vierteljahr später angekündigt, es wolle sich nun nach einem Nachfolgeprodukt umschauen.
- Es fehlen Leitlinien für den Umgang mit Protokolldaten, die Testqualität von Sicherheitseinrichtungen und die obligatorische Verwendung von Testdaten bei der Fehlersuche.
- Nur mit Mühe konnte ich das Innenministerium dazu bewegen, im Grobkonzept darauf hinzuweisen, daß auf einen Einsatz einer IuK-Technik verzichtet werden muß, wenn dabei der Datenschutz oder die Datensicherheit nicht im erforderlichen Maße gewährleistet werden kann. Ursprünglich wollte es sogar ausdrücklich festlegen, daß der Verzicht auf den Einsatz einer Technik aus Gründen des Datenschutzes oder der Datensicherheit möglichst nicht erwogen werden soll.

2.3 Das Kontrollproblem

Die Entwicklung der IuK-Technik und ihr ständig steigender Einsatz in der Verwaltung stellen die unabhängige Datenschutzkontrolle vor immer größere Probleme:

- War die Kontrollaufgabe schon schwierig genug, solange sich die automatisierte Datenverarbeitung auf Rechenzentren konzentrierte, so potenziert sich diese Problematik durch die ständig zunehmende Dezentralisierung der Datenverarbeitung, den massenhaften Einsatz von Personal Computern, die Vernetzung und die unaufhaltsame Ausdehnung der Anwendungsmöglichkeiten der EDV.
- Zu dem dadurch ausgelösten Mengenproblem kommt ein weiteres hinzu: die hohe Innovationsgeschwindigkeit in der IuK-Technik und die Vielzahl der Hersteller von Hardware und Software bescheren eine Produkt- und Variantenvielfalt, die von einzelnen praktisch nicht mehr zu übersehen ist. Beispielsweise setzen die Ministerien zum Anschluß ihrer Dienststellen an das Landesverwaltungsnetz mittlerweile mehr als 10 unterschiedliche Anschlußtechniken ein. Hier nur einigermaßen einen Durchblick zu behalten, ist praktisch nicht mehr möglich. Ist es schon schwierig genug zu sagen, daß alle die unterschiedlichen Groß-, Abteilungs- und Arbeitsplatzrechner mit ihren verschiedenen Betriebssystemen und Datenbanken, die auf diverse technische Art und Weise und nach unterschiedlichen Netzstandards vernetzt sind und mit verschiedenen Programmiersprachen programmiert werden, richtig zusammenarbeiten, um wieviel schwieriger ist es erst zu kontrollieren, ob in diesem vielfältigen und eng gekoppelten System alle Anforderungen an Datenschutz und Datensicherheit befriedigt werden, ganz zu schweigen davon, Sicherheitslücken auszumachen.

Der langen Rede kurzer Sinn: den Wirkungsmöglichkeiten der unabhängigen Datenschutzkontrolle sind Grenzen gesetzt. Ihr bleibt oft genug nur noch die Rolle eines Mahners und Warners, der Probleme und Lösungsmöglichkeiten aufzeigt und auf Schwachstellen hinweist.

3. Aus der Kontrollpraxis

Obwohl von einer Einheitlichkeit der EDV-Landschaft in der öffentlichen Verwaltung nun wirklich keine Rede sein kann, zeigt die Kontrollpraxis doch leider auch immer wieder eine Reihe von immer gleichen Fehlern und Mängeln und dies trotz eines Jahrzehnts Aufklärung in Sachen Datenschutz. Besondere Sorge macht der Einsatz von Personal Computern, aber auch die Datenverarbeitung auf Großrechnern entspricht häufig nicht den Anforderungen des Landesdatenschutzgesetzes.

3.1 Probleme beim PC-Einsatz

Jeder, der verantwortlich personenbezogene Daten verarbeitet, muß die datenschutzrechtlichen Anforderungen erfüllen – ganz gleich, ob er dazu Großrechner, EDV-Systeme der mittleren Datentechnik oder Personal Computer einsetzt. Wer personenbezogene Daten auf einem Personal Computer verarbeitet, hat es aus folgenden Gründen besonders schwer, den Vorgaben des Landesdatenschutzgesetzes zu entsprechen:

- Häufig haben viele Personen meist ungehinderten Zugang zum PC.
- Die Benutzer gehen weitgehend unkontrollierbar mit Disketten und Ausdrucken um: sie können Daten einfach auf eigene Disketten kopieren, diese leicht anderswo lesen und so die Daten unrechtmäßig nutzen.
- Es gibt Hilfsprogramme, die es erlauben, auf gespeicherte Daten eines Verfahrens auch unabhängig von diesem und damit unkontrolliert zuzugreifen.
- Das fast überall eingesetzte Betriebssystem für Personal Computer unterscheidet nicht zwischen einzelnen Benutzern und sieht daher keine auf jeden Benutzer individuell zugeschnittenen Berechtigungen vor.
- Es gibt in der Regel keinen benutzerbezogenen Zugriffsschutz für Daten – sei es für Dateien, Datensätze oder gar für Datenfelder.
- Daten kann man ohne weiteres durch Austausch von Disketten zwischen verschiedenen Personal Computern übermitteln. Ein solcher Austausch ist kaum zu kontrollieren.
- Da in den meisten PC-Verfahren keine Protokollierung vorgesehen ist, können Verantwortliche nicht feststellen, wer welche Daten wann eingegeben hat.
- Mit einigen der gängigen Programmierhilfsmittel lassen sich schnell eigene Programme erstellen oder bestehende Programme abändern. Immer mehr Menschen können mit dem Standard-PC umgehen und haben keine Probleme, unbefugt fremde Disketten zu lesen oder zu manipulieren.
- Bei der Datenverarbeitung auf Großrechnern anerkannte organisatorische Prinzipien, wie z. B. das Vier-Augen-Prinzip oder die Funktionstrennung, lassen sich auf Personal Computer nicht realisieren: ein- und dieselbe Person kann ohne weiteres programmieren und Daten erfassen, auswerten, archivieren oder löschen.

Diese Randbedingungen des PC-Einsatzes sind schon lange bekannt. Auf die daraus resultierenden Probleme für den Datenschutz habe ich schon seit meinem 6. Tätigkeitsbericht (LT-Drs. 9/2540, S. 32 ff.) wiederholt hingewiesen.

3.1.1 Der unverbundene PC

Das vorwiegend eingesetzte Betriebssystem für unverbundene (stand alone) Personal Computer weist bedauerlicherweise überhaupt keinen eigenen Zugriffsschutzme-

chanismus auf. Den dargelegten Risiken für den Schutz personenbezogener Daten muß man also durch zusätzliche Maßnahmen begegnen. Die großen Hersteller von Personal Computern bieten jedoch (noch) keine eigenen Sicherheitsprodukte an, die hier Abhilfe schaffen könnten, und überlassen diesen Produktbereich dem EDV-Zubehörhandel. Eine Reihe kleinerer Unternehmen hat diese Marktlücke entdeckt und bietet inzwischen eine Fülle von Hardware-/Software-Sicherheitsvorkehrungen unterschiedlichster Qualität auf dem Markt an. Die Unterschiede sind vor allem darauf zurückzuführen, daß es grundsätzlich wesentlich schwieriger ist, Sicherheitsvorkehrungen nachzurüsten, als solche beim Entwurf eines Betriebssystems gleich mit einzubeziehen.

Bleibt nur die Frage: welches Sicherheitsprodukt ist geeignet und zuverlässig? Die Antwort fällt schwer, gilt es doch, sich unabhängig von den vielversprechenden Beteuerungen der Hersteller ein zutreffendes Bild von Leistungsfähigkeit und Qualität solcher Produkte zu machen. Eine kritische Beurteilung dieser Produkte ist unbedingt notwendig; denn wenn sie Sicherheit nur vorgaukeln, wiegen sie die Betreiber von Personal Computern in Sicherheit. Diese verlassen sich auf die vermeintliche zusätzliche Sicherheit; weitere flankierende organisatorische Maßnahmen erscheinen überflüssig. Das Risiko vergrößert sich.

Nachdem die Landesverwaltung schon sehr früh damit begonnen hatte, ebenfalls Personal Computer einzusetzen, wäre es eigentlich Sache der Ministerien gewesen, sich unverzüglich dieser Problematik anzunehmen, um so sicherzustellen, daß von vornherein nur zuverlässige Sicherheitsprodukte Verwendung finden. Das geschah jedoch erst im Frühjahr 1989, als die Landesregierung eine Studie über PC-Sicherheitsprodukte in Auftrag gab, die solche Produkte am Markt bewerten soll. Bis jetzt hat das beauftragte Institut erst einmal die Angaben der Hersteller von elf Sicherheitsprodukten zusammengestellt.

Mit handfesten Ergebnissen dürfte so bald nicht zu rechnen sein, da dazu rigorose, aufwendige Testverfahren notwendig sind, die viel Erfahrung und viel Fingerspitzengefühl erfordern, von der Schwierigkeit einer gerechten, vergleichenden Bewertung ganz zu schweigen. Immerhin, das Innenministerium erwartet im Frühjahr 1990 erste Ergebnisse.

Vielleicht zeichnet sich eine Lösung des Problems von ganz anderer Seite ab: eine neu eingerichtete Bundesbehörde, die Zentralstelle für Sicherheit in der Informationstechnik (ZSI) hat sich ebenfalls der Problematik angenommen und auch schon erste Produkte anhand der nationalen Bewertungskriterien beurteilt.

3.1.2 Der vernetzte PC

Im Gegensatz zum Standard-Betriebssystem für einzelne Personal Computer sind Zugriffsschutzmechanismen in Betriebssystemen für Nahbereichsnetzwerke (LAN) für Personal Computer schon allein deshalb notwendig, damit sich Benutzer, die über das Netz (gleichzeitig) auf Daten zugreifen, nicht in die Quere kommen. Über Paßwörter stellt das Netzbetriebssystem sicher, daß der einzelne Benutzer jeweils nur auf bestimmte Daten, Verfahren und Kommandos zugreifen kann. Damit ist aller-

dings die Gefahr noch nicht beseitigt, daß jemand Daten z. B. auf Disketten kopiert, die Datenträger unbefugt fortträgt und die Daten dann anderweitig nutzt. Dieser Mißbrauch kann am ehesten dadurch verhindert werden, daß abgesehen von dem für die Speicherung zentraler Daten ausgerüsteten und daher auch besonders zu überwachenden zentralen Personal Computer (file server) alle anderen PC im Netz erst gar nicht mit einem Disketten-Laufwerk ausgerüstet werden.

3.1.3 Ad hoc-Programmierung

Ein weiteres häufig angetroffenes Problem stellt der Einsatz von integrierten Programmpaketen zu Textverarbeitung, Tabellenkalkulation, Datenbankanwendungen und gegebenenfalls auch zum Versand von elektronischer Post dar. Diese erlauben neben der konventionellen Textverarbeitung, sehr bequem Listen und Übersichten zu erstellen und auf dem laufenden zu halten, ad hoc eigene Datenbankprogramme zur Auswertung der gespeicherten Daten zu schreiben und Daten über das Telefon auszutauschen. Was dem erfahrenen PC-Benutzer ein Kinderspiel ist, kann sich auch der noch Unerfahrene leicht anhand des zum Programmpaket gehörenden Handbuchs aneignen und so recht bald erste kleinere Auswertungen, Statistiken und dergleichen programmieren. Unter solchen Bedingungen kann die speichernde Stelle schlimmstenfalls gar nicht wissen, wer welche der ihrer Obhut anvertrauten personenbezogenen Daten in welcher Weise verarbeitet, ausgewertet oder sonstwie nutzt. Ebenso ist auch eine Funktionstrennung nicht zu verwirklichen, also Systemprogrammierung, Anwendungsprogrammierung und Operating zu trennen und damit dem Organisationsprinzip „unterschiedliche Mitarbeiter für unterschiedliche Aufgaben“ Rechnung zu tragen. Je nach Sensibilität der gespeicherten Daten und den sonstigen getroffenen Zugriffsschutzmaßnahmen darf daher die in solchen integrierten Programmpaketen vorhandene Möglichkeit zu programmieren gezielt nur einigen wenigen Benutzern eingeräumt und muß für alle anderen gesperrt werden. Andernfalls darf man ein solches Produkt überhaupt nicht einsetzen.

3.2 Andere häufige Mängel

In der Mehrzahl der Kontrollberichte meines Amtes muß ich darauf zu sprechen kommen, daß der Paßwortschutz unzulänglich war und es an der gebotenen Terminalbeschränkung fehlte. Dazu im einzelnen:

- Unzureichender Paßwortschutz

Obwohl es schon längst dem Stand der Technik entspricht, die Identität der Benutzer von Rechensystemen durch Paßwörter zu prüfen, befriedigt fast bei jeder Kontrolle der Paßwortschutz nicht. Üblicherweise ist die Benutzung eines Rechners an die Eingabe einer sog. Benutzerkennung und eines persönlichen Paßworts geknüpft. Mit der Benutzerkennung und dem nur ihm bekannten Paßwort weist sich ein Benutzer als berechtigt aus. Solange nur er das zugehörige Paßwort kennt, kann niemand anders den Rechner „unter falschem Namen“ nutzen. Wird das Paßwort anderen bekannt, ist der Zugriffsschutz weitgehend hinfällig, da Benutzerkennungen meist öffentlich oder leicht zu erschließen sind. Paßwörter müssen also unbedingt geheimgehalten werden. Wer sein Paßwort zur Erinnerung auf einen Zettel schreibt und diesen an sein Terminal heftet, provoziert einen

Mißbrauch genauso wie jemand, der sein Portemonnaie verliert – mit Scheckkarte und einem Zettel, auf dem er seine Geheimnummer notiert hat. Aus dieser absoluten Notwendigkeit, Paßwörter geheimzuhalten und zu verhindern, daß sie schnell durchprobiert oder leicht erraten werden können, leiten sich eine Reihe von Regeln im Umgang mit Paßwörtern ab:

- Paßwörter dürfen nicht trivial sein
Besonders beliebt sind seit je Vornamen von Frau oder Freundin, Geburtsdatum, Benutzerkennung selbst, Hersteller des Rechners, Name oder Rechnertyp. Diese Paßwörter sind zu leicht zu erraten. Trivial sind aber auch andere Paßwörter: so haben z. B. die Mitarbeiter des Kommunalen Rechenzentrums Mittlerer Neckar, die für das EDV-Verfahren „Ausländerwesen“ (AWES) als Benutzerverwalter tätig sind, schlauerweise genau AWES als Paßwort verwendet. Viel Phantasie hätte ein Unbefugter hier nicht aufbringen müssen, um auf Ausländerdaten zuzugreifen, da in diesem Fall zudem noch jeweils die Familiennamen der Mitarbeiter als Benutzerkennung verwendet wurden. Dem kann durch systemtechnische Vorkehrungen, die nur Paßwörter mit Ziffern oder Sonderzeichen oder mit einer Mischung von Groß- und Kleinbuchstaben akzeptieren und verhindern, daß ein Benutzer dasselbe Paßwort mehrfach hintereinander verwendet, entgegengewirkt werden. Die etwa 1. Buchstaben der Worte eines Satzes ergeben brauchbare und gleichzeitig leicht zu merkende Paßwörter: **De1.BdWeS** . . .
- Paßwörter dürfen nicht zu kurz sein
Je kürzer ein Paßwort ist, desto leichter kann es durch Ausprobieren erraten werden. Wenigstens in Dienstanweisungen sollten speichernde Stellen deshalb Mindestlängen für Paßwörter vorgeben. Besser ist es jedoch, wenn das EDV-System selbst nur Paßwörter mit einer vorzugebenden Mindestlänge akzeptiert. Diese hängt dabei von der Größe des Zeichenvorrats für Paßwörter ab: je weniger Zeichen zur Verfügung stehen, um so länger müssen die Paßwörter sein, will man denselben Schutz gegen Ausprobieren erreichen.
- Paßwörter dürfen nicht für immer und ewig gelten
Auch dieses würde die Geheimhaltung des Paßworts gefährden. Wie lange ein Paßwort gültig sein soll, hängt dabei gleichermaßen von der Sensibilität wie vom organisatorischen Umfeld ab. Personen mit weitergehenden Berechtigungen (z. B. System- oder Benutzerverwalter) sollten ihre Paßwörter häufiger wechseln müssen als normale Benutzer.
- Paßwörter müssen dann geändert werden, wenn sich das Gefüge der Zuständigkeiten ändert
An die Benutzerkennung, deren Benutzung ja durch Paßwort geschützt ist, sind in aller Regel auch die auf den jeweiligen Benutzer zugeschnittenen Berechtigungen geknüpft. Diese müssen bei jeder Änderung der Aufgaben eines Mitarbeiters entsprechend angepaßt werden. Insbesondere beim Ausscheiden eines Mitarbeiters muß seine Benutzerkennung gelöscht oder, wo dies nicht möglich ist, das zugehörige Paßwort abgeändert werden.
- Paßwörter müssen vom Betriebssystem verschlüsselt gespeichert werden
Ist dies nicht der Fall, können Benutzerverwalter oder sonstige Insider Benutzerkennung und Paßwort im Klartext lesen und „unter falschem Namen“ auf alle die Daten

zugreifen, die unter der fremden Benutzerkennung zugänglich sind. An die Verschlüsselung von Paßwörtern sind daher hohe Anforderungen zu stellen.

- Paßwörter dürfen nicht unverdeckt eingegeben werden können

Noch immer kommt es vor, daß Paßwörter bei der Eingabe am Bildschirm sichtbar sind, so daß jeder, der dem Eingebenden über die Schulter schaut, mitlesen kann.

- Nur wenige Fehlversuche mit falschen Paßwörtern dürfen möglich sein

Da man sich bei der Eingabe von Benutzerkennung oder Paßwort auch einmal vertippen kann, muß es möglich sein, es noch einmal zu versuchen. Die Zahl solcher zugelassenen Fehlversuche darf allerdings nicht unbegrenzt sein, da sonst Personen mit unlauteren Absichten eine große Zahl von Paßwörtern – möglicherweise auch per Programm – durchprobieren könnten. Um dies zu verhindern, muß das Betriebssystem oder das EDV-Verfahren nach einigen Fehlversuchen weitere Eingaben wirksam unterbinden. Dies kann man z. B. systemtechnisch mit einer schnell zunehmenden Wartezeit bis zum nächsten zulässigen Versuch erreichen.

- Fehlende Terminalbeschränkung

Je mehr Mitarbeiter einer Behörde an Bildschirmen arbeiten, um so eher besteht die Möglichkeit, daß ein Unbefugter Kenntnis von einem Paßwort erhält. Wer aber einmal die Paßwörthürde genommen hat, der kann grundsätzlich von jedem Terminal aus auf alles und jedes zugreifen. Um dieses Mißbrauchsrisiko zu beschränken, sollte mit systemtechnischen Maßnahmen erreicht werden, daß Mitarbeiter bestimmte EDV-Verfahren nur von bestimmten Datensichtgeräten aus nutzen können. Von einem im Sozialamt aufgestellten Terminal sollte man also z. B. nur auf das zur Erledigung der Aufgaben des Sozialamts eines Landratsamts eingesetzte EDV-Verfahren zugreifen können und nicht etwa auch auf das Verfahren, das das Landratsamt bei der Abwicklung von Verkehrsordnungswidrigkeiten unterstützt. Eine solche, an den einzelnen Aufgaben orientierte Terminalbeschränkung ist erst recht dann sinnvoll und angemessen, wo Mitarbeiter zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben über weitgehende Berechtigungen verfügen müssen. Dies gilt insbesondere für System- oder Benutzerverwalter, die u. a. alle sicherheitserheblichen Maßnahmen am System treffen bzw. Berechtigungen vergeben oder entziehen müssen.

- Fehlen der automatischen Abmeldung bei Arbeitsunterbrechungen

Mitarbeiter, die ihr Terminal „mitten im Verfahren“ unbefugter verlassen, machen es Unbefugten sehr leicht, auf personenbezogene Daten zuzugreifen. Rechnersysteme oder EDV-Verfahren sollten daher so ausgelegt sein, daß der Benutzer bei längeren Arbeitspausen vom Verfahren abgemeldet und sein Bildschirm abgedunkelt wird.

- Unzulängliche Tests, fehlende Freigabe und unzureichende Dokumentation von Programmen

Jede Behörde ist dafür verantwortlich, daß die von ihr eingesetzten EDV-Verfahren von Anfang an und auch nach jeder Änderung oder Anpassung ordnungsgemäß arbeiten. Dazu muß sie eine Reihe von Regeln beachten, die bei der Entwicklung eines Verfahrens anfangen, Test, Freigabe und Dokumentation des Verfahrens umfassen, Schulung der Mitarbeiter nicht ausklammern und erst mit der Außerbetriebnahme des Verfahrens aufhören.

- Programme sind so zu entwickeln, daß sie auch für Programmierer, die nicht an der Entwicklung beteiligt waren, verständlich sind und von diesen betrieben, gewartet und gepflegt werden können.
 - Programme sind vor dem ersten Einsatz und nach jeder Änderung auf Herz und Nieren zu testen. Dabei darf man selbstverständlich nur Test- und keine Echt-Daten verwenden. Die Testergebnisse sind festzuhalten.
 - Programme sind als Teil eines EDV-Verfahrens vollständig und immer auf dem neuesten Stand zu dokumentieren. Denn nur anhand der Dokumentation kann eine Behörde entscheiden, ob ein EDV-Verfahren ihren Anforderungen und damit insbesondere auch den Anforderungen an Datenschutz und Datensicherheit entspricht, und sicher sein, daß es wirklich das leistet, was es leisten soll. Erst wenn eine Behörde dies festgestellt hat, darf sie ein Verfahren zum Einsatz freigeben. Auch diese Freigabe muß selbstverständlich dokumentiert werden. Dies muß insbesondere auch dann gelten, wenn PC-Verfahren z. B. mit solchen Datenbanksystemen programmiert werden, die dem Benutzer/Anwender prinzipiell den gesamten Kommandovorrat zur Verfügung stellen und ihn daher in die Lage versetzen, jedes Programm jederzeit nach Belieben abzuändern.
- Logisch, nur physikalisch ist richtig gelöscht!
Anders als viele Betriebssysteme unterscheiden viele Benutzer nicht zwischen logischem und physikalischem Löschen. Dabei besteht doch die logische Löschung einer Datei lediglich im Setzen eines Merkers im Dateiverzeichnis. Derartige Löschungen können daher leicht rückgängig gemacht werden. Das Landesdatenschutzgesetz verlangt aber, daß zu löschende Daten für immer unkenntlich gemacht werden. Deshalb müssen gespeicherte Daten physikalisch, d. h. durch Überschreiben irreversibel gelöscht werden. Dazu genügt es freilich nicht, Datenträger nur neu zu formatieren, also Disketten oder Festplatten mit Steuerinformationen neu zu beschreiben. Auch bei einem solchen Vorgehen sind nämlich häufig gespeicherte Daten noch lesbar.

12. Teil: Das neue Landesdatenschutzgesetz

1. Der Anlauf

Lang, sehr lang hat es gedauert, bis die Landesregierung sich dazu durchringen konnte, initiativ zu werden und einen Entwurf für ein neues Landesdatenschutzgesetz vorzulegen. Jetzt zum Jahresende, fast auf den Tag genau zehn Jahre nach Erlass des alten Landesdatenschutzgesetzes, präsentierte sie das Ergebnis ihrer Bemühungen und gab einen Gesetzentwurf zur Anhörung an die Verbände frei. Den Weg dahin machte sich das für die Erarbeitung des Gesetzentwurfs zuständige Innenministerium nicht einfach. Da man die Sache offenbar als heiß empfand, sollte und wollte man im Hause Schlee keinen Alleingang wagen und so, wie das im allgemeinen üblich ist, sofort einen Gesetzentwurf erarbeiten. Statt dessen fertigte man im August zunächst einmal eine Kabinettsvorlage an, um sich vom Ministerrat einige sogenannte Eckpunkte absegnen zu lassen. Ob sich der Aufwand dafür gelohnt hat, darf zumindest bezweifelt werden:

- Immerhin kam man dabei zu dem zutreffenden Ergebnis, daß das neue Landesdatenschutzgesetz den Umgang mit persönlichen Daten umfassend regeln soll. In seinen Anwendungsbe-
reich werden deshalb entgegen dem jahrelangen Credo der Landesregierung auch die Erhebung von Daten und deren Verarbeitung außerhalb von Dateien einbezogen. Ganz so revolutionär, wie sich das zunächst anhört, ist das nun freilich nicht. Denn diese Konzeption hat sich mittlerweile in Bund und Ländern durchgesetzt und ist damit zur opinio communis geworden. Baden-Württemberg hat, das sei gerne anerkannt, nachgezogen.
- Fixiert wurde auch die Rechtsstellung der unabhängigen Datenschutzkontrolle: insoweit soll alles beim alten bleiben. Diese bekanntlich seit jeher im parlamentarischen Raum umstrittene Lösung halte auch ich nicht für ideal. Ich meine, der unabhängigen Datenschutzkontrolle sollte die gleiche Rechtsstellung wie dem Landesrechnungshofs eingeräumt werden.
- Bei der Frage, ob die Datenschutzkontrolle wenigstens im Fall der Eingabe von Bürgern auch die Datenverarbeitung in Akten prüfen dürfen soll, gab man sich wegen der befürchteten totalen Kontrolle der Verwaltung durch meine Mini-Dienststelle äußerst zurückhaltend: ein Prüfungsrecht soll es nur geben, wenn im Einzelfall tatsächlich Anhaltspunkte für eine Rechtsverletzung vorliegen.

Das war's dann schon mit den Eckpunkten. Ansonsten beschloß der Ministerrat hehre allgemein anerkannte Grundsätze, deren Bedeutung sich erst zeigt, wenn man die Ausnahmen kennt. Weil durch die Einschaltung des Ministerrats wegen der Eckpunkte einige Zeit verstrich, geriet das Innenministerium ab Spätsommer unter erheblichen Zeitdruck. Es wollte unbedingt die Zusage des Herrn Innenministers, bis zum Jahresende einen Gesetzentwurf vorzulegen, einhalten. Den Zeitdruck bekamen insbesondere die Ressorts zu spüren: ihnen blieb wenig Zeit zur Abgabe ihrer Stellungnahme, worüber sie sich mit Recht beklagten. Doch Ehre wem Ehre gebührt, das Innenministerium hat es schließlich noch gerade geschafft: der Gesetzentwurf ist da.

2. Das Ergebnis

Der Herr Innenminister ging mit lobenden Worten für den Gesetzentwurf nicht sparsam um; er werde den Schutz der Privatsphäre wesentlich verstärken, meint er in seiner Presseerklärung, mit der er den wesentlichen Inhalt des Entwurfs bekanntgab. Soviel Eigenlob macht freilich mißtrauisch. Entscheidend sind nicht die schönen Worte, welche die Urheber für ihr Werk finden, sondern das, was es tatsächlich damit auf sich hat. Und da sieht es beim Gesetzentwurf anders aus. Gewiß ist die Einbeziehung der Erhebung der Daten und deren Verarbeitung in Akten in den Anwendungsbereichen des Landesdatenschutzgesetzes ein Fortschritt gegenüber dem alten Landesdatenschutzgesetz. Auch ist die Klarstellung, daß jede automatisiert auswertbare Datensammlung eine Datei im Sinne des Landesdatenschutzgesetzes darstellt, im Interesse der Rechtssicherheit zu begrüßen. Nur, all dies ist schon seit langem anerkannter Standard in der Bundesrepublik. Alle neuen Landesdatenschutzgesetze sehen dies vor, auch das neue Bundesdatenschutzgesetz wird sich da einreihen. Folglich kann insoweit von einer besonderen Verstärkung des Schutzes der Privatsphäre wahrlich nicht die Rede sein. Im Gegenteil, es gibt anderes zu vermelden: nicht nur in der Frage der Prüfungskompetenz der unabhängigen Datenschutzkontrolle geht der Entwurf teilweise sogar hinter das zurück, was derzeit geltendes Recht ist. Zudem hat er eine ganze Reihe weiterer Mängel und problematischer Regelungen, von denen jetzt –

der Einfachheit halber in der Reihenfolge, wie sie im Gesetzentwurf auftreten – die Rede ist:

Der Entwurf verzichtet anders als einige neuere Landesdatenschutzgesetze auf eine spezielle Regelung darüber, wie öffentliche Stellen mit Daten ihrer Mitarbeiter umgehen dürfen. Insofern soll es bei der jetzigen allgemein als unbefriedigend anerkannten Rechtslage bleiben. Selbst der Segnungen des neuen Gesetzentwurfs sollen die Mitarbeiter nicht teilhaftig werden. So bleibt Zweckbindung bezogen auf Mitarbeiterdaten ein Fremdwort. Dies alles, obwohl völlig ungewiß ist, bis wann die angekündigten bereichsspezifischen Regelungen erlassen werden.

- Die Verarbeitung personenbezogener Daten soll nicht nur dann zulässig sein, wenn eine Rechtsvorschrift sie vorsieht oder soweit der Betroffene eingewilligt hat, sondern auch dann, wenn eine Rechtsvorschrift sie zwingend voraussetzt. Unter den gleichen Bedingungen sollen auch Daten bei Dritten erhoben und eine Nutzungsänderung vorgenommen werden können. Mit einer solchen Formulierung geht der Gesetzentwurf noch hinter das geltende Landesdatenschutzgesetz zurück, das eine solche Ausdehnung der Befugnis zur Datenverarbeitung nicht kennt. Sie wird dazu führen, daß Behörden aus der Zuweisung einer Aufgabe auch die Berechtigung ableiten werden, die zur Wahrnehmung dieser Aufgabe notwendige Datenerhebung bei Dritten, Speicherung, Übermittlung oder Nutzungsänderung vorzunehmen. Damit wird eine These wiederbelebt, die eigentlich schon längst in der Rumpelkammer der Rechtsgeschichte modert, nämlich der Schluß von der Aufgabe einer Behörde auf ihre Befugnisse.
- Die Einrichtung automatisierter Direktabrufverfahren zwischen verschiedenen Behörden wird praktisch voraussetzungslos zugelassen. Ein solches Verfahren muß nur unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen der Betroffenen und der Aufgaben der beteiligten Stellen angemessen sein. Das ist, mit Verlaub gesagt, Gummi, der sich beliebig dehnen lassen kann. Da die in den letzten Jahren vorangetriebene Vernetzung der Verwaltung in Baden-Württemberg die zur Einrichtung solcher Verfahren notwendigen technischen Voraussetzungen bietet, muß man damit rechnen, daß viele Behörden von einem solch großzügigen Angebot des Gesetzgebers regen Gebrauch machen. Ein absolut unkontrollierbarer Datenaustausch wird die Folge sein.
- Um leichter als bisher den Einsatz neuer IuK-Techniken zu ermöglichen, werden die Anforderungen an die Datensicherheit gesenkt. Der Umfang der Schutzvorkehrungen soll nicht nur, wie bisher, von der Art der Daten abhängen, sondern auch von ihrer Verwendung. Bei der automatischen Verarbeitung frei strukturierter Daten soll zudem auch noch die Technik berücksichtigt und damit eine Absenkung des ansonsten bei der automatisierten Datenverarbeitung notwendigen Schutzniveaus ermöglicht werden.
- Die Generalmächtigung zur Datenerhebung („soweit zur Erfüllung der Aufgaben erforderlich“) ist zu unbestimmt, der Grundsatz, daß Daten beim Betroffenen zu erheben sind und nicht bei Dritten, zu stark durchlöchert. Vor allem aber soll eine Datenerhebung beim Betroffenen selbst, von der er nichts weiß – also insbesondere ein heimliches Beobachten – u. a. dann zulässig sein, wenn die Erfüllung der Aufgabe ihrer Art nach eine solche Erhebung erfordert. Der Betroffene muß nicht einmal benachrichtigt werden, wenn der Grund für das heimliche Vorgehen entfallen ist.
- Zu großzügige Ausnahmen läßt der Gesetzentwurf von dem wichtigen Grundsatz zu, daß für einen bestimmten Zweck erho-

bene Daten grundsätzlich nur für diesen Zweck gespeichert, genutzt und übermittelt werden dürfen.

- Eine Löschungspflicht soll erst dann entstehen, wenn die speichernde Stelle festgestellt hat, daß die Kenntnis der Daten nicht mehr zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Damit kann eine Behörde die Löschung beliebig hinauszögern.
- Der Gesetzentwurf bleibt auf halbem Weg stehen, wenn er anders als die bisher erlassenen neuen Landesdatenschutzgesetze eine Überprüfung der Datenverarbeitung in oder aus Akten durch die unabhängige Datenschutzkontrolle nur in dem Ausnahmefall zuläßt, daß sie ein Bürger anruft und zudem „hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte“ für eine Verletzung seiner Rechte vorliegen. Nicht wahrhaben will damit der Gesetzentwurf, daß auch die Datenverarbeitung in oder aus Akten in das informationelle Selbstbestimmungsrecht eingreift und insoweit – wie die Erfahrung lehrt – die herkömmlichen Kontrollmechanismen der Fach- und Rechtsaufsicht sowie der Kontrolle durch die Gerichte nicht ausreichen, um die Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz in der gebotenen Weise sicherzustellen.
- Bei persönlichen Daten, die dem Steuergeheimnis, dem Arztgeheimnis und dem Personalgeheimnis unterliegen, soll eine Überprüfung durch die unabhängige Datenschutzkontrolle nur noch möglich sein, wenn der Betroffene ausdrücklich hierin einwilligt. Eine solch weitreichende Einschränkung der Kontrollbefugnis ist bisher einmalig im Bundesgebiet: selbst die Bundesregierung geht in ihrem alles andere als fortschrittlichen 1988er Entwurf einer Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes nicht soweit, sondern schließt die Kontrolle nur aus, wenn der Betroffene dem widerspricht. Doch selbst dies war dem Herrn Innenminister noch zuviel. Sein Gesetzentwurf läßt im Ergebnis Kontrollmaßnahmen in weiten Bereichen der Verwaltung des Landes nur noch zu, wenn und soweit ein Bürger ausdrücklich darum bittet. Aber selbst dann noch gibt es Einschränkungen: Prüfungen können nicht erfolgen, soweit die Datenschutzkontrolle dabei auch personenbezogene Daten anderer Personen erfahren würde; gerade so aber ist oft die Sachlage. Erst recht sind systematische Kontrollen bei allen personalverwaltenden Stellen des Landes, der Kommunen und anderer Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts nicht mehr gestattet; selbst Personalinformationssysteme sind in Zukunft für die Datenschutzkontrolle tabu. Auch systematische Kontrollen in der gesamten Steuerverwaltung des Landes und bei den kommunalen Steuerämtern werden ausgeschlossen, dazu solche bei Gesundheitsämtern und öffentlichen Krankenhäusern. Selbst dann, wenn jemand der Datenschutzkontrolle – wie es in der Vergangenheit schon öfter geschah – Steuerlisten, Gehaltsabrechnungen, Computerausdrucke von Krankenhäusern ins Haus schickt, kann sie praktisch nichts mehr tun. Besonders paradox ist dies alles, weil ja Steuergeheimnis, Arztgeheimnis und Personalaktengeheimnis keineswegs absolut gelten, sondern es eine ganze Reihe von Rechtsvorschriften gibt, die eine Weitergabe für alle möglichen Zwecke erlauben, z. B. auch an den Rechnungshof zu Kontrollzwecken. Warum die Landesregierung ausgerechnet der Stelle, die im Interesse der betroffenen Bürger darüber zu wachen hat, daß mit deren Daten nur geschieht, was unsere Rechtsordnung erlaubt, die Wahrnehmung ihrer Kontrollaufgabe unmöglich macht, ist schlechterdings unverständlich. Für sie ist offenbar der Schutz der Bürger vor der unabhängigen Datenschutzkontrolle, dem Anwalt der Bürger, wichtiger als der Schutz der Bürger vor einer Verletzung ihrer Datenschutzrechte durch die Verwaltung. Damit stellt der Gesetzentwurf die Aussa-

gen des Bundesverfassungsgerichts zur Bedeutung der unabhängigen Datenschutzkontrolle auf den Kopf. Dort, wo vorbeugende Kontrolle am wichtigsten ist, soll sie unter scheinheiliger Berufung auf den Datenschutz praktisch verhindert werden.

- Die Forschungsregelung befriedigt nicht, weil sie dem Grundsatz des Vorrangs der Einwilligung nicht Rechnung trägt und zudem in zu großem Umfang auf die Schriftform der Einwilligung verzichtet.
- Die Zweckbindungsregelungen des Gesetzentwurfs sollen nach den Übergangsvorschriften nicht für die Finanzämter gelten. Die Begründung dafür ist ebenso bezeichnend wie paradox: Das Finanzministerium befürchtet, es könne seine bisherige Praxis, Steuerdaten innerhalb der Steuerverwaltung für alle möglichen steuerlichen Zwecke fließen zu lassen, nicht mehr uneingeschränkt fortsetzen. Das Recht hat also der Praxis zu folgen und nicht umgekehrt.

Alles in allem: Der Gesetzentwurf hält nicht, was die Presseerklärung des Herrn Innenministers verspricht. Er enttäuscht, weil er viel zu oft statt dem Bürger der Verwaltung das Sagen gibt. Verbesserungen sind dringend nötig. Da mit dem neuen Landesdatenschutzgesetz der Gesetzgeber die Weichen für die Zukunft des Datenschutzes in Baden-Württemberg stellt, kann ich nur an alle, die dabei mitzuwirken haben, appellieren, sich ihrer Verantwortung bewußt zu sein und dazu beizutragen, daß die Fahrt in die richtige Richtung geht.