

9. Wahlperiode

28. 12. 84

**Mitteilung**

**der Landesbeauftragten für den Datenschutz**

**Fünfter Tätigkeitsbericht  
der Landesbeauftragten für den Datenschutz**

Schreiben der Landesbeauftragten für den Datenschutz vom 28. Dezember 1984 Nr. C 2310:

Anbei übersende ich Ihnen meinen 5. Tätigkeitsbericht, den ich nach § 16 Abs. 2 des Landesdatenschutzgesetzes dem Landtag von Baden-Württemberg zum 31. Dezember 1984 zu erstatten habe.

Dr. Ruth Leuze

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

## INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
<b>1. Teil: Wie steht es um den Datenschutz ?</b>	<b>8</b>
1. Betriebsamkeit statt Aktivität	8
2. Datenschutz in der Realität	10
<b>2. Teil: Herausforderungen der Technik</b>	<b>13</b>
1. Maschinenlesbare Dokumente	13
1.1 Was Maschinen lesen können	13
1.2 Maschinenlesbarer Personalausweis	15
2. Online-Anschlüsse	19
2.1 Wie funktionieren Online-Anschlüsse?	19
2.2 Gefahren der Online-Anschlüsse	21
2.3 Möglichkeiten und Grenzen der Datenschutz- kontrolle bei Online-Anschlüssen	22
3. Bildschirmtext	24
3.1 Das Kompetenzgerangel und seine negativen Folgen	24
3.2 Schwachstellen bei Bildschirmtext	25
4. Fernwirken	26
5. Neuordnung der Medienlandschaft	28
<b>3. Teil: Der Kampf gegen den Krebs</b>	<b>29</b>
1. Krebsregister	29
1.1 Vorgeschichte	30
1.1.1 Medizinische Dokumentation über Krebskranke	30
1.1.2 Bemühungen des Gesetzgebers	31
1.2 Ein Arbeitspapier des Sozialministeriums	32
1.2.1 Inhalt	33
1.2.2 Bewertung	36
1.3 Meine Konzeption	37
1.3.1 Anonymisierungsverfahren	37
1.3.2 Schäfer's Taschencomputer	38
1.3.3 Ausblick	39
2. Klinische Tumorregister	39
2.1 Zugriff auf Patientendaten	40
2.1.1 Tumorzentrum Ulm	41

	Seite
2.1.2 Tumorzentrum Heidelberg	42
2.1.3 Tumorzentren Freiburg und Tübingen	42
2.2 Datensicherung	43
2.2.1 Tumorzentrum Ulm	43
2.2.2 Tumorzentrum Heidelberg	44
<b>4. Teil: Polizei</b>	<b>45</b>
1. Blockadeaktion in Mutlangen und ihre Folgen	45
1.1 Was geschah in Mutlangen?	45
1.1.1 Aufnahme einer Strafanzeige	45
1.1.2 Erkennungsdienstliche Behandlung	46
1.1.3 Speicherung in der Personenauskuftsdatei	46
1.1.4 Vorgesehene Speicherung im bundesweiten Kriminalakten-Nachweis (KAN)	47
1.1.5 Unterrichtung des Landes- und des Bundes- kriminalamts im Rahmen des kriminalpolizei- lichen Meldedienstes in Staatsschutzsachen	47
1.1.6 Speicherung in NADIS	48
1.1.7 Unterrichtung des Landesamts für Verfassungsschutz	48
1.2 Rechtliche Bewertung	49
1.2.1 Erkennungsdienstliche Behandlung	49
1.2.2 Speicherung in der Personenauskuftsdatei	51
1.2.3 Vorgesehene Speicherung im KAN	51
1.2.4 Unterrichtung des Bundeskriminalamts	52
1.2.5 Speicherung in NADIS	53
1.2.6 Unterrichtung des Landesamts für Ver- fassungsschutz	53
2. Weitergabe von Daten an Stationierungstreitkräfte	54
3. Was einem Bürger widerfahren kann, dem jemand seinen Reisepaß stiehlt	56
3.1 Eine Festnahme und ihre Hintergründe	56
3.2 Die erste Reaktion des Bundeskriminalamts	57
3.3 Die weitere Reaktion des Bundeskriminalamts	58
3.4 Mein Änderungsvorschlag	58
4. Der „Wanderungsabgleich“ bei der Polizei	59
5. Wie eine Verfahrensumstellung nicht ablaufen sollte	62

	Seite
<b>5. Teil: Die Register des Kraftfahrt-Bundesamts und das Verkehrsinformationssystem ZEVIS</b>	<b>63</b>
1. Ausgangssituation	63
2. Die Neuerung: ZEVIS — was es weiß und kann	64
3. Rechtsgrundlagen für ZEVIS — wie es bislang war	64
4. Wie es werden soll — eine Vorlage des Bundesministers für Verkehr	65
5. Wie steht es um den Datenschutz?	65
5.1 Online-Abrufe	66
5.1.1 Halter- und Fahrerlaubnisabfrage	66
5.1.2 Online P-Abfrage	68
5.2 Andere Datenübermittlungen	69
5.3 Steckbriefe und Suchvermerke	69
5.4 Fahndungsabgleich	69
<b>6. Teil: Schulen, Bibliotheken, Hochschulen</b>	<b>70</b>
1. Schulen	70
1.1 Der „beforschte“ Schüler	70
1.2 Der „verwaltete“ Schüler	71
1.2.1 Schülerkarteien	71
1.2.2 Was gehen die Noten aller Gymnasiasten das Stuttgarter Oberschulamt an?	72
1.2.3 Berufsberatung von Schülern	72
1.2.4 Was tut der MAD an Schulen?	73
1.2.5 Konsequenzen: Weiterentwicklung des Schulrechts	74
1.3 Der „verwaltete“ Lehrer	74
1.3.1 Lehrerkarteien	74
1.3.2 Gruppenbild mit Lehrern	75
1.3.3 Versetzungsgesuche im Sperrmüll	76
1.4 Der Computer in der Schule	77
2. HEIDI und OLAF	78
2.1 Was die Bibliothek über den Entleiher wissen will	78
2.2 Wie erfahren Entleiher, was HEIDI und OLAF über sie speichern?	79
2.3 Was der Computer vergessen muß	79
2.4 Wie gut sind die Daten der Entleiher geschützt?	80

	Seite
3. Hochschulen	80
3.1 Novellierung des Hochschulstatistikgesetzes	80
3.2 Regelungsbedarf auf Landesebene	81
<b>7. Teil: Statistik und Steuerwesen</b>	<b>81</b>
1. Statistik	81
1.1 Reaktionen auf das Volkszählungsurteil	81
1.2 Methodendiskussion	83
2. Das Schicksal von Steuerlisten	85
2.1 Wie konnte es zu dem Vorfall kommen?	86
2.2 Was ist zu tun?	87
<b>8. Teil: Der Bürger und seine Gemeinde</b>	<b>88</b>
1. Wahlen	89
1.1 Woher kommen die Stimmen der Kandidaten für den Gemeinderat?	89
1.2 Bedenklicher Umgang mit Wahlunterlagen	90
1.3 Wahlstatistik statt Wahlgeheimnis?	91
1.4 Kranke Wähler	93
2. Das automatisierte Melderegister	94
2.1 Wie man Gemeinden im Stich läßt	95
2.2 Auch zuviel Dokumentation kann schädlich sein	97
2.3 Der überfrachtete Datensatz	98
2.4 Kein Freibrief für Meldedaten aller Art	99
3. Veröffentlichung und Weitergabe von Standesamts- und Meldedaten	100
4. Ortssippenbücher	101
5. Gewerberegister	102
5.1 Der wißbegierige Bürgermeister	102
5.2 Wahlkampf	103
6. Wie es Gemeinden mit der Auskunft halten	103
7. Örtliche Bußgeldkarteien	105

	Seite
<b>9. Teil: Der Bürger und seine soziale Stellung</b>	<b>108</b>
1. Benachteiligt in der Gesellschaft — auch weniger Datenschutz?	108
1.1 Psychisch Kranke	108
1.1.1 Brandmal im Adreßbuch	<b>108</b>
1.1.2 Wohngemeinschaft — Geld gegen Daten?	109
1.1.3 Wer zahlt? — Vom Streit der Leistungsträger	109
1.2 Schwerbehinderte	111
1.3 Ausländische Arbeitnehmer — wozu ihr Paß erhalten muß	112
1.4 Umsiedler im Rechenzentrum?	113
1.5 Wo Daten Beschuldigter und Verurteilter landen	113
1.6 Rosa Listen über Homosexuelle?	114
2. Wie steht es um das Sozialgeheimnis?	115
2.1 EDV-Ausdrucke unbemerkt verschwunden	115
2.2 Fahndung nach Vätern und säumigen Zahlern	117
2.3 Information des Bürgers — ein selbstverständliches Gebot?	117
3. Der verwaltete Mitarbeiter	119
<b>10. Teil: Sorgen der Bürger</b>	<b>120</b>
1. Allgemeines	120
2. Einzelne Sorgen	122
<b>Ausblick</b>	<b>138</b>

## 1. Teil: Wie steht es um den Datenschutz ?

Das Jahr 1983 endete mit einem Paukenschlag: das Bundesverfassungsgericht erklärte das Volkszählungsgesetz für verfassungswidrig. Nicht der Urteilsspruch, sondern seine Begründung war die eigentliche Sensation. An sie knüpften sich viele Hoffnungen. Optimismus in Sachen Datenschutz schien angezeigt. Haben sich die Erwartungen erfüllt?

### 1. Betriebsamkeit statt Aktivität

Von der erhofften Fortentwicklung des Datenschutzrechts ist weder beim Bund noch in den Ländern viel zu spüren. Im Gegenteil: Eine gewisse Stagnation ist allerorts unverkennbar. Zwar stimmte nach dem Karlsruher Richterspruch nahezu jeder jedem darin zu, der Gesetzgeber müsse Konsequenzen ziehen und den Datenschutz verbessern. Fragte man nach der Art dieser Konsequenzen, hörte die Einigkeit freilich rasch auf. Eine interessante, für den Datenschutz höchst unbefriedigende Entwicklung setzte ein:

#### — Strategie der Schadensbegrenzung

Aus dem Lager der Exekutive meldeten sich anfangs nur sehr leise, im Laufe der Zeit aber immer deutlichere Stimmen, die die angeblichen Folgen des Volkszählungsurteils in schlimmsten Farben an die Wand malten. Von völligem Stillstand der Verwaltung, unübersehbarem Paragraphenwald und Überbürokratisierung war und ist da die Rede. Mit teils rabulistischer Spitzfindigkeit bemühten sich nicht gerade wenige, die Grundthesen des Urteils zum informationellen Selbstbestimmungsrecht ad absurdum zu führen. Sie entwickelten Abwehrstrategien und setzten diese bewußt ein.

Die erste Verteidigungslinie bildete die These, das Bundesverfassungsgericht habe nur zur Statistik konkrete Aussagen gemacht; nur dort seien sie deshalb verbindlich. Damit ließen sich wenigstens zunächst einmal die schlimmsten Zumutungen abwehren. Auf dem Gebiet der Statistik sind darum auch die Bemühungen, Rechtsänderungen zugunsten des Datenschutzes vorzubereiten, bislang am weitesten gediehen. Da sich nun aber schlechterdings nicht leugnen läßt, daß das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Bürgers auch sonst zu beachten ist, versuchten und versuchen immer noch manche von Einfluß, die Aussagen des Gerichts mit Hilfe aller Interpretationskünste der Jurisprudenz zu relativieren und damit in ihrem Aussagewert zu minimieren. Dazu zählen beispielsweise Vorstöße, das Urteil betreffe nur die automatisierte Datenverarbeitung, und das Bemühen, den Eingriffscharakter von Maßnahmen der Datenverarbeitung so weit es irgend geht zu leugnen, um damit der von Verfassungen wegen erforderlichen gesetzlichen Ermächtigung zu entgehen.

Eine andere, schon oft bewährte Taktik unterstützt die Strategie der Schadensbegrenzung recht wirkungsvoll: ich meine das Bemühen, Zeit zu gewinnen. Nicht wenige halten es seit dem Karlsruher Urteil mit dem Sprichwort „Kommt Zeit, kommt Rat“. Sie spekulieren, der Elan der Befürworter gesetzgeberischer Initiativen werde im Laufe der Zeit nachlassen. Zugleich setzen sie darauf, Gegenströmungen

in der öffentlichen Meinung und in der Publizistik aufzubauen. Ingeheim mag wohl auch der eine oder andere hoffen, das Bundesverfassungsgericht werde im Laufe der Zeit noch einige Korrekturen an seinem Volkszählungsurteil anbringen und der Staatsräson wieder mehr Gewicht beimessen. Die Taktik des Arbeitens auf Zeit ist verhältnismäßig einfach. Man braucht bloß etwas zu tun, was allen Verwaltungspraktikern und Politikern wohlvertraut ist: man läßt prüfen und koordinieren. Genau dies geschieht nun schon seit einem Jahr. Man kann bloß staunen, wer alles weiß was für Gutachten einholt, Prüfungsaufträge erteilt, Bund-Länder-Gremien bildet, da und dort koordiniert, konferiert und diskutiert. Was dagegen fehlt, ist der politische Wille in Bund und Ländern, auf der Basis des Volkszählungsurteils bald zu einem ihm gemäßen Datenschutzrecht zu kommen. Gewiß muß man das Urteil eingehend analysieren und das geltende Recht sorgfältig überprüfen. Gewiß sind gesetzgeberische Schnellschüsse von Ubel; Baden-Württemberg lieferte 1982 mit seiner Änderung des Landesdatenschutzgesetzes dafür ein anschauliches Beispiel. Mindestens ist aber genauso von Ubel, sich ständig im Kreise zu drehen, gegenseitig die Verantwortung zuzuschieben und ja nicht zu versuchen, durch konkrete Vorschläge die Sache voranzutreiben.

#### — Kein konstruktiver Beitrag Baden-Württembergs

Auch in Baden-Württemberg liefen die letzten 12 Monate nach diesem Schema ab. Zwei Stellungnahmen des Innenministeriums zu parlamentarischen Anfragen zeigen dies überdeutlich (Landtags-Drucksache 9/121 und 9/139): Das Ministerium spricht zunächst einmal dem Urteil nur für die Statistik verbindliche Wirkung zu. Die Frage, ob und in welcher Weise auch in anderen Bereichen Konsequenzen zu ziehen sind, ist für es lediglich ein verfassungspolitisches Problem. Zugleich klagt es, das Bundesverfassungsgericht habe für den Umgang mit Daten außerhalb der amtlichen Statistik „mehr Fragen offengelassen als Antworten gegeben“. Nicht versäumt es, diese offenen Fragen in bedekten Worten darzustellen und dabei auch die von anderer Seite hierzu vertretenen, teils unterschiedlichen Auffassungen zu schildern. Insgesamt wimmelt es in den beiden Stellungnahmen nur so von prüfungsbedürftigen Fragen, von dem, was da alles zu klären, abzustimmen und zu koordinieren ist. Bund-Länder-Gremien müssen tätig werden, und vor allem: man wartet zuhauf Entscheidungen des Bundes in Sachen Datenschutz ab. Die beiden Stellungnahmen entwerfen ein Bild emsiger Geschäftigkeit der Ministerialbeamten. Was der Leser vergeblich darin sucht, sind konkrete Aussagen, wie sich die Landesregierung oder wenigstens einige ihrer Ministerien die Weiterentwicklung des Datenschutzrechts konkret vorstellen und was sie dafür tun. Gewiß will ich nicht bestreiten, daß das Bundesverfassungsgericht den Interpreten seines Urteils einige Nüsse zu knacken gab und daß sich aus ihm teils unterschiedliche Antworten ableiten lassen. Natürlich sehe ich auch, daß im Datenschutz ein großer Koordinierungsbedarf bei Bund und Ländern besteht und daß größtmögliche Einheit im materiellen Recht anzustreben ist. Dies alles verbietet aber doch einem Land von der Bedeutung Baden-Württembergs nicht, seine Vorstellungen nicht nur in anonymen Bund-Länder-Gremien zu artikulieren, sondern auch offen auf den Tisch zu legen und damit eine öffentliche Diskussion zu ermögli-

chen. Seine Ministerien brauchen eine solche Diskussion nicht zu scheuen, wenn sie tatsächlich gewillt sind, zur Fortentwicklung des Datenschutzes positiv beizutragen und sich nicht nur als Bremser zu betätigen. Gerade dies lassen aber leider die beiden Stellungnahmen des Innenministeriums befürchten. Man denke bloß an die Art und Weise, wie es darin die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen das geltende Melderecht zurückweist. Da bleibt kaum Raum zu hoffen, die Landesregierung werde sich für eine wesentliche Verbesserung des Datenschutzes einsetzen, sondern eher Grund zu fürchten, sie werde sich dabei auf das unumgängliche Minimum beschränken. Noch ist das letzte Wort nicht gesprochen, noch kann man mich in meinem Pessimismus eines Besseren belehren. Immerhin betonten der Herr Ministerpräsident in seiner Regierungserklärung und der Herr Innenminister in der Aussprache zu meinem letzten Tätigkeitsbericht im Landtag, welch große Bedeutung die Landesregierung dem Datenschutz beimißt. Es könnte ja sein, daß solchen freilich auch schon zu früheren Zeiten gehörten Erklärungen diesmal Taten folgen. Noch ist die Chance nicht ganz vorbei, durch konstruktive Beiträge mitzuhelfen, daß das Volkszählungsurteil im Interesse der Bürger zu mehr führt als zu einer Beschäftigungstherapie für den Gesetzgeber.

## 2. Datenschutz in der Realität

Gewiß ist wichtig, den Datenschutz durch präzise Rechtsvorschriften abzusichern. Doch noch wichtiger ist mir, mit welcher Einstellung die Behörden Datenschutz betreiben. Es macht eben einen großen Unterschied, ob sie im Datenschutz nur eine lästige Schranke sehen oder von seiner Notwendigkeit überzeugt sind. In den vergangenen Jahren betrachteten viele den Datenschutz eher als unerfreulichen Hemmschuh denn als Hilfe. Das schlug sich natürlich in ihrer Tagesarbeit und Einstellung zur unabhängigen Datenschutzkontrolle nieder. Mit anderen Worten: Manche Ministerien und ganze Verwaltungszweige beschränkten sich auf das rechtlich gebotene Minimum und immer wieder auch auf noch weniger. Nach dem Volkszählungsurteil erhoffte ich mir auch hier ein Umdenken von Grund auf. Wenngleich meine Hoffnungen bei weitem nicht in Erfüllung gingen, gab es positive Entwicklungen:

- Der Datenschutz ist hoffähig geworden. Politik und Verwaltung nehmen ihn ernster, die Wissenschaft setzt sich verstärkt mit ihm auseinander. Es ist schwerer geworden, sich über den Datenschutz hinwegzusetzen. Das rührt gewiß auch von der gewachsenen Sensibilität der Bürger für den Datenschutz her und dem Stellenwert, den ihm die Medien beimessen. Dank dieser Umstände ließen sich häufiger als früher datenschutzfreundliche Lösungen finden. Ich nenne bloß den vom Sozialministerium initiierten Modellversuch „Leistungs- und Kostentransparenz in der gesetzlichen Krankenversicherung“ und die gestiegene Bereitschaft der Behörden auf unterer Verwaltungsebene, viel schneller als früher aufgezeigte Mängel abzustellen.
- Die Umgangsformen gegenüber der Datenschutzkontrolle wurden besser. Mancher, der es früher nicht glauben wollte, weiß inzwischen, daß man ihr nicht — wie es hin und wieder vorkam — die kalte Schulter zeigen und diese Institution und ihre Überlegungen ohne eigenen Schaden vernachlässigen kann.

Dieser positive Befund darf freilich nicht darüber hinwegtäuschen: in Baden-Württemberg steht in Sachen Datenschutz nach wie vor nicht alles zum besten:

- So hat sich beispielsweise im Verhalten der Sicherheitsbehörden praktisch nichts geändert. Innenministerium, Polizei und Verfassungsschutz praktizieren unverändert ihre bekannt restriktive, starre Haltung zum Datenschutz. Auch beim größten Wohlwollen ist keine irgendwie geartete Auflockerung festzustellen. Das liegt ganz wesentlich mit daran, daß die Mehrheit im politischen Raum bislang die Sicherheitsorgane bei jeder Kontroverse eifrig unterstützte. Wenn es Kritik gab, dann nie — ganz gleich, wie gravierend die Rechtsverstöße auch waren — an der Polizei oder dem Verfassungsschutz, sondern am Kontrollorgan.
  
- Nach wie vor problematisch ist die Art und Weise, wie mich die Ministerien am Erlass von Rechtsvorschriften und an anderen Vorhaben und Planungen beteiligten. Hier stoße ich gelegentlich auf eine ganz eigenartige Konstellation: Bitte ich etwa das Innenministerium um eine möglichst frühe Beteiligung an Vorhaben des Bundes, läßt es mich wissen, es könne mir die Papiere nicht geben, da es nicht „verfügungsbefugt“ sei. Der Bundesinnenminister wiederum rückt sie unter Hinweis auf die föderative Ordnung der Bundesrepublik nicht heraus und sagt, dies sei Sache des eigenen Landes. Ein solches Spiel mit dem Schwarzen Peter gab es beispielsweise wegen der Neukonzeption des Ausländerzentralregisters. Mir fehlt dafür jedes Verständnis. Vor allem kann ich die Theorie des Innenministeriums über die „Verfügungsbefugnis“ nicht akzeptieren: Der Bund gibt den Ländern seine Entwürfe, damit sie sich eine Meinung bilden und ihre Vorstellungen einbringen. Diese hören seit eh und je alle Stellen im Lande, die etwas zur Sache beitragen können. Das ist auch sinnvoll, weil so am ehesten garantiert ist, daß alle bedenkenswerten Aspekte zum Tragen kommen. Warum man nicht auch die unabhängige Datenschutzkontrolle in dieses Verfahren einbeziehen will, macht keinen Sinn. Schließlich ist sie doch keine Lobby außerhalb der Staatsorganisation, sondern hat kraft Gesetzes den Auftrag, die Ministerien in Fragen des Datenschutzes zu beraten. Diese Beratung kann nicht erst einsetzen, wenn ein fertiges Konzept vorliegt, da dann nichts mehr zu bewegen ist. Sollte dies vielleicht gerade gewollt sein? Manche Erfahrungen weisen — hin und wieder auch, wenn es um Landesgesetze geht — in diese Richtung.

Wenig halte ich davon, mir die notwendigen Unterlagen über meine Kollegen in Bund und Ländern zu beschaffen. Möglich wäre mir dies ohne weiteres — und in der Not tat ich es natürlich auch schon; denn der Datenschutz verdient auch solch „krumme“ Wege. Das ändert freilich nichts daran: meine Ansprechpartner sind die Ministerien des Landes. Sie habe ich kraft Gesetzes so früh wie möglich zu beraten und sie haben mir zu ermöglichen, daß ich dies tun kann, wenn ich will. Natürlich nimmt auch die Belange des Datenschutzes bei Regelungen des Bundes nicht bloß der Bundesbeauftragte für den Datenschutz wahr. Dieser allzu oft bemühten Ausrede steht schon der föderative Charakter unseres Staatswesens entgegen. Da die Bundesgesetze in aller Regel die Länder ausführen, wirken sich ihre Regeln unmittelbar auf die Behörden aus, die der Kontrolle

der Datenschutzbeauftragten der Länder unterliegen. Nur sie können insoweit aus dem reichen Schatz ihrer Erfahrungen beitragen.

- Immer wieder bin ich erstaunt, wie unzutreffend Ministerien meine Haltung in Antworten der Landesregierung auf parlamentarische Initiativen darstellen. Das kann mir nicht gleichgültig sein: denn schließlich hängt es entscheidend vom Parlament ab, wie der Datenschutz im Lande praktiziert wird. Manches Mißverständnis in der Vergangenheit hätte sich mit Sicherheit vermeiden lassen, wäre der Landtag zutreffender informiert gewesen. Dies gilt beispielsweise auch für eine Antwort des Kultusministeriums auf einen parlamentarischen Antrag (Landtags-Drucksache 9/119), die dazu führte, daß der Kultusausschuß des Landtags die Landesregierung aufforderte,

„die Landesdatenschutzbeauftragte von der Notwendigkeit zu überzeugen, daß ein Lehrer wissen muß, ob ein Schüler zuckerkrank ist, ob epileptische Anfälle zu befürchten sind oder ob er regelmäßig belastende Arznei zu sich nehmen muß“.

Hätte mich das Kultusministerium an seiner Stellungnahme beteiligt, wäre rasch klar gewesen, daß es einer „solchen Überzeugungsarbeit der Landesregierung“ ganz und gar nicht bedarf. Ich bin nämlich nur dagegen, solche heiklen Angaben in eine offen zugängliche Schülerkartei einzutragen, nicht aber, daß sie der Lehrer erfährt. Das Kultusministerium stand mit seiner Vorgehensweise freilich nicht allein. Alle anderen Ministerien machen es genauso und beteiligen mich bei ihren Antworten auf parlamentarische Anträge und Anfragen zum Datenschutz und meiner Haltung nicht. Meist fühlen sie sich nicht einmal bemüht, mir wenigstens eine Abschrift ihrer Stellungnahme zuzuleiten. Ein erstaunliches Phänomen kommt noch hinzu: Manche Ministerien sind so sehr auf das Landesdatenschutzgesetz und seinen Begriff „Datei“ fixiert, daß sie den Datenschutz mit dem Landesdatenschutzgesetz gleichsetzen und so tun, als ob es daneben nicht noch viele andere Vorschriften des Datenschutzes mit einem viel umfassenderen Anwendungsbereich gibt — ich nenne bloß das Arzt-, Steuer-, Sozial- und Personalaktengeheimnis. Eine Kostprobe für diese bemerkenswerte und wohl bundesweit einmalige Betrachtungsweise findet sich in einer Stellungnahme des Kultusministeriums auf eine Kleine Anfrage der GRÜNEN (Landtags-Drucksache 8/4669). Dort heißt es:

„Der Datenschutz umfaßt personenbezogene Daten, die in Dateien gespeichert werden (§ 1 Abs. 2 Landesdatenschutzgesetz). Nach § 4 Abs. 3 Nr. 3 Landesdatenschutzgesetz sind Personalakten eines Bediensteten keine Datei. Daraus ergibt sich, daß Angaben in den Personalakten über Erkrankungen keine datenschutzrechtliche Relevanz haben“.

An einer solchen Antwort des Schulministeriums dürften nicht nur Datenschützer, sondern auch Deutschlehrer wenig Freude haben.

All dies, was ich soeben beschrieb, müßte nicht sein. Abhelfen ließe sich leicht, wenn man nur wollte. Ein wenig hoffe ich immer noch, daß die Landesregierung ein klares Wort spricht und damit für einen Kurswechsel sorgt.

## 2. Teil: Herausforderungen der Technik

Die Technik fordert gegenwärtig den Datenschutz besonders durch zwei Entwicklungen heraus. Zum einen ist die Post seit drei Jahren tatkräftig dabei, neue Netze zum Übertragen von Informationen zu installieren und ihre Netzzentralen mit modernen Computern auszustatten. Weil sie hierin ein bislang unangetastetes Monopol hat, wirkt sich ihre Tatkraft auf nahezu alle Lebensbereiche bis hin in die eigenen vier Wände erheblich aus; sie bestimmt sogar zunehmend, wie wir unsere Freizeit gestalten. Zum anderen werden die schon länger — seit etwa 1970 — eingesetzten Techniken immer perfekter und flexibler. Dies zeigt sich vor allem an dreierlei: Infolge der inzwischen üblichen standardisierten Schreibweise von Namen und Anschriften lassen sich praktisch alle Informationen über eine Person aus den verschiedensten Datenbanken miteinander verknüpfen und abgleichen. Damit ist still und leise das eingetreten, was der Deutsche Bundestag 1976 mit seiner Ablehnung eines bundeseinheitlichen Personen-kennzeichens aus verfassungsrechtlichen Gründen eigentlich verhindern wollte. Außerdem entwickelte sich das einst holperige Fernmeldenetz der Post zu einem höchst komfortablen Straßennetz für Datenflüsse. Die Hersteller von Hard- und Software steigerten zudem die Leistungsfähigkeit ihrer Produkte in gleicher Weise: ganz gleich, wo der Computer heute steht — sei es Flensburg oder München —, von überall her kann man schnell abfragen, welche Informationen er über eine bestimmte Person speichert.

### 1. Maschinenlesbare Dokumente

Die nun schon Jahre anhaltende Diskussion um den maschinenlesbaren Personalausweis krankt unter anderem an den unklaren Vorstellungen vieler, was heute Maschinen automatisch lesen können. Es ist deshalb an der Zeit, hier Klarheit zu schaffen.

#### 1.1 Was Maschinen lesen können

Bei der Maschinenlesbarkeit geht es um nichts anderes als um eine Rationalisierung der Eingabe von Daten in Computer. Um sie bemüht man sich seit langem, weil das Eintippen durch Menschenhand — die bislang überwiegend praktizierte Methode — lange dauert, teuer und fehleranfällig ist. Die Techniker kamen ihrem Ziel in den letzten Jahren um einiges näher:

— 1970 konnte der Computer praktisch nur lesen, was auf Magnetstreifen oder in Spezialschrift geschrieben war. Damals schon war freilich das automatische Lesen vom Magnetstreifen nur ein Notbehelf. Es hatte und hat den großen Nachteil, daß nur Maschinen und nicht auch Menschen den Streifen lesen können. Das Hauptinteresse der Technik galt deshalb von jeher der Spezialschrift. Diese warf allerdings andere Probleme auf: Wollte man sie lesen, mußte jedes einzelne ihrer Zeichen für das Lesegerät eindeutig zu erkennen sein. Diese Voraussetzung erfüllten lediglich die skurrilen Zahlenschriften,

Konto Nr.	Betrag	Buchstzahl	Text
0501	000002514	0000007900	60050000 514

die wir von Banküberweisungen her kennen, und der Strichcode,



der heute bald auf jeder Ware eines Supermarkts zu finden ist. Außerdem mußte man das Lesegerät automatisch oder von Menschenhand so steuern, daß es den zu lesenden Text exakt fand. Nicht genug damit: Zum fehlerfreien Lesen gehörte weiter, daß die Spezialschrift dunkel und ihr Hintergrund hell war; deshalb mußten die Überweisungsbelege stets blitzsauber und ohne Knick sein. Weitere Nachteile der Spezialschrift waren: es gab kaum so geschriebene Texte, die Menschen konnten sie im Gegensatz zum Computer nur mühsam lesen und akzeptierten sie deshalb auch nicht.

- Heute ist das optische Lesen zwar nicht problemlos, aber wesentlich leichter. Das Papier, auf dem die Schrift steht, muß nicht mehr unbedingt blütenweiß und unzerknittert sein. Hätten beispielsweise Gegner der 1983 aus anderen Gründen gescheiterten Volkszählung ihre Fragebogen — wie manche ankündigten — zerknittert, dann hätte dies das Lesegerät nicht aus dem Takt gebracht. Inzwischen können viele Lesegeräte auch beliebige Schreibmaschinenschriften lesen, sofern ihre Buchstaben getrennt stehen und in durchgehenden Strichen oder von Hand in Blockschrift geschrieben sind. Dies erfordert allerdings einen hohen Rechenaufwand und ist folglich mit hohen Kosten verbunden. Nach wie vor nicht lesen können die heutigen Lesegeräte die lateinische Schrift, entsprechende Maschinenschriften

*entsprechende Maschinenschrift*

und das Druckbild eines sogenannten Nadeldruckers.

<small>Vornamen / Prénoms / Christian names</small> <b>GABI</b>
<small>Geburtsdag / Date de naissance / Date of birth</small> <b>13. APRIL 1878</b>

Ebensowenig findet das Lesegerät inzwischen von selbst auf dem Dokument den zu lesenden Text.

Wie viele Probleme das optische Lesen heute noch in der Praxis aufwirft, läßt sich anhand der letzten baden-württembergischen Kommunalwahl im Herbst 1984 verdeutlichen. Gesetzt den Fall, man hätte damals das Lesen der Stimmzettel ganz dem Computer überlassen wollen. Dann hätte sich folgendes ergeben: Keine Probleme, aber auch keinen Gewinn hätte das Auszählen der unverändert abgegebenen Stimmzettel gebracht. Soweit Bürger bei ihrer Stimmabgabe jedoch kumulierten oder panaschierten, hätte — selbst bei Inkaufnahme

hoher Kosten für modernste Lesegeräte — schlechterdings nichts mehr funktioniert. Das Lesegerät hätte auf diesen Zetteln die meisten der von Hand geschriebenen Namen und Stimmzahlen nicht lesen können, weil die Wähler normalerweise beides nicht in der für Lesegeräte unerläßlichen Art und Weise schreiben. Das Lesegerät hätte auch nicht beurteilen können, ob abgegebene Stimmen gültig oder ungültig sind, weil es etwaige schriftliche Bemerkungen des Wählers auf seinem Stimmzettel, z. B. beleidigende Äußerungen über einen Bewerber, allenfalls lesen, aber keinesfalls deren Bedeutung für die Gültigkeit der Stimmabgabe bewerten kann. Mit dem automatisierten Lesen käme man folglich nur zu Rande, wenn der Inhalt jedes veränderten Stimmzettels von Hand in einen computerlesbaren Beleg übertragen würde. Mit dieser, auf den ersten Blick aufwendigen Methode konnte die Stadt Stuttgart bei der Kommunalwahl 1984 immerhin die Arbeitszeit ihrer Wahlhelfer von 35 000 auf 17 000 Stunden verkürzen.

Was folgt aus allem? Schlechterdings nicht zu bestreiten ist: Alle maschinenlesbaren Informationen lassen sich leichter, schneller und wirtschaftlicher mit dem Computer erfassen als andere. Nach Meinung der Fachwelt geht das optische Lesen drei- bis zehnmals schneller als die manuelle Dateneingabe in den Computer. Je problemloser sie in Zukunft möglich ist, desto leichter fällt dann auch, da mit dem Computer zu arbeiten, wo man bislang wegen der Schwierigkeiten mit der Dateneingabe ganz oder teilweise davon absah. Gerade so war und ist es bis heute beim Erfassen der Daten aus den Ausweispapieren der Bürger. Weder Reisepaß noch Personalausweis sind heutzutage voll maschinenlesbar: Zum einen wirft noch das automatische Aufblättern der richtigen Seite dieser Papiere erhebliche Probleme auf. Zum anderen sind sie oft mit Nadeldrucker (oder anderer Schrift) geschrieben, die auch modernste Technik nicht lesen kann. Schließlich steht der Text nicht bei jedem Ausweis genau an derselben Stelle mit der Folge, daß das automatische Textlesen häufig unvollständig wäre. Vermeiden ließe sich letzteres nur, wenn jemand von Hand eine „Lesepistole“ über die Zeilen führen würde; dann entfielen aber der angestrebte Rationalisierungseffekt. Letztlich ist auch noch das amtliche Papier der Reisepässe und Personalausweise zu dunkel. Kurzum: Die oft gehörte These, bereits der jetzige Personalausweis sei ebenso maschinenlesbar wie der geplante, trifft nicht zu.

## 1.2 Maschinenlesbarer Personalausweis

Bund und Länder sollten am 1. November 1984 mit der Ausgabe eines neuen fälschungssicheren und maschinenlesbaren Personalausweises beginnen. Diesen Termin verschob inzwischen der Bundestag auf unbestimmte Zeit, da die Bundesregierung zu Recht davon ausging, das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts erfordere datenschutzrechtliche Nachbesserungen des geltenden Personalausweisrechts, die sich bis zum genannten Zeitpunkt nicht verwirklichen ließen. Inzwischen legten die Regierungsfaktionen ihre Vorstellungen in einem neuen Gesetzentwurf nieder (vgl. Bundestags-Drucksache

10/2177). Er hält an der — in Teilen der Öffentlichkeit besonders umstrittenen — Maschinenlesbarkeit des neuen Personalausweises fest. In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es dazu wörtlich:

„Die Einführung eines fälschungssicheren und maschinenlesbaren Ausweises ist aber weiterhin sinnvoll, weil

- die derzeitigen Personalausweise verhältnismäßig leicht verfälscht werden können,
- derzeit 12 700 Fahndungen nach gestohlenen Blanko-Personalausweisen bestehen, die ohne größere Schwierigkeit mit falschen Personenangaben versehen werden können, und
- zur Zeit mehr als 500 000 Personalausweise als gestohlen, verloren oder abhanden gekommen gemeldet sind.

Ein moderner Ausweis sollte auch maschinenlesbar sein, um die gesetzlich vorgesehenen Kontrollen zu erleichtern und Eingabefehler auszuschließen.“

Um den Anforderungen des Volkszählungsurteils zu entsprechen und den in mehreren Entschlüssen vorgetragenen Bedenken der Datenschutzbeauftragten zu begegnen, enthält der neue Gesetzentwurf eine Reihe zusätzlicher Regelungen:

- Gesetzlich verankern will er die Maschinenlesbarkeit des neuen Personalausweises; sie ergab sich bisher allein aus den Gesetzesberatungen.
- Festlegen will man auch im Gesetz selbst den Inhalt der Zone für das automatische Lesen. Diese soll nur die Abkürzung „IDD“ für Identitätskarte der Bundesrepublik Deutschland, Familien- und Vornamen, Seriennummer, die Abkürzung „D“ für Deutscher, den Tag der Geburt, die Gültigkeitsdauer des Personalausweises, Prüfziffern und Leerstellen enthalten.
- Während das bisherige Gesetz nur bestimmt, daß die Seriennummer des Personalausweises keine Daten über die Person des Ausweisinhabers oder Hinweise hierauf enthalten darf, will man jetzt auch die genaue Zusammensetzung der Seriennummer im Gesetz festlegen: Sie besteht aus der Behördenkennzahl der Personalausweisbehörde und einer fortlaufend zu vergebenden Ausweisnummer.
- Damit die Seriennummer nicht zu einem unzulässigen Personenkennzeichen wird, stellt der Entwurf klar, daß sie die Gemeinde nicht — wie derzeit in Baden-Württemberg — im Melderegister speichern darf. Kommt diese Regelung, muß deshalb Baden-Württemberg sein Meldegesetz ändern. Dasselbe gilt für seine Meldeverordnung, erlaubt sie doch derzeit noch die Weitergabe der Seriennummer des Personalausweises an die Polizei.
- Fragen Polizei- oder Zollbehörden zum Zwecke der Grenzkontrolle, Fahndung nach Straftätern oder zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit ihre Fahndungsbestände mit Hilfe des neuen Personalausweises ab, so dürfen sie bei negativem Ausgang der Überprüfung nichts darüber im Computer speichern. Verwehrt ist ihnen dann also, in diesem Fall Ort, Datum, Uhrzeit und Namen des Abgefragten zu „protokollieren“. Registrieren dürfen sie den erfolgten Abruf jedoch personenbezogen, wenn ein Richter dies zur Verfolgung oder Verhinderung einer Straftat nach § 100 a

der Strafprozeßordnung angeordnet hat. Statt des Richters soll nur ausnahmsweise ein besonders ermächtigter Beamter die Anordnung erlassen können, aber dann unverzüglich eine richterliche Überprüfung herbeiführen. Die Anordnung kann sich auch gegen einen nach bestimmten Merkmalen oder Eigenschaften abgegrenzten Personenkreis richten. Sie darf höchstens sechs Monate andauern.

- Privaten Institutionen, beispielsweise Firmen, ist künftig nicht nur jeder Abruf, sondern auch jede Speicherung von Daten mit Hilfe des neuen Personalausweises untersagt. Verstöße hiergegen werden als Ordnungswidrigkeit geahndet.
- Schließlich wollen die Regierungsfaktionen auch Inhalt und Zweck des von den Personalausweisbehörden bisher schon geführten Personalausweisregisters, die Weitergabe von Daten hieraus und das Löschen nicht mehr benötigter Angaben bundesrechtlich regeln. Bisher wollte Baden-Württemberg bloß einige dieser Fragen in einem Landespersonalausweisgesetz klären (vgl. Landtags-Drucksache 6/4063). Bemerkenswert ist, daß der jetzige Gesetzentwurf auf Bundesebene auf die hier in Baden-Württemberg bislang praktizierte und ursprünglich auch weiterhin vorgesehene Speicherung der sogenannten unveränderlichen Kennzeichen eines Personalausweisinhabers im Personalausweisregister verzichtet.

Erfreulich an dem vorliegenden Gesetzentwurf ist, daß er den Forderungen der Datenschutzbeauftragten in einigen Punkten Rechnung trägt. Nennen möchte ich hier etwa

- die eindeutige Regelung über die Zusammensetzung der Seriennummer,
- den von mir von Anfang an geforderten, vom Innenministerium aus nicht recht verständlichen Gründen immer wieder abgelehnten Verzicht auf das Speichern der Seriennummer im Melderegister,
- die Bestimmung, wonach auch Private und Firmen etc. den Personalausweis nicht zur Speicherung von Daten nutzen dürfen,
- den, wenn auch nicht ganz geglückten Versuch einer Zweckbestimmung des Personalausweisregisters,
- den Verzicht auf die Speicherung „unveränderlicher Kennzeichen“ im Personalausweisregister.

Der Entwurf hat jedoch zwei entscheidende Mängel:

- Zum einen läßt er eine überzeugende Begründung dafür vermissen, weshalb der neue Personalausweis nicht nur fälschungssicher, sondern auch maschinenlesbar sein muß. Dazu hätte nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts aller Anlaß bestanden. Danach ist nämlich die Einschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nur zulässig, wenn sie im überwiegenden Allgemeininteresse erforderlich ist. Ob es im überwiegenden Allgemeininteresse geboten ist, den Personalausweis maschinenlesbar zu gestalten, bezweifeln indes schon namhafte Experten, auch aus dem Kreis der Polizei und des Verfassungsschutzes. Vor allem wegen des Abbaus der Grenzkontrollen, für die

der neue Personalausweis hauptsächlich gedacht war, ist zweifelhaft, ob der Sicherheitsgewinn wirklich so groß wie behauptet wird. Andererseits befürchten sie eine Ausweitung polizeilicher Kontrollen und damit eine stärkere Überwachung auch des „harmlosen“ Bürgers. Auch ist nicht von der Hand zu weisen, daß allein die Maschinenlesbarkeit Bürger zusätzlich verunsichert, weil sie dann noch weniger als bisher durchschauen können, was mit ihren Daten geschieht, auf welche Datenbestände die Polizei bei der Abfrage zugreift und was gespeichert wird. Auch läßt sich keineswegs ausschließen, daß die neuen, extra für den maschinenlesbaren Personalausweis entwickelten Lesegeräte über kurz oder lang zum Erfassen anderer interessanter Daten genutzt werden. Sie würden sich beispielsweise auch eignen, maschinenlesbar ausgestaltete Führerscheine, Kraftfahrzeugscheine oder Reisegewerbekarten zu lesen. Neue Gefährdungen der Privatsphäre des Bürgers wären dann wohl die unausweichliche Folge. Bedauerlicherweise geht der vorliegende Gesetzentwurf auf diese Bedenken überhaupt nicht ein. Zu wünschen bleibt, daß wenigstens im Gesetzgebungsverfahren eine Antwort gegeben wird.

- Zum anderen enthält er auch keine Stellungnahme zur Forderung aller Datenschutzbeauftragten, den neuen Personalausweis auf jeden Fall erst dann einzuführen, wenn präzise, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechende Vorschriften für die polizeiliche Informationsverarbeitung in die Polizeigesetze des Bundes und der Länder und das Strafverfahrensrecht aufgenommen sind. Geregelt werden müssen vor allem die Voraussetzungen für die polizeiliche Beobachtung und wozu die Polizei die erhobenen Daten verwenden darf. Überprüft, zum Teil präzisiert und auch eingeeengt werden müssen die bereits bestehenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Identitätsfeststellung. Erfreulicherweise erklärten auch die Koalitionsfraktionen bei der Einbringung des Gesetzentwurfs im Deutschen Bundestag, daß sie solche flankierenden Maßnahmen für erforderlich halten. Dann wäre es aber besser gewesen, zuerst solche Regelungen zu schaffen. Denn erst wenn alles auf dem Tisch liegt, kann man alle Gefahren des neuen Personalausweises zuverlässig und vollständig abschätzen und bewerten. Bis es so weit ist, wird jedoch noch einige Zeit vergehen, da nicht nur der Bund, sondern auch alle Länder tätig werden müssen und die Schaffung datenschutzrechtlicher Regelungen für den Sicherheitsbereich besondere Schwierigkeiten aufwirft.

Gegen den Entwurf lassen sich jedoch nicht nur grundsätzliche Einwände, sondern auch Bedenken im Detail vorbringen. Zwei davon möchte ich herausgreifen:

- Die Datenschutzbeauftragten äußerten von Anfang an Befürchtungen, die Polizei könnte Abfragen in ihren Informationssystemen mit Hilfe des neuen Personalausweises protokollieren. Das wurde damals von seiten der Polizei energisch zurückgewiesen. Gleichwohl soll nun nach dem neuen Gesetzentwurf in bestimmten Fällen eine solche Protokollierung stattfinden; die Gründe dafür legt er nicht dar. Damit bestätigten sich leider meine einst geäußerten Befürchtungen: man sollte sich

den Einstieg in die automatisierte Protokollierung im Polizeibereich noch einmal sehr sorgfältig überlegen. Schließlich ist es von hier aus nur ein kleiner Schritt bis zu einer Ausweitung der Protokollierung. Falls die Verfasser des Entwurfs dem entgegenhalten sollten, die Protokollierung sei auf Ausnahmefälle begrenzt, vermag ich auch dem nicht ohne weiteres zu folgen. Schließlich ist der Straftatenkatalog des § 100 a der Strafprozeßordnung, der Maßstab für die Zulässigkeit von Protokollierungen sein soll, verhältnismäßig weit gefaßt. Auch ist der Personenkreis, der in solche Maßnahmen einbezogen werden kann, sehr unpräzise bezeichnet und möglicherweise zu umfassend.

- Weder dem Gebot der Normenklarheit noch dem Erforderlichkeitsgrundsatz entsprechen auch die Vorschriften über die Weitergabe von Daten aus dem Personalausweisregister. Dieses Register darf — was der Gesetzentwurf nicht hinreichend beachtet — nicht zu einer weiteren umfassenden Datei werden, die andere zur Identifizierung von Bürgern und zur Einholung von Auskünften über sie nutzen. Diese Aufgabe ist ausdrücklich dem Melderegister zugewiesen. Aus dem Personalausweisregister sollten deshalb nur wenige, im Gesetz genannte Behörden, wie Polizei und andere Personalausweisbehörden, Daten erhalten. Auskünfte an Private sollten eindeutig ausgeschlossen sein.

Ich hoffe, daß der Bundestag den Gesetzentwurf eingehend berät und die Datenschutzbeauftragten Gelegenheit erhalten, ihre Überlegungen einzubringen.

## 2. Online-Anschlüsse

Bei kaum einer der neuen Techniken scheiden sich die Geister so sehr wie beim Online-Anschluß. Schwer fällt bereits, sich zu verständigen, worum es dabei eigentlich geht. Beim Online-Anschluß kann — kurz gesagt — eine Stelle, z. B. die Polizei oder das Kultusministerium, einfach durch Knopfdruck über ihre Datenstation Informationen aus dem Computer einer anderen Stelle, z. B. des Kraftfahrt-Bundesamts oder Oberschulamts abrufen. Sie erhält dann sofort die gewünschte Information, muß also die „liefernde“ Stelle jeweils gar nicht erst darum bitten. Nicht genug damit: die liefernde Stelle wird überhaupt nicht aktiv; ihr Computer gehorcht anstandslos den Befehlen der „anfordernden“ Stelle.

### 2.1 Wie funktionieren Online-Anschlüsse?

Technisch spielt sich folgendes ab: Die „anfordernde“ Stelle muß lediglich an ihrer Datenstation eintippen, nach welchen Suchkriterien, z. B. Name oder Ausweisnummer, der Computer der „liefernden“ Stelle seinen Datenbestand durchkämmen soll. An ihn geht dieser Befehl in Bruchteilen von Sekunden über Telefon oder ein anderes FernmeldeNetz automatisch weiter. Sofort wird der Computer der „liefernden“ Stelle tätig: Er holt das Programm zum Ausführen des Befehls aus seinem Speicher, prüft daran, ob er den Befehl ausführen kann und darf, und durchsucht, wenn ja, seinen Datenbestand nach den eingetippten Suchkriterien innerhalb von Sekunden — ganz gleich, ob dieser Hunderte oder Millionen von Daten umfaßt. Sodann sendet er die gewünschte Information an die anfordernde Daten-

station. Das alles läuft, obgleich es viele technisch komplizierte Vorgänge sind, in Sekunden ab.

Diese Sicht des Online-Anschlusses ergibt sich aus dem Datenschutzrecht. Sprechen EDV-Spezialisten vom Online-Anschluß, haben sie freilich mehr im Auge. Sie reden von Online-Anschluß immer auch schon, wenn eine Stelle bloß eigene Daten über Bildschirm abrufen. Dieser unterschiedliche Gebrauch des Online-Begriffs ließ schon manchen Techniker an der Vernunft der Datenschützer zweifeln und umgekehrt. Ein Hauptproblem der Online-Anschlüsse ging darüber weitgehend unter: die Rolle der „liefernden“ Stelle. Sie entscheidet nur ein Mal, nämlich bei Inbetriebnahme des Online-Anschlusses durch eine entsprechende Gestaltung ihres EDV-Programms, wer im Direktzugriff mit welchen Suchkriterien welche ihrer Daten abrufen kann. Je weitgehender sie dies zuläßt, umso mehr erfährt die „anfordernde“ Stelle. Was technisch hier alles machbar ist, sieht man am besten am landesweiten polizeilichen Informationssystem, der Personenauskunftsdatei (PAD):

Die Polizei in Baden-Württemberg kann über ihre 52 Datenstationen mit über 130 Terminals im Lande online die Datenbank des Landeskriminalamts in vielfältiger Weise abfragen, wo zur Zeit über 800 000 Personen mit mehr als 2 Millionen Vorgängen gespeichert sind. Während es bei Online-Anschlüssen üblicherweise 3 bis höchstens 5 Suchkriterien gibt, können die Polizeibeamten über 43 verschiedene, teils noch miteinander kombinierbare Suchkriterien die PAD online für ihre jeweiligen Zwecke durchsuchen. Wer beispielsweise Name und Geburtsdatum einer Person eingibt, erfährt alles, was PAD über diese Person weiß; es können über hundert Einzelangaben sein. Wer weniger — etwa bloß Geburtsjahr und Nachname, der nicht einmal richtig geschrieben zu sein braucht — eingibt, erhält sofort eine Liste aller mit diesen Merkmalen in der PAD registrierten Personen. Dann kann der Polizeibeamte sofort seine Recherchen fortsetzen und über jede dieser Personen alles abrufen, was PAD speichert. Außerdem kann er durch Hinzunahme weiterer Suchkriterien den anfangs erfragten Personenkreis weiter eingrenzen, bis am Schluß nur noch eine oder zwei Personen übrig bleiben. Unbenommen ist ihm schließlich in Fällen, in denen er nur eine sehr vage Vorstellung von einer gesuchten Person hat — etwa bloß weiß, daß sie Linkshänder ist oder eine Tätowierung „Liebe“ hat — die ganze PAD auf Personen mit dieser Eigenschaft abzusuchen.

Je stärker die „liefernde“ Stelle statt dessen durch ihr EDV-Programm die Auskunft und Abfrage beschränkt, umso weniger Möglichkeiten hat die „abrufende“ Stelle, die fremde Datenbank für ihre Zwecke zu nutzen. Diese theoretische Möglichkeit spielt jedoch in der täglichen Praxis so gut wie keine Rolle. Zugriffsbeschränkungen werden allenfalls in der Aufbauphase hingenommen. Am deutlichsten erlebte man dies beim Online-Anschluß der Polizei Baden-Württembergs an die Datenbank des Kraftfahrt-Bundesamts: Kaum konnte sie Online-Anfragen über das Autokennzeichen starten, schon wollte sie auch mit einem weiteren höchst aufschlußreichen Suchkriterium, nämlich dem Namen der Autobesitzer, die ganze Datenbank beim Kraftfahrt-Bundesamt durchsuchen. Zwingende sachliche

Gründe für diese Erweiterung konnte die Polizei nicht anführen.

## 2.2 Gefahren der Online-Anschlüsse

Warum sind Online-Anschlüsse so begehrt? Ihre Arbeitsweise kommt dem Bedürfnis mancher Verwaltungen, möglichst rasch, bequem und unauffällig an Informationen zu kommen, sehr entgegen. Wer Online-Anschlüsse benutzt, braucht weder jemand um Erlaubnis fragen noch sein Auskunftersuchen schriftlich oder mündlich begründen. Er kann zudem beliebig oft und beliebig viel abfragen, ohne sich je einmal dafür rechtfertigen zu müssen. Selbst offensichtlich mißbräuchliche Abfragen kommen, wie auch die hohe Dunkelziffer bei der Computerkriminalität zeigt, so gut wie nie ans Licht. Wer einen Online-Anschluß hat, kann sich auch leisten, prinzipiell die Richtigkeit dessen zu bezweifeln, was der Bürger sagt, und ihm erst zu glauben, wenn der Computer nichts Gegenteiliges meldet. In diese Richtung ging beispielsweise die immer noch nicht ganz abgestellte Praxis der Polizeien der Länder und des Bundes, jede Person in INPOL abzufragen — seien es Zeugen, Anzeigeerstatte oder Unfallopfer —, sobald die Polizei mit ihr in Kontakt kam.

Gerade darin liegen aber zugleich die speziellen Gefahren der Online-Anschlüsse für den Datenschutz. Sie lassen sich nicht verdrängen durch die Feststellung, daß sich Online-Anschlüsse in Baden-Württemberg noch an den Fingern abzählen lassen. Das hat nämlich zwei Gründe, die im Wanken sind:

- Zum einen gibt es rechtliche Barrieren. Das Datenschutzrecht verlangt, daß die „anfordernde“ Stelle alle online abrufbaren Daten tatsächlich benötigt. Dies ist aber so gut wie nie der Fall; denn Sinn und Zweck der Online-Anschlüsse ist ja gerade, im Einzelfall rasch Informationen zu erhalten und nicht generell alles zu erfahren. Das faktische Verbot der Online-Anschlüsse stößt deshalb zunehmend auf Kritik. Inzwischen ist es schon keine Frage mehr, daß Bund und Länder im Zuge der anstehenden Novellierung des Datenschutzrechts das Einrichten von Online-Anschlüssen erleichtern wollen. Ob die Regelungen mehr oder weniger großzügig ausfallen, ist hoffentlich noch offen.
- Zum anderen sind es die Kosten: Wer für andere Daten zum Online-Abruf rund um die Uhr bereithält, muß dafür laufend weitaus mehr Mittel aufwenden als wenn er den Online-Service nicht bietet. So scheiterte bislang z. B. in Baden-Württemberg der von der Polizei immer wieder geforderte Online-Anschluß an die automatisierten Melderegister der Gemeinden am Geld. Die Gemeinden sind nicht bereit, nur für die Polizei ihre Rechner rund um die Uhr laufen zu lassen, ohne dafür vom Land angemessenen Kostenersatz zu erhalten. Allerdings ist auch diese Barriere bereits im Wanken: EDV-Programme kann man inzwischen so gestalten, daß ein Online-Betrieb außerhalb der normalen Arbeitszeit im Rechenzentrum ohne Personal ablaufen kann. Zudem kostet der Maschinenbetrieb für Online-Anschlüsse von Jahr zu Jahr weniger.

Kurzum: Online-Anschlüsse werden wohl oder übel zunehmen. An Planungen fehlt es schon jetzt nicht. Ich er-

innere bloß an den Wunsch der Staatsanwaltschaften, einen Online-Anschluß an INPOL zu erhalten, und die Forderung der Polizei, Online-Anschlüsse zum Bundeszentralregister und Ausländerzentralregister zu installieren. Je mehr Online-Anschlüsse die bisherige Art und Weise ablösen, Informationen im Einzelfall bei einer anderen Stelle einzuholen — sei es mündlich, telefonisch oder schriftlich —, desto weniger durchsichtig und nachvollziehbar wird die Informationsverarbeitung für Bürger und Kontrollinstanzen. Der Bürger kann dann noch schwerer abschätzen, wer was wann wie über ihn erfahren kann. Dies gilt umso eher, je häufiger es in Zukunft Online-Anschlüsse zwischen bis jetzt voneinander abgeschotteten Verwaltungszweigen geben wird. Damit erhöht sich zugleich auch die Gefahr, daß die „anfordernde“ Stelle die abgefragten Informationen in einen ganz anderen Zusammenhang stellt und diese zum Nachteil des Bürgers eine andere Qualität erhalten.

### 2.3 Möglichkeiten und Grenzen der Datenschutzkontrolle bei Online-Anschlüssen

Manche, vor allem die Nutznießer der Online-Anschlüsse, sagen, man könne ihren speziellen Gefahren für den Persönlichkeitsschutz durch geeignete Technik entgegenwirken. Als Allheilmittel preisen sie die „Protokollierung“ der Abrufe an. Drei Methoden stehen dabei zur Debatte, von denen jede Vor- und Nachteile hat:

#### — Das manuelle Protokollieren durch die „anfordernde“ Stelle

Einmal könnte die „anfordernde“ Stelle bestimmte oder alle erfolgten Abfragen von Hand aufschreiben. Das macht beispielsweise die Polizei in Baden-Württemberg bei einem Bruchteil der von ihr gestarteten Online-Abfragen. Immer, wenn einer ihrer Beamten über Polizeifunk seine Datenstation um eine bestimmte Online-Abfrage bittet, notiert sie in einer Liste, welches Informationssystem (INPOL, PAD oder ZEVIS) er an diesem Tag zu einer bestimmten Zeit mit welchen Suchkriterien abfragte und ob das System eine Auskunft gab. Die Auswertung solcher Listen ist aufwendig. Bloß um festzustellen, ob vor zwei oder drei Wochen ein Bürger überhaupt abgefragt wurde, muß man schon Hunderte von Listeneinträgen durchsehen. Noch viel aufwendiger ist die Kontrolle, wenn die Abfrage länger zurückliegt und man ihren ungefähren Zeitpunkt nicht kennt. Ist der gesuchte Eintrag schließlich gefunden, weiß man oft noch lange nicht, ob die Abfrage erfolgen durfte. Dazu müßte man nämlich auch ihre näheren Umstände kennen. Dies ebenfalls in die Liste einzutragen, wäre ein Aufwand, der kaum zu leisten ist.

Eine solche manuelle Protokollierung ist gleichwohl hilfreich, wenn die „abfragende“ Stelle regelmäßig durch Stichproben nachprüft, ob alles seine Ordnung hat. Der unabhängigen Datenschutzkontrolle gibt ein solches Protokoll wertvolle, im Ergebnis aber nur oberflächliche Einblicke in die Arbeitsweise der Online-Nutzer. Denn die letztlich entscheidende Frage, ob Bürger zu Recht abgefragt wurden, bleibt meist im dunkeln.

— Das automatisierte Protokollieren durch die „liefernde“ Stelle

Zum anderen könnte der Computer der „liefernden“ Stelle bei jedem Abruf automatisiert aufzeichnen, über wen wer wann um wieviel Uhr von wo aus eine Abfrage startete und was der Computer ihm darauf meldete. Die „liefernde“ Stelle könnte ihr Anfrageprogramm dabei so gestalten, daß jedes Mal auch der Grund der Anfrage anzugeben ist und in das Protokoll kommt. Dies ginge freilich ohne Schematisierung nicht ab, da eine umfassende Eingabe den vertretbaren Aufwand sprengen würde.

Für automatisierte Protokolle entstehen so gut wie keine Mehrkosten. Dies ist sicher ein wichtiger Grund, warum viele Online-Anwender diese Methode so bereitwillig anbieten. Nicht stört sie, daß auf diese Weise jeden Monat Hunderttausende von Protokolleinträgen entstehen, die sich wegen ihres Volumens für Kontrollzwecke nur eignen, wenn die Kontrolle selbst wieder automatisiert ablaufen kann. Dann kann die Suche nach einem bestimmten Abruf in Sekundenschnelle erfolgen. Der Nutzen dieser Methode ist freilich zweifelhaft. Die einzelnen Protokolleinträge geben — wie gesagt — keinen exakten Aufschluß über den Grund der Abfrage. Ob der einzelne Abruf erfolgen durfte, bleibt deshalb auch hier meist offen. Für die unabhängige Datenschutzkontrolle wäre damit nichts Entscheidendes gewonnen. Unübersehbar ist dagegen ein anderer, weitaus gewichtigerer Umstand: Durch das automatische Protokollieren entsteht eine neue sehr umfangreiche Datensammlung, die „Protokolldatei“. Sie kann schon nach kurzer Zeit größer und in mancher Hinsicht auch aussagefähiger sein als die online abrufbare Datenbank. Würde beispielsweise die Polizei bei all ihren Online-Abfragen Zeitpunkt, Ort und Anlaß protokollieren, könnte sie über Personen, die viel reisen, Bewegungsbilder erstellen. Außerdem kämen viele unbescholtene Bürger durch diese Protokollierung in polizeiliche Dateien. Datenabgleiche und Rasterfahndungen mit Hilfe der Protokolldateien wären kaum auszuschließen. Kurzum: Eine ausschließlich zur Datenschutzkontrolle angelegte „Protokolldatei“ kann je nach ihrem Inhalt ein äußerst problematisches Eigenleben entwickeln. Wo dies zu befürchten ist, darf es überhaupt keine automatische Protokollierung geben. Die Grenzen der Datenschutzkontrolle sind für mich eindeutig dort erreicht, wo sie für eigene Zwecke Datensammlungen zu Lasten der Bürger produziert. Gerade so wäre es, wenn man im Sicherheitsbereich Online-Abfragen protokolliert.

— Protokollstatistiken

Schließlich besteht die Möglichkeit, detaillierte Statistiken über Online-Abruf zu erstellen. Sinnvoll sind sie, wenn aus ihnen zu ersehen ist, wer welche Suchkriterien wie häufig von wo aus nutzte und in welchem Umfang das System antwortete. Bei solchen Protokollstatistiken würde wohl der Abfragende, nicht aber die abgefragte Person in Erscheinung treten. Neue Problematische Datensammlungen könnten folglich nicht entstehen. Zwar ließe sich auch mit Hilfe von Proto-

kollstatistiken nicht feststellen, ob ein einzelner Abruf zu Recht erfolgte. Ihr Wert liegt aber darin, daß sie detaillierten Aufschluß über die Abfragepraxis bei Online-Anschlüssen geben, ohne neue Gefahren für den Datenschutz zu schaffen.

Fazit all dieser Überlegungen ist: Den Gefahren der Online-Anschlüsse ist allein mit technischen und organisatorischen Maßnahmen nicht beizukommen. Der Gesetzgeber muß deshalb klar sagen, wer wann auf welche Weise und in welchem Umfang über Online-Anschluß Daten über Bürger abfragen darf. Es geht nicht an, diese Entscheidung den an Online-Anschlüssen interessierten Behörden zu überlassen, also den Weg der Verwaltungsabsprache zu wählen. Ein blühender Tauschhandel mit den Daten der Bürger wäre die unausweichliche Folge.

### 3. Bildschirmtext

#### 3.1 Das Kompetenzgerangel und seine negativen Folgen

Der Staatsvertrag der Länder über Bildschirmtext aus dem Jahre 1983 enthält eine zwar nicht optimale, aber alles in allem durchaus akzeptable Regelung über den Datenschutz. Jeder Bürger, der sie liest, wird aus ihr beruhigt schließen, daß er sich wegen des Datenschutzes beim Bildschirmtext keine Sorgen zu machen braucht. Dies war wohl auch die Absicht der Autoren des Staatsvertrags. Die Realität sieht jedoch leider anders aus. Tatsache ist nämlich, daß jedenfalls die Regelung des Staatsvertrags, wie die Bildschirmtextzentrale Daten von Benutzern und Anbietern verarbeiten darf, völlig ins Leere geht, weil es für sie gar keinen Adressaten gibt. Um dies zu verstehen, muß man folgendes wissen:

Beim Abschluß des Staatsvertrags gingen die Ministerpräsidenten davon aus, daß die Länder und nicht der Bund befugt sind, die Nutzung von Bildschirmtext zu regeln. Zu dieser Nutzung zählten sie auch den Betrieb der Bildschirmtextzentrale. Logischerweise hätten sie bei dieser Rechtsauffassung deren Einrichtung und Betrieb einer Landesbehörde überlassen müssen. Denn nach dem Grundgesetz sind die Länder unstrittig dafür zuständig, die Ausführung der von ihnen erlassenen Gesetze — und damit auch ihres Ausführungsgesetzes zum Staatsvertrag über Bildschirmtext — zu regeln und die Aufgaben Landesbehörden zuzuweisen. So sah es seinerzeit auch die von der Landesregierung eingesetzte Expertenkommission Neue Medien. In ihrem Abschlußbericht heißt es dazu wörtlich:

„Auf Dauer jedenfalls wird eine Landesbehörde damit (d. h. mit dem Betrieb der Bildschirmtextzentrale) zu befassen sein. Für die Deutsche Bundespost könnte so allenfalls die Verwaltungskompetenz über die Zwischenspeicher bleiben, die im Bildschirmtextdienst eingeschaltet werden, damit der Abruf im Nahbereich zur Ortsgebühr abgewickelt werden kann, aber auch hier ist die Bundeskompetenz fragwürdig.“

Bei dieser Haltung hatten die Länder allerdings die Rechnung ohne den Wirt, sprich die Deutsche Bundespost gemacht. Sie reklamierte den Bildschirmtextdienst von Anfang an für sich mit der Begründung, es handle sich dabei um einen zu ihrem Aufgabenbereich zählenden Fernmeldedienst, und traf die notwendigen Vorbereitungen für seine Einführung. Eine Klärung der Streitfrage unterblieb leider. Statt dessen schlossen Bundespost und die Länder einen

Kompromiß: Die Länder trafen zwar im Staatsvertrag datenschutzrechtliche Regelungen für die Datenverarbeitung durch die Bildschirmtextzentrale, überließen jedoch deren Einrichtung und Betrieb der Deutschen Bundespost — wohl wissend, daß sie diese durch einen Staatsvertrag nicht verpflichten konnten. Statt dessen begnügten sie sich mit der Zusage der Deutschen Bundespost, sie wolle den materiellen Anforderungen der datenschutzrechtlichen Vorschriften des Staatsvertrags Rechnung tragen. Auf welche Weise diese Zusage eingehalten werden soll, ob in Form von Rechtsvorschriften, Verwaltungsvorschriften oder „auch Vorkehrungen im technisch-betrieblichen System“, ließ die Deutsche Bundespost bewußt offen. Trotz Drängen der Datenschutzbeauftragten der Länder begnügten sich die Länder mit dieser Zusage der Bundespost. Sie bestanden nicht darauf, daß der Bund den datenschutzrechtlichen Vorschriften des Staatsvertrags gleichwertige Rechtsvorschriften erläßt. Darüber hinaus unterließen sie es auch sicherzustellen, daß die Kontrollorgane der Länder — sprich ihre Datenschutzbeauftragten — fortlaufend und umfassend über die technische Komponente des Bildschirmtextsystems informiert werden. Ohne eine solche Information ist eine effektive Datenschutzkontrolle auch bei Stellen, die eindeutig der Überwachung der Datenschutzbeauftragten unterliegen, nur begrenzt möglich.

Das Resultat dieses Kompetenzstreits ist bisher folgendes: Der Bund nahm zwar vor der bundesweiten Einführung des Bildschirmtextdienstes einige datenschutzrechtliche Vorschriften in seine Fernmeldeordnung auf. Diese bieten jedoch noch nicht den Schutz, den die Datenschutzbestimmungen des Staatsvertrags eigentlich bieten wollen. Zum Erlaß solcher Rechtsvorschriften konnte sich die Deutsche Bundespost bisher nicht durchringen. Sie entsprach bislang auch nicht im erforderlichen Umfang den berechtigten Informationsinteressen der Datenschutzbeauftragten der Länder. Nach wie vor bleiben uns für die Beurteilung des Systems wichtige Unterlagen, z. B. Dateienhandbuch und die Systembeschreibung, vorenthalten. Die Deutsche Bundespost sagt dazu, sie sei zu deren Vorlage nicht verpflichtet, da sie ausschließlich der Kontrolle durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz unterliege.

Ich meine: In diesen Fragen sind die Ministerpräsidenten der Länder gefordert. An ihnen liegt es, ihren politischen Einfluß gegenüber der Deutschen Bundespost geltend zu machen. Immerhin geht es darum, ob der Datenschutz bei Bildschirmtext nicht nur in ihrem Staatsvertrag — also auf dem Papier — steht, sondern tatsächlich auch im Interesse der Bürger realisiert wird. Geschieht dies nicht, laufen die Ministerpräsidenten Gefahr, des Etikettenschwindels bezichtigt zu werden. Auf keinen Fall darf der Bürger Verlierer bei all diesen Kompetenzstreitigkeiten sein. Er muß das neue Medium akzeptieren und dafür ist ein effektiver Datenschutz von ganz entscheidender Bedeutung. Dessen sollten sich alle, nicht zuletzt auch die Deutsche Bundespost, bewußt sein.

### 3.2 Schwachstellen bei Bildschirmtext

Trotz der beschriebenen Schwierigkeiten gelang es immerhin, hinter einige Schwachstellen bei Bildschirmtext zu kommen. Es sind zwei gravierende Mängel im System:

## — Ein leichtes Spiel für Hacker

Viele Anbieter haben eigene Rechner an das Bildschirmtextnetz angeschlossen, z. B. Versandhäuser, Banken und Verlage. Sie können ihre Angebote damit variabler gestalten. Beispielsweise können dann ihre Kunden ihre Adreßdaten aus dem Rechner des Anbieters abrufen. Dazu müssen sie bloß ihre Kundennummer eintippen. Will jemand herausfinden, wer Kunde dieser Anbieter ist, braucht er nichts anderes zu tun als beliebige Nummern einzugeben. Mit Sicherheit ist darunter eine Kundennummer; Name und Anschrift des Kunden zeigt der Bildschirm ihm dann sogleich an. Gegen dieses unerlaubte Ausforschen kann sich der Anbieter mit technischen Sicherungen nicht wehren. Es bleibt ihm nur, im Interesse seiner Kunden überhaupt keine Adressen anzuzeigen.

## — Identifizierung durch die Hintertür

Externe Rechner haben eine weitere Tücke: Ruft ein Teilnehmer bloß Informationen ab, bleibt er anonym. Auf diese Weise kann er sich über Geldanlage, Kredit oder Urlaubsreisen beraten lassen, an Ratespielen teilnehmen, seine Meinung über ein Produkt kundtun oder sich über Warenangebote informieren. Will er dann schließlich eine Ware bestellen, muß er dem Computer sagen, wer er ist; mit der Anonymität hat es ab jetzt ein Ende — meint er. Was er nicht weiß und ihm der Bildschirmtext auch nicht anzeigt, ist, daß der Anbieter mit seiner Identifizierung auf einen Schlag auch erfährt, wie der Teilnehmer zuvor Bildschirmtext nutzte. Auf diese Weise können Anbieter viel über die Interessen und Persönlichkeit ihrer Kunden erfahren. Im Sinne des Bildschirmtext-Staatsvertrags ist dies ganz sicher nicht. — PS. Ein Tip für den, der dies alles nicht will: Ehe er sich identifiziert, muß er irgendeine Seite in der Bildschirmtext-Zentrale in Ulm abrufen.

**4. Fernwirken**

In immer greifbarere Nähe rückt das Fernwirken. Mit diesem neuen elektronischen Kommunikationssystem kann über kurz oder lang jeder Vorgänge in weiter Ferne laufend beobachten und auf sie einwirken. So wird es möglich sein, daß

- Energieversorgungsunternehmen und Stadtwerke Strom-, Gas-, Wasser- und Wärmeverbrauch der einzelnen Haushalte automatisch mit ihrem Computer direkt von den Zählern in kurzen Abständen, etwa monatlich oder wöchentlich, ablesen;
- jeder im Notfall durch schlichten Druck auf eine in seiner Wohnung installierte Ruftaste Notärzte und Rettungsdienste herbeiholen kann;
- Sozialstationen und andere soziale Hilfsdienste durch ständige elektronische Aktivitätskontrolle, z. B. des Anschaltens des Herdes oder Öffnens des Kühlschranks in einer Wohnung, erfahren, ob ein kranker oder gebrechlicher Mitbürger allein zurechtkommt oder dringend ihre Hilfe braucht;
- elektronisch gesteuerte Hitzemelder oder Alarmanlagen Feuerwehr und Polizei bei Brand und Einbruch automatisch benachrichtigen;

- jeder seine Heizung, Waschmaschine oder seinen Videorecorder von weiß woher — z. B. vom Büro aus — über ein Fernmeldenetz an- und ausschalten kann;
- Mütter von der Küche aus ihre vor dem Haus spielenden Kinder sehen können.

Technisch spielt sich all dies so ab: Über Kabel-, Fernsprech- oder Antennennetze geben eine bestimmte Person oder ein Computer an speziell programmierte Mikroprozessoren Befehle ab.

Einen Teil dieser neuen Techniken will die Deutsche Bundespost jetzt erproben. Sie plant Systemversuche, vornehmlich in Ludwigshafen, Mannheim und München. Ihr Konzept „TEMEX“ beschränkt sich auf Fernwirken mit dem Fernsprechnet. Danach sollen Firmen, Behörden und Hilfsdienste jeder Art Leitstellen aufbauen und Interessenten werben, die bereit sind, bei sich zu Hause eine „Fernwirkstation“ zu installieren. Die Fernmeldeverbindung zwischen beiden betreibt dann die Post; auf ihr überträgt sie die Nachrichten. Ziel der Post ist nicht, nach der Erprobungsphase ein bundesweites TEMEX-Netz aufzubauen. Sie strebt vielmehr lokale TEMEX-Inseln an. Damit aber Interessenten, z. B. Ablesefirmen wie ista und Brunata, bundesweit Fernwirken nutzen können, ist die Post bereit, einmal im Monat für sie ihre über das ganze Bundesgebiet verstreuten Zähler abzulesen und innerhalb von drei Tagen die Zählerstände der einzelnen Haushalte den Firmen mitzuteilen.

Fernwirken wirft eine Fülle von Datenschutzproblemen auf. Kein Wunder, wenn man bedenkt, daß hier Computer automatisch Verhaltensweisen des Bürgers innerhalb seiner vier Wände registrieren — und teils sogar so, daß der Bürger nichts davon bemerkt. Fernwirken tangiert damit das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung in einer vor Jahren noch unvorstellbaren Weise. Erstaunlich viele Bürger äußerten bereits die Besorgnis, mit Hilfe von Fernwirken könnten Firmen und Behörden Informationen über ihre Lebensgewohnheiten gewinnen und anders nutzen als ihnen recht ist. Auch befürchten sie, Unbefugte könnten TEMEX-Daten mitlesen oder verfälschen. Ich meine, den vielfältigen Gefahren von Fernwirken für den Persönlichkeitsschutz kann man nur durch dafür speziell zu schaffende Rechtsvorschriften begegnen. Sie müssen folgendes sicherstellen:

- Es ist die freie Entscheidung jedes Bürgers, ob und inwieweit er am Fernwirken teilnehmen will.
- Ehe sich der Bürger dafür entscheidet, muß man ihm genau sagen, was mit den durch Fernwirken über ihn erfaßten Informationen geschieht.
- Dem Bürger dürfen keine Nachteile entstehen, wenn er sich weigert, am Fernwirken teilzunehmen.
- Der Bürger muß eine einmal erteilte Einwilligung jederzeit widerrufen können.
- Seine beim Fernwirken erhobenen Daten dürfen nur für den konkreten Zweck, z. B. zur Heizkostenabrechnung, benutzt werden; sie sind so rasch wie möglich zu löschen.
- Die beim Fernwirken anfallenden Daten des Bürgers sind vor unbefugtem Zugriff so gut wie irgend möglich zu sichern.

- In der Wohnung des Bürgers sollte ein Anzeigegerät installiert sein, an dem der Bürger jederzeit ablesen kann, wer wann über Fernwirken welche Daten über ihn abfragte.
- Bürger, die am Fernwirken teilnehmen, sollten ihren Anschluß jederzeit abschalten können.

Regelungen über Fernwirken haben Berlin bereits in seinem Kabelpilotprojektgesetz und Bayern in seinem Gesetz über die Erprobung und Entwicklung neuer Rundfunkangebote und anderer Mediendienste geschaffen. Zu hoffen bleibt, daß Baden-Württemberg bald auch in dieser Richtung aktiv wird.

#### 5. Neuordnung der Medienlandschaft

Erklärtes Ziel der Landesregierung ist, die Medienlandschaft neu zu ordnen. Sie bestimmt in Zukunft der Computer — ganz gleich, ob es um Bildschirmtext, Kabelfernsehen, Video- oder Kabeltext geht. Wer die neuen Techniken nutzt, wird viel stärker als bislang registriert. Sein Verhalten wird damit transparenter und berechenbarer. Die Möglichkeiten, ihn zu kontrollieren oder zu manipulieren, nehmen zu. Deshalb ist von besonderer Bedeutung, wie das künftige Landesmediengesetz den Datenschutz regelt. 1982 gab mir die Landesregierung Gelegenheit, in ihrer Arbeitsgruppe „Landesmediengesetz“ meine Vorstellungen zu entwickeln. Sie berücksichtigte meine damals gemachten Vorschläge weitgehend in ihrem Entwurf eines Landesmediengesetzes, den sie im Juli 1983 zur Anhörung freigab. Was darin noch fehlte, waren vor allem Regelungen über eine wirksame Datenschutzkontrolle.

Inzwischen sind die Bemühungen der Landesregierung um den Erlaß eines Landesmediengesetzes in ein aktuelles Stadium getreten. Die Regierung will — weiß die Presse — Anfang 1985 ihren Gesetzentwurf im Landtag einbringen. Ich hoffe, daß der Regierungsentwurf trotz mancher Widerstände aus Kreisen der Wirtschaft die datenschutzfreundliche Konzeption des ursprünglichen Entwurfs 1982 beibehält und noch um eine Regelung über eine effektive Datenschutzkontrolle ergänzt wird. Nicht reicht aus, eine Zuständigkeitsregelung nach dem Muster des Ausführungsgesetzes zum Staatsvertrag über Bildschirmtext zu treffen. Was daran zu kritisieren ist, sagte ich bereits in meinem 4. Tätigkeitsbericht (Landtags-Drucksache 8/4600, S. 115). Nicht angehen kann, die schon im allgemeinen Datenschutzrecht unbefriedigende gesplittete Kontrollzuständigkeit bei den neuen Medien zu zementieren. Die Folge wäre, daß das Innenministerium private Anbieter und Teilnehmer, der Landesbeauftragte für den Datenschutz öffentliche Stellen — seien sie Anbieter, seien sie Teilnehmer — zu kontrollieren hätten. Da die neuen Techniken nach einem einheitlichen System arbeiten, würde die Tatsache, daß man verschiedene Kontrollorgane hat, unausweichlich zu einem Kontrollgefälle zwischen öffentlichem und privatem Bereich führen. Daß auch andere Lösungen möglich sind, zeigen die Regelungen im Medien-erprobungs- und -entwicklungsgesetz von Bayern und im Kabelpilotprojektgesetz in Berlin. Sie geben dem jeweiligen Landesbeauftragten für den Datenschutz sehr viel weitergehende Kontrollzuständigkeiten, als sie sie nach der Zuständigkeitsregelung für den Bildschirmtext haben. Was in Bayern und Berlin möglich ist, sollte eigentlich auch in Baden-Württemberg nicht ausgeschlossen sein.

### 3. Teil: Der Kampf gegen den Krebs

Eine mehr nebenbei gemachte Bemerkung in meinem 1. Tätigkeitsbericht 1980 (Landtags-Drucksache 8/830, S. 49) löste 1981 eine Diskussion über ein landesweites epidemiologisches Krebsregister aus, die bis zum heutigen Tage nicht abgeschlossen ist. Im Gegenteil: Immer wieder flammt sie auf. Interessant zu beobachten ist dabei, wie Sozial- und Wissenschaftsministerium, Vertreter der Regierungsfraktion, Landesärztekammer und engagierte Forscher in teils stiller, teils offener „konzertierter Aktion“ immer wieder aufs neue Anläufe nehmen und dabei meist nicht versäumen, die Dinge so darzustellen, als ob es an der Datenschutzbeauftragten liege, daß Baden-Württemberg bislang kein landesweites epidemiologisches Krebsregister hat. Schlimmer als die Form mancher dieser Äußerungen war freilich ihr Inhalt. Oft ließen sie nur zu gut erkennen, daß die Verantwortlichen noch nicht recht verstanden haben, worin eigentlich die datenschutzrechtliche Problematik von Krebsregistern liegt. Völlig unter den Teppich kehren sie natürlich auch die Frage, ob ein epidemiologisches landesweites Krebsregister tatsächlich notwendig ist. Dies zu beurteilen ist nicht meine Sache, sondern Aufgabe der Medizin und Politik. Feststellen kann und muß ich jedoch, daß bis zum heutigen Tag die Meinungen über den Wert eines solchen Registers in der medizinischen Fachwelt auseinandergehen. Obwohl es im Lande so scheint, kann doch beispielsweise kaum vergessen sein, daß sich der Deutsche Ärztetag in Münster 1982 dezidiert gegen flächendeckende Krebsregister aussprach. Wie dem auch sei: Dankbar wäre ich den Verantwortlichen jedenfalls, wenn man in der Öffentlichkeit nicht immer wieder den Eindruck erwecken würde, die Geißel des Krebses wäre von der Bevölkerung unseres Landes genommen, wenn man bloß endlich ein Krebsregister hätte. Davon kann — das wissen nicht bloß Experten — keine Rede sein. Selbst das beste Krebsregister vermag nicht mehr als Anhaltspunkte für Wissenschaftler zu bieten, in welcher Richtung sie ihre Krebsforschung weiterbetreiben sollen, um die Ursachen dieser schrecklichen Krankheit zu ergründen und die Therapiemöglichkeiten zu verbessern. Krebsregister können, wenn überhaupt, allenfalls langfristig Erfolge haben; die bereits an Krebs Erkrankten werden nach Meinung der Fachwelt von ihnen nur selten profitieren.

#### 1. Krebsregister

Worin besteht die datenschutzrechtliche Hürde eines landesweiten epidemiologischen Krebsregisters? Ich kann hier nur wiederholen, was ich seit 1980 fortlaufend sage: es ist vor allem die ärztliche Schweigepflicht. Ihretwegen muß der Arzt alles, was er bei der Ausübung seines Berufs erfährt, geheimhalten und darf es anderen nur dann offenbaren, wenn sein Patient damit einverstanden ist oder eine Rechtsvorschrift die Offenbarung auch ohne seine Einwilligung erlaubt. Diese strenge Geheimhaltungspflicht besteht auch im Verhältnis zwischen behandelndem und forschendem Arzt. In den ärztlichen Berufsordnungen aller Bundesländer heißt es dazu wörtlich: „Ärzte dürfen Tatsachen und Befunde für Zwecke der wissenschaftlichen Forschung nur mitteilen, wenn die Anonymität des Patienten gesichert ist oder dieser ausdrücklich zustimmt.“ Mit anderen Worten: Behandelnde Ärzte dürfen einem Krebsregister Angaben über ihre Krebspatienten nur mit deren Einverständnis oder anonym — also so, daß der Patient nicht zu identifizieren ist — melden. Obwohl dies seit jeher so ist — die Datenschutzgesetze brachten hier keinerlei Ände-

rung —, tun sich nach wie vor so viele schwer damit. Die Vorgeschichte der aktuellen Diskussion über ein Krebsregister in Baden-Württemberg belegt dies nur zu deutlich.

### 1.1 Vorgeschichte

Um die gegenwärtige Diskussion richtig zu verstehen, muß man wissen, was sich in den zurückliegenden Jahren auf dem Gebiet der medizinischen Dokumentation Krebskranker ereignete und welche Überlegungen der Gesetzgeber anstellte.

#### 1.1.1 Medizinische Dokumentation über Krebskranke

Die Registrierung von Krebskranken hat in Baden-Württemberg Tradition:

— Register des Krebsverbands Baden-Württemberg e. V.

Schon seit 1971 führt der Krebsverband Baden-Württemberg e. V. ein Register, das inzwischen Krebserkrankungen aus dem ganzen Land erfaßt. Um der ärztlichen Schweigepflicht zu entsprechen, lassen die Krankenhäuser bei ihren Meldungen an den Krebsverband Name des Patienten und Straße seines Wohnorts einschließlich der Hausnummer weg. Die Absicht, auf diese Weise die Meldungen anonym zu machen, ist damit jedoch nicht voll erreicht, weil andere auf den Meldungen enthaltene Angaben zumindest in einer Reihe von Fällen eine Identifizierung der Patienten ermöglichen. Ihre Anonymität ist damit nicht in jedem Fall gewahrt. Wegen der weiteren Einzelheiten verweise ich auf meine Ausführungen im Tätigkeitsbericht für 1981 (Landtags-Drucksache 8/2220, S. 33—38). Trotz dieses Mangels führt der Krebsverband Baden-Württemberg nach wie vor sein Register weiter; nach wie vor bemühen sich weder die meldenden Stellen noch der Krebsverband, das Einverständnis der Patienten in diesen Meldedienst zu bekommen.

— Knochentumorregister Heidelberg und Regionales Krebsregister Nordbaden

Bei diesen beiden Registern ging man einen anderen, noch bequemeren Weg: das Deutsche Krebsforschungszentrum Heidelberg, welches das Knochentumorregister führt, und das Pathologische Institut der Universität Heidelberg, wo das Nordbadische Krebsregister eingerichtet ist, negieren die ärztliche Schweigepflicht schlichtweg. Die Ärzte, die ihren Registern Informationen zukommen lassen, holen weder die Einwilligung der Patienten ein noch unternehmen sie den geringsten Versuch, ihre Informationen über ihre Patienten zu anonymisieren. Ich verweise dazu auf meine Ausführungen über das Knochentumorregister Heidelberg im Tätigkeitsbericht für 1981 (Landtags-Drucksache 8/2220, S. 39—42) und über das Krebsregister Nordbaden im Tätigkeitsbericht für 1982 (Landtags-Drucksache 8/3450, S. 30). Ergänzend zu bemerken ist: Nach langem Sträuben akzeptierte inzwischen das Deutsche Krebsfor-

schungszentrum erfreulicherweise meine Vorschläge, wie sich das Knochentumorregister entweder auf der Basis von Einwilligungen oder aber von anonymen Meldungen führen läßt. Leider konnte sich jedoch das Deutsche Krebsforschungszentrum bislang offenbar nicht mit seinen zum Register meldenden Ärzten einigen, welche dieser beiden Vorgehensweisen nun tatsächlich gewählt werden soll. Deshalb hängt die Sache nach wie vor in der Luft. Noch unbefriedigender ist die Situation beim Krebsregister Nordbaden. Obwohl schon seit langem klar war, daß auch dieses unter Mißachtung der ärztlichen Schweigepflicht geführt wird, und ich darüber hinaus im März 1984 konkrete Vorschläge unterbreitete, wie man es in Einklang mit dem geltenden Recht führen kann, dauerte es bis Ende November 1984, bis die Universität Heidelberg reagierte. Dabei beschränkte sie sich, mir Fragen zu stellen, die entweder schon geklärt sind oder schon längst hätten geklärt werden können.

#### 1.1.2 Bemühungen des Gesetzgebers

Schon früh setzten im Lande Bestrebungen ein, mit Hilfe des Gesetzgebers über die Hürde der ärztlichen Schweigepflicht hinwegzukommen.

##### — Phase 1

Das Sozialministerium erklärte bereits 1980 in seiner Stellungnahme zu einem Antrag der Fraktion der CDU (Landtags-Drucksache 7/6818) seine Absicht, eine gesetzliche Grundlage für ein Krebsregister zu schaffen, in dem man die Kranken mit Namen erfasse. Das Krebsregister des Krebsverbandes Baden-Württemberg e. V. reiche nicht aus, weil es Mehrfachmeldungen nicht erkennen und den Krankheitsverlauf beim einzelnen Krebskranken nicht verfolgen könne. Die Absicht, ein Krebsregistergesetz zu schaffen, bekräftigte die Landesregierung 1981 in ihrer Antwort auf eine Große Anfrage der Fraktion der FDP/DVP (Landtags-Drucksache 8/1246). Dort hieß es ausdrücklich, man müsse auch Krebskranke namentlich erfassen, deren Einwilligung nicht vorliege.

##### — Phase 2

Die Absicht, ein Krebsregistergesetz zu erlassen, gab die Landesregierung allerdings nach dieser Erklärung schon bald wieder auf. Was war geschehen? Aufgeschreckt durch meinen Tätigkeitsbericht für 1981 (Landtags-Drucksache 8/2220), in dem ich die Ergebnisse meiner Kontrollen im Bereich der medizinischen Forschung eingehend beschrieben hatte, entschlossen sich Wissenschafts-, Innen- und Sozialministerium zu einer Vorwärtsstrategie. Weil auch in anderen medizinischen Bereichen — vor allem der Psychiatrie — epidemiologische Krankheitsregister unter Negierung der ärztlichen Schweigepflicht entstanden waren, wollte man gleich ganze Arbeit leisten. Die Ressorts versuchten, durch eine Änderung des Landes-

datenschutzgesetzes die ärztliche Schweigepflicht und darüber hinaus auch alle anderen Berufs- und Amtsgeheimnisse weitestgehend zugunsten der Forschung zu lockern. Damit wäre es möglich gewesen, alle Arten von Krankheitsregister — also nicht bloß ein landesweites epidemiologisches Krebsregister — einzurichten und die bereits entstandenen Krankheitsregister fortzuführen. Wegen der weiteren Einzelheiten beziehe ich mich auf meinen Tätigkeitsbericht für 1982 (Landtags-Drucksache 8/3450, S. 19—28). Nicht zuletzt wegen des starken Widerspruchs, den diese sehr weitgehenden, nicht vertretbaren Gesetzgebungspläne in der Öffentlichkeit gefunden hatten, legte sie die Landesregierung im Mai 1983 — jedenfalls bis auf weiteres — zu den Akten.

— Phase 3

Auf diese offensive Phase der Regierung folgte eine Zeit der Beruhigung: Ergebnis eines Gesprächs, zu dem der Herr Ministerpräsident im Mai 1983 die Herren Wissenschafts-, Innen- und Sozialminister und mich gebeten hatte, war:

- Die Landesregierung intensiviert die Krebsforschung an den Tumorzentren unter Zuhilfenahme der dort geführten Tumorregister. Die berührten Ressorts sollen im Einvernehmen mit der Datenschutzbeauftragten klären, auf welche Weise dies auf der Basis des geltenden Rechts geschehen kann.
- Baden-Württemberg strebt wegen etwaiger Rechtsänderungen zugunsten der Forschung ein bundeseinheitliches Vorgehen an; es will nicht Vorreiter sein. Das gelte auch für die Schaffung eines Krebsregistergesetzes.

Die Ressorts hielten sich nicht lange konsequent an diesen neuen Kurs. Schon im November 1983 legte das Sozialministerium der Landesregierung ein „Aktionsprogramm“ zur Verabschiedung vor. Dies geschah wunschgemäß. Seitdem gilt wieder die Devise, man wolle ein landesweites epidemiologisches Krebsregister einrichten und dazu eine gesetzliche Regelung anstreben, sofern ein solches Register ohne Verstoß gegen die ärztliche Schweigepflicht nicht möglich sei.

— Phase 4

Gegenwärtig werden die Möglichkeiten diskutiert, wie man epidemiologische Krebsregister einrichten und führen kann. Dabei geht es im Grunde nur um zwei Alternativen, die unsere besondere Aufmerksamkeit verdienen.

## 1.2 Ein Arbeitspapier des Sozialministeriums

Wohin die Überlegungen des Sozialministeriums genau gehen, weiß ich nicht. Seit September 1984 unterrichtete mich das Sozialministerium nicht mehr über seine Pläne. Auch meine Sachstandsanfrage vom 5. Dezember 1984 ist ohne Antwort. Deshalb kann ich nur soviel sagen:

### 1.2.1 Inhalt

Im Februar 1984 teilte mir das Sozialministerium seine ersten Überlegungen für ein landesweites epidemiologisches Krebsregister mit. Im Mai 1984 folgte ein „Arbeitspapier“, in dem es sein Rohkonzept für ein Krebsregister darlegte. Dies sieht so aus:

#### — Aufgabe der Registers

Aufgabe des Registers soll vor allem sein, Krebsursachen besser zu bekämpfen. Dazu soll es „möglichst alle“ Neuerkrankungen an Krebs erfassen und zudem alle Sterbefälle von Personen, die im Register bereits registriert sind. Das Register soll mit Hilfe dieser Angaben die Zahl der Neuerkrankungen an Krebs und die jeweils aktuelle Zahl aller Krebskranken ermitteln; daneben soll es weiter statistische Daten liefern.

#### — Träger des Registers

Das Register soll eine öffentlich-rechtlich organisierte Stelle führen. Keine Aussage machte das Sozialministerium bislang, an wen es denkt. Erhebliches Interesse haben daran inzwischen die Landesärztekammer, das Krebsforschungszentrum Heidelberg und das Statistische Landesamt angemeldet.

#### — Zu meldende Angaben über jeden Krebspatienten

Das Register soll über jeden Krebskranken folgende Daten enthalten:

- Familienname, Vorname, frühere Namen
- Anschrift
- Geburtsdatum
- ggf. Sterbedatum
- Geschlecht
- Staatsangehörigkeit
- bei Frauen: Zahl der Geburten
- derzeitiger Beruf und am längsten ausgeübte Berufstätigkeit
- Einwilligung oder Fall der Nichteinholbarkeit

An medizinischen Angaben sollen dazukommen:

- Diagnose des Tumors/Frühstadiums/der Präkanzerosen
- Lokalisation des Tumors/Frühstadiums/der Präkanzerosen
- Histologische Tumordiagnose (nach IDCO)
- Anlaß der Erfassung
- Datum der Tumordiagnose
- Frühere Tumorleiden? Daten der Diagnosen?
- Befund (Stadium) prätherapeutisch
- Befund (Stadium) operativ
- Diagnose-Sicherung (C-Klassifikation [TNM])
- Todesursache

#### — Meldedienst

Dem Register sollen alle Ärzte die Krebskranken melden, mit denen sie im Zuge der Behandlung unmittelbar oder mittelbar in Berührung kommen. Grundsätzlich sollen die Ärzte vor einer Meldung die Einwilligung des Krebskranken einholen. Ohne Einwilligung sollen sie melden können, wenn

die mit dem Einholen der Einwilligung verbundene Aufklärung beim Patienten die Gefahr gesundheitlicher Nachteile hervorrufe. Das Sozialministerium hält die Schaffung einer solchen gesetzlichen Meldebefugnis für erforderlich, um größtmögliche Vollständigkeit des Registers zu erhalten. Es lehnt dagegen in seinem Arbeitspapier ab, eine Meldepflicht für alle behandelnden Ärzte einzuführen. Dies würde, so meint es, zu keiner größeren Vollständigkeit des Registers führen. Dabei geht es von der Annahme aus, an dem Meldedienst zum Krebsregister würden sich auch ohne gesetzliche Meldepflicht so viele Ärzte beteiligen, daß das Register gesicherte Aussagen machen kann.

— Zu meldende Daten Verstorbener

Ist ein Patient bereits verstorben, soll der Arzt dessen Daten dem Register melden dürfen, wenn nicht anzunehmen ist, daß der Patient die Einwilligung verweigert hätte. Neben den Meldungen von Ärzten denkt man daran, als weitere Informationsquelle die Leichenschauschein heranzuziehen. Dazu will das Sozialministerium im Bestattungsgesetz eine gesetzliche Grundlage schaffen.

— Art und Weise der Speicherung der gemeldeten Daten

Das Register soll die gemeldeten Daten im Interesse eines möglichst hohen Schutzes in drei voneinander getrennten Gruppen erfassen:

1. Datengruppe

Familienname, Vorname, frühere Namen  
 Anschrift (ohne Wohnort)  
 Geburtsdatum  
 Sterbedatum  
 Meldende Stelle

2. Datengruppe

Geschlecht  
 Wohnort  
 Geburtsjahr  
 Staatsangehörigkeit  
 bei Frauen: Zahl der Geburten  
 Derzeitiger Beruf und am längsten ausgeübte Berufstätigkeit  
 Todesjahr  
 Einwilligung oder Fall der Nichteinholbarkeit

3. Datengruppe

Es handelt sich dabei um die schon aufgeführten medizinischen Angaben.

Alle Daten soll das Register noch 30 Jahre über den Tod eines Krebskranken speichern. Danach sind sie zu löschen. Gelöscht werden müssen sie auch, wenn ein im Register geführter Patient dies verlangt.

— Auswertungen des Registers

Die Registerstelle soll die gesammelten Daten auswerten und die Ergebnisse in anonymisierter

und aggregierter Form regelmäßig veröffentlichen. Sie darf bei der Auswertung die einzelnen beschriebenen Datengruppen nur dann zusammenführen, wenn dies für Zwecke des Registers oder der weiteren Forschung erforderlich ist. Die Registerstelle muß jedes Zusammenführen von Datengruppen und die dafür maßgeblichen Gründe aufzeichnen. Neben der Registerstelle sollen auch Dritte das Register für wissenschaftliche Zwecke auswerten können.

— Weitergabe von Daten aus dem Register

Die Registerstelle soll Daten der 3. Datengruppe unbeschränkt für Zwecke der Krebsforschung oder zum Beobachten von Krebserkrankungen weitergeben können. Das Sozialministerium geht dabei davon aus, daß diese Angaben in jedem Fall anonym sind.

Daten der 2. und 3. Datengruppe soll das Register zum Beobachten von Krebserkrankungen in der Bevölkerung und für Zwecke der Krebsforschung nur an öffentliche Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger Forschung oder vergleichbare Einrichtungen weitergeben dürfen. Diese haben jeweils ihr Forschungsvorhaben exakt zu benennen.

Daten der 1. Datengruppe — also Name, Anschrift, Geburtsdatum, Sterbedatum, meldende Stelle — darf die Registerstelle nur an öffentliche Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger Forschung zur Durchführung eines bestimmten Forschungsvorhabens weitergeben. Voraussetzung dafür ist, daß sich das Forschungsvorhaben ohne personenbezogene Daten nicht durchführen läßt und keine schutzwürdigen Belange der Patienten beeinträchtigt werden. Über den Antrag soll die Registerstelle nach Anhörung des Landesbeauftragten für den Datenschutz und der Ethikkommission bei der Landesärztekammer entscheiden. Die Stelle, die diese Daten erhält, darf sie nur für den konkreten Zweck nutzen und anderen Personen nicht zugänglich machen.

— Rückfragen beim Krebskranken

Will die registerführende Stelle beim Patienten nachfragen, darf sie dies nur, wenn zuvor der behandelnde Arzt das Einverständnis des Patienten dazu eingeholt hat.

— Befragung Dritter

Wer für Forschungszwecke Dritte, z. B. den Arbeitgeber, über einen registrierten Krebskranken befragen will, muß zuvor das Einverständnis des Krebskranken einholen. Ist er bereits verstorben, kann das Sozialministerium eine solche Befragung zulassen.

— Auskunft

Jeder Krebskranke kann einen Antrag stellen, ob und welche Daten im Krebsregister über ihn gespeichert sind. Die Registerstelle muß dem Patienten unter Einschalten seines behandelnden Arztes

Auskunft geben. Der behandelnde Arzt hat dabei unter therapeutischen Gesichtspunkten zu entscheiden, in welchem Umfang er dem Patienten die Auskunft erteilt.

— Straf- und Bußgeldvorschriften

Damit diese Grundsätze eingehalten werden, will man Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbestände festlegen.

### 1.2.2 Bewertung

Dieses Rohkonzept des Sozialministeriums hat einen ganz entscheidenden Nachteil: Es läßt Meldungen der Ärzte an das Krebsregister auch dann zu, wenn eine Einwilligung des Krebskranken dafür nicht vorliegt. Mit anderen Worten: Das Sozialministerium will eine gesetzliche Befugnis schaffen, daß Ärzte durch das Arztgeheimnis geschützte Daten auch ohne Wissen und Wollen des Krebskranken an ein Krebsregister melden können. Dies ist und bleibt ein gravierender Eingriff in das jedem Krebskranken von Verfassungen wegen garantierte Recht, selbst darüber zu entscheiden, was andere über ihn wissen sollen. Ein solcher Eingriff des Gesetzgebers ist — das steht seit dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts unumstößlich fest — nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. Das heißt: Der Gesetzgeber darf einen solchen Meldedienst nur zulassen, wenn die daraus resultierende Belastung des einzelnen Krebskranken noch in einem angemessenen Verhältnis zu dem daraus für die Allgemeinheit entstehenden Vorteil steht und das angestrebte Ziel sich nicht auf andere, den Krebskranken weniger belastende Weise erreichen läßt. Davon kann, meine ich, gegenwärtig nicht die Rede sein. Es gibt sehr wohl eine Möglichkeit, ein aussagekräftiges landesweites epidemiologisches Krebsregister zu führen, ohne daß der Gesetzgeber so stark in die Persönlichkeitsrechte der Krebskranken eingreifen muß. Ein Krebsregister, das alle Funktionen erfüllen soll, wie sie das Sozialministerium umschreibt, läßt sich nämlich auch anonym führen. Um dies zu akzeptieren, muß man allerdings von dem Dogma abgehen, ein aussagekräftiges Krebsregister sei nur bei namentlicher Meldung möglich. Diese These sticht nicht: Die Registerstelle kann Neu- und Mehrfachmeldungen auch erkennen, wenn jeder meldende Arzt und jedes meldende Krankenhaus die Identifizierungsmerkmale eines Krebskranken — nämlich Vorname, Nachname, bei Frauen Geburtsname, Geburtsdatum und Geschlecht — nach derselben mathematischen Methode zu einer Personenkennzahl verschlüsselt und diese statt der unverschlüsselten Identifikationsmerkmale dem Register mitteilt. Verfährt jede meldende Stelle nach derselben Verschlüsselungsmethode, ist sicher, daß ein Patient überall und zu allen Zeiten immer dieselbe Personenkennzahl erhält. Das heißt: Die registerführende Stelle kann die Meldungen verschiedener Stellen über denselben Krebskranken feststellen und zu unterschiedlichen Zeiten eingehende Meldungen zusam-

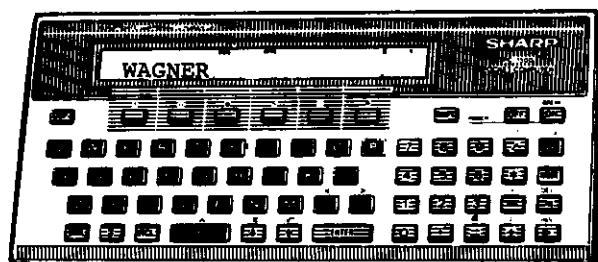
menführen, also den Krankheitsverlauf beim einzelnen Kranken verfolgen.

### 1.3 Meine Konzeption

Wie schon seit jeher bemühte ich mich bei meinen Überlegungen, der Forschung das zu geben, was sie braucht, und gleichzeitig aber den Belangen der Krebskranken Rechnung zu tragen. Erfreulicherweise gelang es meinem Amt, einen Weg zu finden: Den Vorschlag unterbreitete ich im April 1984 dem Herrn Ministerpräsidenten, dem Sozial- und Wissenschaftsministerium. Er sieht so aus:

#### 1.3.1 Anonymisierungsverfahren

Alle niedergelassenen Ärzte und Krankenhäuser und sonstige meldenden Stellen erhalten einen Taschencomputer. Er besteht aus einer Eingabetastatur, dem üblichen Anzeigefeld, einem elektronischen Verschlüsselungschip, den die registerführende Stelle von Zeit zu Zeit neu ausgeben kann, und, wenn man will, einem Drucker. Aussehen könnte der Taschencomputer etwa so:



Je nach Wunsch läßt er sich in Klein- oder Großformat herstellen. Die meldenden Stellen tippen in den Taschencomputer Vorname, Geburtsname, Geschlecht und Geburtsdatum des Krebskranken ein. Auf dem Anzeigefeld des Taschencomputers können sie dann ersehen, ob sie diese Angaben in der richtigen Reihenfolge eingaben und dabei auch keine Fehler machten. Nach Eintippen der Daten verschlüsselt sie der Taschencomputer zu einem — selbstverständlich nichtsprechenden — Code. Diesen Code zeigt er sofort auf dem Anzeigefeld an. Hat der Taschencomputer einen Drucker, kann die meldende Stelle den Code direkt auf das Meldeformular drucken, anderenfalls muß sie ihn dort eintragen. Mehr Fehler als bei namentlicher Meldung entstehen hierbei gewiß nicht, wie wissenschaftlich belegt ist. Durch diese Codierungsmethode erhält jeder Krebspatient — ganz gleich, welcher Arzt oder welches Krankenhaus ihn gerade behandelt — immer denselben Code. Will die Registerstelle von Zeit zu Zeit aus Sicherheitsgründen einen neuen Verschlüsselungschip vergeben, entstehen keine besonderen Schwierigkeiten: Zwar erhält der einzelne Patient dann einen anderen Code, das macht aber nichts aus, weil das Register mit Hilfe eines EDV-Programms die alten in die neuen Codes umsetzen kann.

Ein solcher Taschencomputer ist noch nicht auf dem Markt. Dies nimmt nicht weiter wunder, weil bislang niemand, der ihn kaufen könnte, danach verlangte, und ohne Absatzmöglichkeiten bekanntlich niemand etwas produziert. Kontakte mit Elektronikfirmen bestätigten jedoch, daß sie solche Taschencomputer bauen und die ersten Modelle innerhalb von vier bis sechs Monaten liefern können. Die Serienproduktion könnte nach ihren Angaben bald danach anlaufen. Ebenfalls neu ist die Anforderung, durch Wechsel des Verschlüsselungsverfahrens einen Code in einen anderen eindeutig umzusetzen. Auch dies läßt sich, wie Professoren des Mathematischen Instituts der Universität Tübingen dem Sozialministerium und mir in Gesprächen und auch schriftlich darlegten, etwa in einem halben Jahr lösen. Dies mag sich für EDV-Laien kompliziert anhören. Mancher mag vielleicht sogar den Schluß ziehen, es bedürfe noch aufwendiger und risikoreicher Vorarbeiten, bis der Taschencomputer einsatzbereit vorliegt. Dies wäre völlig falsch. Die beschriebenen Probleme bei der Herstellung des Taschencomputers sind für die Industrie keinesfalls ungewöhnlich: Als vor Jahren elektronische Meßgeräte, Verschlüsselungseinrichtungen für Computer, Video-Spiele, Programme für Personal Computer, Verteiler für Kabelfernsehprogramme, Fernbedienungen für Fernsehgeräte und Decoder für Bildschirmtext entwickelt wurden, lagen vergleichbare, teils sogar kompliziertere Fragestellungen vor. Wichtig ist bloß, daß man sie anpackt. Hätte das Sozialministerium im Sommer 1984, wie ich wünschte, die beiden Aufträge zur Herstellung des Taschencomputers vergeben, wäre man jetzt ein wichtiges Stück weiter.

### 1.3.2 Schäfer's Taschencomputer

Diesen Vorschlag entwickelte mein Mitarbeiter, Dipl.-Math. Georg Schäfer. Nach anfangs erheblicher Zurückhaltung befaßten sich die Ressorts näher mit ihm und wir hatten den Eindruck, daß sie sich damit etwas befreundeten. Dann nahm die Entwicklung einen unerwarteten Verlauf. Am 9. August 1984 las ich in der Eßlinger Zeitung, daß Frau Sozialminister Barbara Schäfer in einem Pressegespräch durchblicken ließ, die Vorarbeiten ihres Ministeriums an einem Krebsregistergesetz seien durch Einwände und Bedenken der Datenschutzbeauftragten „nicht gerade gefördert“ worden. Tags darauf hörte sich die Sache ganz anders an. Frau Sozialminister Schäfer stellte in einer Pressekonferenz, zu der sie gemeinsam mit dem Vorsitzenden des Krebsverbands Baden-Württemberg eingeladen hatte, den Taschencomputer öffentlich vor, ohne zu sagen, daß der Vorschlag von uns kam, und machte mit ihrem Plan eines „anonymen Krebsregisters“ Schlagzeilen in der gesamten Landespresse. Zugleich erklärte sie, das Kabinett werde im September endgültig darüber entscheiden.

Die Freude, die Sozialministerin plötzlich so eindeutig auf meiner Seite zu haben, ist inzwischen verflogen. Bis heute hat das Kabinett nicht entschieden. Ob Frau Sozialminister Schäfer noch so wie im Sommer oder anders denkt, weiß ich auch nicht; denn

seitdem schweigt sich — wie gesagt — ihr Ressort mir gegenüber aus. Dafür meldete sich vor kurzem die Regierungsfraktion mit der Forderung, das Krebsregister namentlich zu führen — also ein Gesetz zu schaffen, das nicht anonyme Meldungen ohne Einverständnis der Krebskranken zuläßt. In dasselbe Horn blies die Landesärztekammer und tat dazu noch ein übriges: Sie hielt es für richtig, über die Presse ihr Befremden über meinen Vorschlag auszudrücken. Als ihre Vertreter vor Wochen zu einem Gespräch bei mir waren, hörte sich alles noch anders an.

### 1.3.3 Ausblick

Während im allgemeinen der Einsatz der neuen Techniken für den Datenschutz Probleme mit sich bringt, bietet sich hier die Chance, die neue Technik zur Sicherung des Persönlichkeitsschutzes einzusetzen. Diese Chance sollte doch gerade die Landesregierung von Baden-Württemberg, welche die Förderung der neuen Techniken auf ihre Fahnen geschrieben hat, nutzen. Dies gilt umso mehr, als mein Vorschlag Modellcharakter haben dürfte und keineswegs nur für das Führen eines Krebsregisters von Interesse ist. Ich sehe hier eine Möglichkeit, den Datenzugang für die Forschung durch Einsatz der modernen Informationstechnologie zu erleichtern und zugleich den Persönlichkeitsschutz erheblich zu verbessern.

## 2. Klinische Tumorregister

Eine wichtige Rolle im Kampf gegen den Krebs spielen die Tumorzentren. Ihre Aufgabe ist vor allem, die interdisziplinäre Zusammenarbeit zur bestmöglichen Behandlung Krebskranker zu organisieren und zu fördern. Daneben tragen sie auch dazu bei, den Krebs zu erforschen und wirksame Behandlungsmethoden zu entwickeln. Während Krebsregister ausschließlich der Forschung dienen, sind die klinischen Tumorregister primär zur Behandlung der Krebskranken da. In den letzten Jahren entstanden an den Universitäten Freiburg, Heidelberg, Ulm und Tübingen solche Tumorzentren. Während in Freiburg, Tübingen und Ulm zum Tumorzentrum nur Universitätskliniken gehören, sind am Tumorzentrum Heidelberg auch das Rohrbachkrankenhaus der Landesversicherungsanstalt Baden, das Städtische Klinikum Mannheim und das Deutsche Krebsforschungszentrum beteiligt. Alle Tumorzentren bemühen sich, ein elektronisches Dokumentationssystem zu schaffen, in dem sie Daten Krebskranker registrieren und diese für deren Behandlung und Nachsorge nutzen, daneben aber auch für Forschungszwecke. Während sich in Tübingen die Dokumentation noch im Anfangsstadium befindet, führen die anderen drei Tumorzentren schon seit einiger Zeit solche „klinischen Tumorregister“.

Die Vorgehensweise ist dabei recht unterschiedlich. Eines ist allerdings allen Tumorzentren gemeinsam: Bei ihrer Basisdokumentation gehen sie von einem Datenkatalog aus, den eine Projektgruppe der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Tumorzentren (ADT) 1978 erarbeitet hat. Das Tumorzentrum Freiburg erfaßt beispielsweise auf dessen Grundlage in seiner Basisdokumentation folgende Angaben:

- Bei der erstmaligen Behandlung:
  - Name, Anschrift des Patienten
  - Geschlecht
  - Staatsangehörigkeit
  - derzeitiger Beruf
  - am längsten ausgeübter Beruf
  - Zahl der Lebendgeburten (bei Frauen)
  - Körpergröße und -gewicht
  - Datum der Untersuchung
  - Diagnose
  - Angaben zur Behandlung
  - Nachsorge (Termin, Arzt)
  - relevante Nebenerkrankungen
  - Ausbreitung des Tumors
  
- Bei der Wiederholungsuntersuchung
  - Name, Anschrift des Patienten
  - Geburtsdatum
  - Datum der Untersuchung
  - Diagnose
  - Behandlungsarten (Operation usw.)
  - Nachsorge (Termin, Arzt)
  - relevante Nebenerkrankungen
  - Verlauf der Erkrankung
  - bleibende Folgen der Erkrankung
  
- Beim Abschluß der Behandlung
  - Name, Anschrift des Patienten
  - Geburtsdatum
  - Geschlecht
  - Datum des Abschlusses
  - Grund des Abschlusses
  - weitere Angaben im Todesfalle

In ihrer Basisdokumentation speichern zur Zeit das Tumorzentrum Heidelberg ca. 19 000 Fälle, das Tumorzentrum Ulm die Daten von ca. 3 000 und das Tumorzentrum Freiburg die Daten von ca. 1 500 Krebspatienten. Das Tumorzentrum Tübingen sammelte bis jetzt über ca. 1 300 Krebspatienten ca. 2 600 Erhebungsbogen. Neben dieser Basisdokumentation haben die Kliniken und Krankenhäuser, die am jeweiligen Tumorzentrum mitarbeiten, noch Spezialdokumentationen über einzelne Tumorarten in unterschiedlichem Umfang.

Wegen der hohen Zahl Krebskranker werden die klinischen Tumorregister immer mehr an Bedeutung gewinnen. Daß es sich hierbei um Datensammlungen hoher Sensibilität handelt, steht außer Frage: Über jeden Krebskranken sind viele Daten namentlich erfaßt, im Gegensatz zur herkömmlichen Dokumentation sind sie per Computer jederzeit verfügbare und auswertbar. Um zu sehen, ob und inwieweit diese elektronischen Dokumentationen dem Persönlichkeitsschutz der Krebskranken gerecht werden, führten wir 1984 Kontrollen bei den Tumorzentren Freiburg, Heidelberg und Ulm durch. Dabei zeigten sich folgende Auffälligkeiten:

### 2.1 Zugriff auf Patientendaten

In jedem Tumorzentrum ist es anders, wer wie auf die im Tumorregister gespeicherten Daten Krebskranker zugreifen kann.

### 2.1.1 Tumorzentrum Ulm

Das Tumorzentrum Ulm führt sein Tumorregister bisher so, daß alle Kliniken alle in der Basisdokumentation gespeicherten Daten Krebskranker jederzeit online abrufen können. Welche Daten dies im einzelnen sind, konnte das Tumorzentrum bis heute nicht sagen, da es darüber selbst keinen genauen Überblick hat. Die Klinik, die die Daten in das Register eingab, bemerkt vom einzelnen Abruf nichts.

Ein solches Verfahren steht in Widerspruch zu § 10 LDSG. Denn jede Klinik hält damit ihre in der Basisdokumentation gespeicherten Daten Krebskranker für alle anderen am Tumorzentrum beteiligten Einrichtungen jederzeit zum Abruf bereit, obwohl diese all diese Informationen keineswegs brauchen. Vollauf genügen würde, wenn diese Einrichtungen bei Bedarf im Einzelfall — also während sie den Patienten behandeln — abrufen können. Die Universität Ulm teilt meine Rechtsauffassung nicht. Sie meint, man müsse die Universität im ganzen als eine „speichernde Stelle“ sehen und nicht, wie ich es tue, ihre einzelnen Kliniken. Sie verweist dazu auf die Bekanntmachung des Innenministeriums über den Vollzug der Datenschutzregisterverordnung vom 4. Februar 1981 (GABl. S. 153), die in der Tat von dieser Rechtsauffassung ausgeht. Auch ich habe sie früher einmal — vor allem um den Behörden mit zahlreichen Organisationseinheiten die Anwendung des Datenschutzes nicht schwerer als unbedingt nötig zu machen — vertreten. Schon damals hielten sie Stimmen in der Literatur und Praxis für zu großzügig. Ob sie dies war, mag dahinstehen. Seit dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 jedenfalls steht unumstößlich fest, daß wegen der überragenden Bedeutung des Zweckbindungsgrundsatzes eine solche Interpretation nicht mehr möglich ist. Man kann den Begriff „speichernde Stelle“ nicht mehr allein nach den organisationsrechtlichen Gesichtspunkten interpretieren, sondern muß dabei viel stärker als früher funktionale Aspekte berücksichtigen. Im übrigen wäre, selbst wenn die Universität mit ihrer Interpretation der „speichernden Stelle“ recht hätte, der Online-Zugriff gleichwohl rechtswidrig. § 7 Abs. 1 LDSG verlangt, daß auch innerhalb einer „speichernden Stelle“ jeder Mitarbeiter nur die Daten erhalten darf, die er für seine konkrete Aufgabe benötigt. Durch den Online-Abruf erhalten aber die ärztlichen Mitarbeiter der einzelnen Kliniken des Tumorzentrums weitaus mehr Informationen über Krebskranke — nämlich alle von anderen Kliniken in der Basisdokumentation gespeicherte Daten — als sie für ihre konkrete Arbeit brauchen.

Aus demselben Grund widerspricht das Verfahren des Tumorzentrums Ulm auch der ärztlichen Schweigepflicht. Bei ihm werden nämlich eine Fülle unter das Arztgeheimnis fallender Angaben über viele Krebspatienten ohne deren Einverständnis auch Stellen des Tumorzentrums offenbar, die die Krebskranken im konkreten Fall weder behandeln noch im Rahmen der Nachsorge betreuen. Die Universität sieht dies anders und behauptet, weder die einzelnen Ärzte

eines Klinikums noch die einzelnen Kliniken seien Dritte; das „Klinikum“ — also die Gesamtheit aller Universitätskliniken — und nicht der einzelne Arzt oder die einzelne Klinik schulde dem Patienten Diagnose und Therapie. Diese Rechtsauffassung läuft im Ergebnis darauf hinaus, daß anstelle des Arztgeheimnisses ein „Klinikumsgeheimnis“ tritt. Dafür findet sich im positiven Recht überhaupt kein Anhaltspunkt. § 2 der Ärztlichen Berufsordnung und § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB verpflichten den einzelnen Arzt und nicht eine einzelne Klinik und schon gleich garnicht ein „Klinikum“. Daran vermag auch der Hinweis der Universität Ulm auf die arbeitsteilige Organisation ihres Klinikums nichts zu ändern. Ganz offensichtlich befürchtet sie, eine solche Arbeitsteilung mache die traditionelle, allein dem geltenden Recht entsprechende Interpretation der ärztlichen Schweigepflicht unmöglich. Dies ist jedoch nicht der Fall. § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB erlaubt jeder Klinik eines „Klinikums“ jede Informationsweitergabe, die der konkrete Behandlungsauftrag eines Krebskranken abdeckt. Folglich können die einzelnen Kliniken und sonstigen Einrichtungen des „Klinikums“ einer Universität alle Informationen untereinander austauschen, die sie zur Behandlung dieses Krebskranken benötigen.

Die Meinung des Tumorzentrums Ulm kann noch nicht das letzte Wort in dieser bedeutsamen Problematik sein.

#### 2.1.2 Tumorzentrum Heidelberg

Das gleiche Problem des Online-Zugriffs stellt sich beim Tumorzentrum Heidelberg. Dort können alle beteiligten Universitätskliniken — nicht aber auch das Rohrbachkrankenhaus, das Städtische Klinikum Mannheim und das Deutsche Krebsforschungszentrum Heidelberg — auf einen Teil des Datenbestandes, die „allgemeinen Patientendaten“, online zugreifen, ohne daß die speichernde Klinik das geringste davon merkt. Über Online abrufbar sind Name, Anschrift, Telefon, Geburtsdatum, Geburtsort, Geschlecht, Familienstand, Zahl der Lebendgeburten, Staatsangehörigkeit, Hausarzt, weiterer Arzt, derzeitiger Beruf, am längsten ausgeübter Beruf, Name und Anschrift der behandelnden Klinik, Kliniknummer und Station. Die rechtliche Beurteilung kann auch hier nicht anders sein, wengleich der Online-Zugriff in Heidelberg wesentlich weniger Daten umfaßt als in Ulm.

Eine erste Erörterung mit am Tumorzentrum beteiligten Institutionen fand bereits statt. Wir wollen das Gespräch fortsetzen, um so rasch wie möglich zu einem praktikablen und zugleich rechtmäßigen Verfahren zu finden.

#### 2.1.3 Tumorzentren Freiburg und Tübingen

Am Tumorzentrum Freiburg gibt es keine vergleichbaren Online-Anschlüsse. Hier darf jede Klinik nur auf die Daten der Krebskranken zugreifen, die sie selbst behandelte und dann speicherte. Das ist unproblematisch. Das Tumorzentrum Tübingen ist erst dabei, eine automatisierte Dokumentation zu program-

mieren. Wie sie genau aussehen wird, hat es noch nicht festgelegt.

## 2.2 Datensicherung

Weil Tumorzentren so sensible Krankheitsdaten verarbeiten, muß es selbstverständlich sein, daß sie neben dem neuesten Stand der medizinischen Forschung auch die modernen Regeln der automatisierten Datenverarbeitung hierbei beachten. Im Zeitpunkt unserer Kontrollbesuche war dies jedoch eigentlich bloß beim Tumorzentrum Freiburg der Fall. Düster sah es damals bei den Tumorzentren Heidelberg und Ulm aus.

### 2.2.1 Tumorzentrum Ulm

Trotz vielfältiger Bemühungen konnten wir bis heute keinen vollständigen Überblick über die Datenverarbeitung dieses Tumorzentrums gewinnen. Das hat folgende Gründe:

- Weil eine Datensatzbeschreibung mit einer verständlichen, vollständigen und aktuellen Kommentierung der Datenfelder bis jetzt fehlt, konnten wir nicht feststellen, welche Patienten- und Arztdaten das Tumorzentrum Ulm überhaupt verarbeitet.
- Weil eine Dokumentation des Datenflusses bis jetzt fehlt, aus der genau hervorgeht, welche Daten das Tumorregister bei welchen Stellen aus welchen Unterlagen erhebt, wie es sie speichert, auf ihre Richtigkeit prüft und sie auswertet, konnten wir nicht einmal klären, welche Kliniken dem Tumorzentrum welche Daten aus welchen Unterlagen liefern und welche Daten das Tumorzentrum von der Klinikverwaltung erhält.
- Weil eine detaillierte Beschreibung des technischen Aufbaus aller Datensammlungen fehlt, auf die das Dokumentationssystem zurückgreift, ist ein vollständiger Überblick und eine abschließende datenschutzrechtliche Beurteilung des Dokumentationssystems unmöglich.
- Weil eine Beschreibung der möglichen und tatsächlich ergriffenen Sicherheitsmaßnahmen bis jetzt fehlt, läßt sich auch nicht beurteilen, wie sicher das System und wie leicht oder schwer sein Mißbrauch ist.

Trotz dieser fast einmaligen Schwierigkeiten stellten wir vor Ort erhebliche Mängel in der Datensicherung fest:

- Eingabekontrolle gibt es überhaupt nicht. Sie ist aber nach § 8 LDSG erforderlich, damit sich nachträglich überprüfen und feststellen läßt, wer welche Patientendaten zu welcher Zeit in das System eingab. Nur dann ist nachvollziehbar, wer welche Daten eines Krebskranken aufgrund welcher Krankheitsakte speicherte und ob er dabei richtig verfuhr.
- Plausibilitätskontrollen gibt es nicht. Dies ist aber unerlässlich, um Fehler bei der Eingabe der Daten, etwa einer Diagnose, festzustellen. Weil das nicht

geschah, ist längst nicht sicher, ob nur richtige Daten über Krebskranke gespeichert sind. Das aber verlangt selbstverständlich das Landesdatenschutzgesetz.

- Nicht einmal ist sicher, daß das Tumorregister wirklich bloß Patienten registriert, die tatsächlich an einem Tumor erkrankt sind oder bei denen der Verdacht auf Tumor besteht. Denn schon eine mehrdeutige Einweisungsdiagnose, z. B. unbestimmte Übelkeit, reicht schon für ihre Speicherung aus. Gerade in solchen Fällen ist unerlässlich, daß das Tumorzentrum möglichst schnell feststellt, ob sich die vage Vermutung der Tumorerkrankung bestätigte oder nicht.

Diese Mängel beanstandete ich nach § 18 LDSG und drängte auf Abhilfe. Das Tumorzentrum Ulm sagte sie ihm Prinzip zu, macht sie jedoch davon abhängig, daß es dafür ausreichende Mittel erhält. Ich meine, das Tumorzentrum muß unabhängig davon sofort alle Anstrengungen in die Wege leiten, um einen rechtmäßigen Zustand herbeizuführen.

### 2.2.2 Tumorzentrum Heidelberg

Beim Tumorzentrum Heidelberg gibt es zu loben und zu kritisieren: die ihm angeschlossenen Kliniken führen ihre Krankenakten außerordentlich sorgfältig; die Entwicklung der EDV-Programme durch das Tumorzentrum ließ dagegen erheblich zu wünschen übrig:

- Das Tumorregister programmierte seine Verfahren, ohne zuvor mit den Kliniken schriftlich zu vereinbaren, wie im einzelnen das Dokumentationssystem funktionieren soll. Kein Wunder, daß es deshalb die Programme und den Datensatz häufig ändern mußte und die Übersicht über das, was die Kliniken wollten, rasch verlor. Dadurch erhöhten sich nicht nur die Risiken bei der Datenverarbeitung; zugleich verteuerte sich auch unnötigerweise Programmentwicklung und -wartung. Außerdem beschrieb das Tumorzentrum sein Dokumentationssystem nicht vollständig und schreibt es nur mit großer zeitlicher Verzögerung fort. Deshalb können seine angeschlossenen Kliniken nur unter großen Schwierigkeiten feststellen, was das Dokumentationssystem eigentlich tatsächlich leisten kann. Als Ausweg bleibt ihnen nur, das System durch Testen kennenzulernen; diese Methode kostet aber viel Zeit und Geld und ist zudem nicht zuverlässig.
- Mangelhaft war auch die Protokollierung der einzelnen Datenverarbeitungsvorgänge. Man protokollierte nicht,
  - welche Daten eine andere Klinik wann abrief
  - wann welche Programme abliefen und welche Auswertungen das Tumorzentrum damit erstellte
  - wer wann welche Programme mit welcher Versionsnummer einsetzte und wann welche Programmfehler dabei auftraten

- wer wann das Dokumentationssystem wie lange nutzte.

Wegen dieser Lücken konnten weder wir noch sonst jemand feststellen, wie wer das Dokumentationssystem tatsächlich nutzt. Auch eventuellen Mißbräuchen hätte man nicht nachgehen können. Das Tumorzentrum Heidelberg erklärte sich inzwischen bereit, seine Datensicherung zu verbessern. Einige wirkungsvolle Maßnahmen, z. B. das Protokollieren seiner Programmläufe, hat es vor kurzem eingeführt.

#### 4. Teil: Polizei

##### 1. Blockadeaktion in Mutlangen und ihre Folgen

Mutlangen ist einer der Stationierungsorte der neuen Pershing II-Raketen. Vor allem seit dem Nachrüstungsbeschluß des Deutschen Bundestages im November 1983 berichtete die Presse immer wieder über Demonstrationen und Blockaden von Nachrüstungsgegnern, mitunter auch von Räumungen durch die Polizei und vorläufigen Festnahmen. Um mir selbst ein Bild darüber zu machen, in welchem Umfang die Polizei Daten von Nachrüstungsgegnern erhebt, speichert und an andere Stellen weitergibt, führten zwei meiner Mitarbeiter und ich beim Polizeiposten Mutlangen, der Sonderwache Mutlangen, der Kriminalaußenstelle Schwäbisch Gmünd, der Polizeidirektion Aalen, der Landespolizeidirektion Stuttgart I, dem Landeskriminalamt und dem Landesamt für Verfassungsschutz am 7./8. Mai 1984 unangemeldete Kontrollbesuche durch.

##### 1.1 Was geschah in Mutlangen?

Bei den Kontrollen erfuhr ich, daß die Polizei allein in der Zeit von Ende November 1983 bis zu meinem Kontrollbesuch in Mutlangen mehr als 850 Bürger kurzfristig festnahm — vereinzelt wegen Hausfriedensbruchs (Überklettern des Zaunes zum Militärgelände), Sachbeschädigung (Durchschneiden des Zauns) und Diebstahls (Entfernen von Hinweisschildern), hauptsächlich jedoch wegen Nötigung. Der Sachverhalt war dabei meist folgender: Die Nachrüstungsgegner blockierten sitzend die Zufahrt zum US-Militärgelände. Wollte ein Fahrzeug ein- oder ausfahren, forderte die Polizei die Nachrüstungsgegner auf, die Fahrbahn zu räumen. Nach der dritten Aufforderung trugen bzw. führten jeweils zwei Polizeibeamte die noch immer auf der Fahrbahn sitzenden Nachrüstungsgegner einzeln weg. Die Polizei brachte sie dann in einem Gefangenentransportwagen zu einem von ihr eigens angemieteten ehemaligen Fabrikgebäude in Schwäbisch Gmünd-Straßdorf, das amtlich die Bezeichnung „Gefangenensammelstelle“ führt, unter Nachrüstungsgegnern jedoch nur „ED-Fabrik“ heißt.

In der Gefangenensammelstelle nahm dann die polizeiliche Datenverarbeitung ihren Lauf.

##### 1.1.1 Aufnahme einer Strafanzeige

Zuerst nahm die Polizei gegen jeden eine Strafanzeige auf.

### 1.1.2 Erkennungsdienstliche Behandlung

Anfangs fotografierte sie sodann alle Blockierer und nahm ihnen Fingerabdrücke (sog. erkennungsdienstliche Behandlung). Sie tat dies in selteneren Fällen, um die noch nicht bekannte Identität der Betroffenen festzustellen, überwiegend jedoch, um sie bei künftigen Ermittlungen einer Straftat überführen zu können. So verfuhr die Kriminalaußenstelle Schwäbisch Gmünd bis 15. Dezember 1983. Dann schaltete sich die vorgesetzte Dienststelle, die Landespolizeidirektion Stuttgart I, ein. In einem Erlaß wies sie die örtliche Polizei darauf hin, daß eine Nötigung nur „in besonders gelagerten Fällen“ eine erkennungsdienstliche Behandlung für Zwecke des Erkennungsdienstes rechtfertigt. Daraufhin änderte die Kriminalaußenstelle Schwäbisch Gmünd ihre Praxis. Allerdings ließ sich nicht genau ermitteln, welche Kriterien nunmehr galten. Nach Angaben der Kriminalaußenstelle Schwäbisch Gmünd erfolgte eine erkennungsdienstliche Behandlung nur noch dann, wenn jemand bereits zum 5. Mal in Mutlangen die Zufahrt blockierte oder wenn eine Abfrage des polizeilichen Informationssysteme INPOL und PAD ergab, daß der oder die Blockierer(in) bereits in anderem Zusammenhang straffällig geworden war. Tatsache ist jedenfalls, daß die Zahl der erkennungsdienstlichen Behandlungen von nun an spürbar zurückging. Dasselbe läßt sich auch für die Zahl der Anträge auf Vernichtung erkennungsdienstlicher Unterlagen sagen: Gingen für die Zeit, in der alle Festgenommenen erkennungsdienstlich behandelt wurden — es waren 235 Personen —, sage und schreibe 118 Vernichtungsanträge bei der Landespolizeidirektion Stuttgart I ein, so waren es in den ersten vier Monaten von 1984 nur noch zwei.

Im Falle einer erkennungsdienstlichen Behandlung fertigte die Kriminalaußenstelle Schwäbisch Gmünd jeweils vier Lichtbilder:

- ein Lichtbild nahm sie in ihre eigene Lichtbildsammlung in Schwäbisch Gmünd-Straßdorf auf,
- ein weiteres wanderte in die sogenannte Kriminalakte, welche die Polizeidirektion Schwäbisch Gmünd über jeden der Blockierer anlegt,
- zwei Lichtbilder übermittelte sie dem Landeskriminalamt, eines davon war für dessen zentrale Lichtbildsammlung, das andere für die Erkennungsdienstdatei des Bundeskriminalamts bestimmt. Da das Landeskriminalamt jedoch entgegen der Vorstellung der Polizei in Schwäbisch Gmünd keine zentrale Lichtbildsammlung führt, leitete das Landeskriminalamt — anstatt Schwäbisch Gmünd auf die Rechtslage hinzuweisen — gleich beide Lichtbilder an das Bundeskriminalamt weiter. Dieses vernichtete eines davon nach eigenem Bekunden sofort.

### 1.1.3 Speicherung in der Personenauskunftsdatei

Die Strafanzeige der Kriminalaußenstelle Schwäbisch Gmünd bearbeitete sodann die Polizeidirektion Aalen bzw. die Landespolizeidirektion Stuttgart I, die für einige Monate alle Vorgänge aus Mutlangen an sich

gezogen hatte. Nach Abschluß der polizeilichen Ermittlungen speicherten diese beiden Stellen die Daten in der automatisierten Personenauskunftsdatei (PAD) des Landes, in der alle Straftaten mit Ausnahme von Verkehrsstraftaten erfaßt sind und auf die alle 22 000 Polizeibeamte im Lande im Sekundenbetrieb zugreifen können. Dabei sahen die eingehenden Stellen vor, daß die Daten 10 Jahre nach dem Tattag zu löschen sind. Allerdings sagte uns die Landespolizeidirektion Stuttgart I bereits bei unserem Besuch im Mai 1984, als wir Bedenken wegen dieser überaus langen Speicherzeit äußerten, sie wolle nach Abschluß der Verfahren bei der Justiz die Speicherdauer auf drei Jahre abkürzen.

#### 1.1.4 Vorgesehene Speicherung im bundesweiten Kriminalakten-Nachweis

Erkennungsdienstliche Behandlung und Speicherung in der Personenauskunftsdatei waren jedoch noch nicht alles: Die Polizeidirektion Aalen und — zumindest anfangs — auch die Landespolizeidirektion Stuttgart I kennzeichneten die in der Personenauskunftsdatei gespeicherten Daten jedes Blockierers so, daß sie an dem im Aufbau befindlichen bundesweiten Kriminalakten-Nachweis (KAN) beim Bundeskriminalamt automatisiert übermittelt werden, sobald Baden-Württemberg 1986 an den KAN angeschlossen wird. Der Kriminalakten-Nachweis ist eine 1981 von der Innenministerkonferenz beschlossene Datei innerhalb des beim Bundeskriminalamt eingerichteten polizeilichen Informations- und Auskunftssystems (INPOL), in dem die Polizeien des Bundes und der Länder nach und nach alle Kriminalakten erfassen wollen, die sie „in Fällen schwerer oder überregional bedeutsamer“ Straftaten über Beschuldigte oder sonst tatverdächtige Personen angelegt haben. Der KAN hat vor allem zum Ziel, den überregionalen Straftäter zu erkennen und wirkungsvoll zu bekämpfen, will also — wie es im Beschluß der Innenministerkonferenz auch heißt — die schwerpunktmäßige Bekämpfung des gefährlichen Rechtsbrechers. Um der Polizei die Entscheidung darüber zu erleichtern, ob eine Straftat als überregional bedeutsam einzustufen ist oder nicht, hat die Innenministerkonferenz weitere Kriterien entwickelt. Danach soll eine Aufnahme in den Kriminalaktennachweis u. a. dann zulässig sein, wenn der Verdacht „erneuter Straffälligkeit des Beschuldigten außerhalb seines Wohn- oder Aufenthaltsortes“ besteht. Diese Voraussetzung sahen Polizeidirektion Aalen und Landespolizeidirektion Stuttgart I als gegeben an und setzten in der Personenauskunftsdatei das für die Aufnahme in den KAN vorgesehene Zeichen. Damit schufen sie die Grundlage dafür, daß ab 1986 Personalien und Aktenfundstellen aller Blockierer in Mutlangen allen Polizeidienststellen in der Bundesrepublik in Sekundenschnelle durch Online-Abfrage zur Verfügung stehen.

#### 1.1.5 Unterrichtung des Landes- und des Bundeskriminalamtes im Rahmen des kriminalpolizeilichen Meldedienstes in Staatsschutzsachen

Auch damit hatte es jedoch noch nicht sein Bewenden. Die Polizeidirektion Aalen setzte vielmehr eine

Meldung an das Landeskriminalamt ab. Sie enthielt u. a. die Personalien und die Anschrift der Blockierer, einen Hinweis auf eine etwaige erkennungsdienstliche Behandlung sowie eine Darstellung des Sachverhalts und der getroffenen Maßnahmen. Das Landeskriminalamt leitete diese Meldungen dann unter Anreicherung mit eigenen Erkenntnissen an das Bundeskriminalamt weiter. Grundlage für dieses Verfahren sind die bundesweit geltenden Richtlinien für den kriminalpolizeilichen Meldedienst in Staatsschutzsachen. Zweck des Meldedienstes ist es,

„durch Sammlung und Auswertung von Nachrichten und Unterlagen Hinweise für die Verhütung und Aufklärung von Straftaten zu gewinnen,

- die gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung, den Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind,
- die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden.“

Im Rahmen dieses Meldedienstes müssen die Polizeidienststellen u. a. alle Ermittlungsverfahren wegen Friedensverrats, Hochverrats, Gefährdung des demokratischen Rechtsstaats, Landesverrats, Agententätigkeit und Sabotagezwecken, Bildung terroristischer Vereinigungen über das Landeskriminalamt dem Bundeskriminalamt mitteilen. Nötigungen sind nicht ausdrücklich als meldepflichtige Straftaten genannt. Die Polizei des Landes meint, ihre Meldung sei durch die in den Richtlinien enthaltene Auffangvorschrift gerechtfertigt, wonach andere Straftaten zu melden sind,

„sofern wegen der Angriffsrichtung, dem Motiv des Täters oder dessen Verbindung zu einer Organisation der Verdacht besteht, daß mit der Tat die vorgenannten Ziele verfolgt werden.“

#### 1.1.6 Speicherung in NADIS

Das Bundeskriminalamt schließlich legte die im Rahmen des kriminalpolizeilichen Meldedienstes in Staatsschutzsachen erlangten Informationen nicht einfach ab, sondern speichert die Personalien der Blockierer samt einer Aktenfundstelle im nachrichtendienstlichen Informationssystem der Verfassungsschutzbehörden (NADIS). Dazu muß man wissen, daß die Abteilung Staatsschutz des Bundeskriminalamts nach einem Erlaß des Bundesministers des Innern aus dem Jahre 1980 ihren Aktenbestand so lange in NADIS erfaßt, bis die geplante Arbeitsdatei PIOS-Innere Sicherheit (APIS) für den Bereich Staatsgefährdung eingeführt ist.

#### 1.1.7 Unterrichtung des Landesamts für Verfassungsschutz

Nicht genug damit. Seit Februar 1984 teilt das Landeskriminalamt auch dem Landesamt für Verfassungsschutz auf dessen Bitte — häufig listenmäßig — Name, Vorname, Beruf, Geburtsdatum und Geburtsort aller Blockierer mit. Der Verfassungsschutz will mit Hilfe dieser Information feststellen, ob und in

welchem Umfang in Mutlangen extremistische Gruppen Einfluß auf die Friedensbewegung nehmen. Das Landesamt für Verfassungsschutz fragt dann jeweils NADIS ab, ob der Blockierer dort bereits — über die soeben beschriebene Aktion des Bundeskriminalamts hinaus — registriert ist. Falls nein, vernichtet das Landesamt für Verfassungsschutz die Unterlage bzw. schwärzt den Namen in der Liste. Falls ja, nimmt die Sache ihren Lauf.

## 1.2 Rechtliche Bewertung

Das Erheben und Verarbeiten der Daten von Blockierern in Mutlangen stand und steht in mehrfacher Hinsicht mit geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften nicht in Einklang. Im einzelnen beurteile ich die Verfahrensweise wie folgt:

### 1.2.1 Erkennungsdienstliche Behandlung

Die anfangs geübte Praxis der Kriminalaußenstelle Schwäbisch Gmünd, ausnahmslos jeden Blockierer erkennungsdienstlich zu behandeln, war eindeutig rechtswidrig. Nach langjähriger höchstrichterlicher Rechtsprechung darf die Polizei einen Bürger für Zwecke der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung nur dann erkennungsdienstlich behandeln, wenn

- er einer bestimmten Straftat verdächtig ist,
- alle Umstände des Einzelfalls, insbesondere Art, Schwere und Begehungsweise einer Straftat, seine Persönlichkeit sowie der Zeitraum, währenddessen er strafrechtlich nicht in Erscheinung trat, nach kriminalistischer Erfahrung die Gefahr der Wiederholung begründen,
- die erkennungsdienstlichen Unterlagen geeignet sind, künftig zu führende polizeiliche Ermittlungen zu fördern.

Diese Voraussetzungen lagen in Mutlangen häufig nicht vor — allerdings nicht schon deshalb, weil die Blockierer keiner Straftat verdächtig gewesen wären. Nach der vorherrschenden Meinung in der Rechtsprechung, die ich nicht zu kommentieren habe, erfüllen Blockadeaktionen den Tatbestand der Nötigung. Dementsprechend endeten die Strafverfahren gegen die Mutlanger Blockierer vor dem Amtsgericht Schwäbisch Gmünd und dem Landgericht Ellwangen fast ausnahmslos mit einer Verurteilung. Allerdings lag das Strafmaß regelmäßig an der untersten Grenze: 15 oder 20 Tagessätze à 20 DM. Das zeigt, daß auch nach Einschätzung der Justiz die Nötigungen geringfügig waren. Dies und der Umstand, daß viele Bürger bei den Blockadeaktionen erstmals mit dem Gesetz in Konflikt geraten waren, stand einer erkennungsdienstlichen Behandlung entgegen. Deshalb war sehr erfreulich, daß die Landespolizeidirektion Stuttgart I dies ebenso sah und nach kurzer Zeit eine Änderung der Praxis herbeiführte. Erfreulich war auch, daß die Landespolizeidirektion Stuttgart I vielen Anträgen von Bürgern auf Vernichtung ihrer erkennungsdienstlichen Unterlagen rasch stattgab und von Amts wegen die erkennungsdienstliche Behandlung solcher Blockierer überprüfte, die keinen Vernichtungsantrag

gestellt hatten. Unbefriedigend ist hingegen, daß die Kriminalaußenstelle Schwäbisch Gmünd auch noch nach Belehrung über die Voraussetzungen der erkennungsdienstlichen Behandlungen nicht korrekt verfuhr: Eine Automatik, „Blockierer“ beim fünften Mal erkennungsdienstlich zu behandeln, kennen Gesetz und Rechtsprechung nicht. Vielmehr muß die Polizei auch hier in jedem Einzelfall anhand der Gesamtumstände und unter Berücksichtigung aller genannten Kriterien prüfen, ob eine solche Maßnahme geboten ist. Zwar mag sein, daß man in solchen Fällen eine Wiederholungsgefahr annehmen kann. Wohl aber fragt sich, ob die erkennungsdienstliche Behandlung stets ein geeignetes und erforderliches Mittel ist, um künftige Straftaten aufklären zu können. Wenn ein Bürger „nur“ an solchen Sitzblockaden teilnimmt, andere Mittel ablehnt und seine Identität stets feststellen läßt, sehe ich nicht ein, weshalb ihn die Polizei erkennungsdienstlich behandeln sollte. Dann braucht sie nämlich keine Unterlagen, um ihn beim nächsten Mal wieder einer Nötigung zu überführen. Das kann aufgrund des Geständnisses eines Blockierers, der Zeugenaussagen der Polizeibeamten, der in Mutlangen geschossenen Übersichtsbilder und der anhand seines Ausweises festgestellten Personalien geschehen. Auf keinen Fall darf das Anfertigen von Lichtbildern und Fingerabdrücken zum Selbstzweck und zu einem reinen Disziplinierungsmittel der Polizei werden.

Ich bat deshalb das Innenministerium mit Schreiben vom 18. Juni 1984, seine Polizeien anzuweisen, die von der Kriminalaußenstelle Schwäbisch Gmünd unzulässig gefertigten erkennungsdienstlichen Unterlagen zu vernichten, die Blockierer hiervon zu unterrichten und für die Zukunft auf eine differenziertere Praxis bei der erkennungsdienstlichen Behandlung hinzuwirken. Das Innenministerium tat sich mit der Antwort auf meinen Brief sehr schwer; 5½ Monate brauchte es für seine enttäuschende Reaktion: Es erkennt zwar an, daß eine einmalige Nötigung noch nicht die gesetzlichen Voraussetzungen für eine erkennungsdienstliche Behandlung erfüllt. Beim zweiten Mal aber soll sie fällig sein, es sei denn, daß „nach den gesamten Umständen praktisch ausgeschlossen erscheint, daß der Beschuldigte andere Straftaten begehen wird.“ Bei einer solchen Vermutung zu Lasten des Bürgers wird es eine Ausnahme wohl nicht oder allenfalls bei Prominenten geben: das Begehen anderer Straftaten mag zwar häufig sehr unwahrscheinlich sein, ausschließen wird es die Polizei aus ihrer Sicht kaum. Damit aber tritt an die Stelle der von der Kriminalaußenstelle Schwäbisch Gmünd praktizierten Automatik eine für den Bürger noch viel ungünstigere Automatik. Auf der Strecke bleibt die von Gesetzes wegen erforderliche differenzierte Betrachtungsweise, das Nachdenken über Sinn und Zweck der erkennungsdienstlichen Behandlung.

Nur ein Problem am Rande war demgegenüber die von der Kriminalaußenstelle Schwäbisch Gmünd praktizierte Versendung von zwei Lichtbildern an das Landeskriminalamt. Es hätte genügt, dem Landeskri-

minalamt ein Lichtbild für das Bundeskriminalamt zuzuleiten. Die Landespolizeidirektion Stuttgart I hat inzwischen sichergestellt, daß die örtlichen Dienststellen nicht mehr Lichtbilder als notwendig anfertigen und aus der Hand geben. Nur dann ist nämlich für den Fall einer späteren Vernichtung sichergestellt, daß tatsächlich alle Unterlagen vernichtet werden.

### 1.2.2 Speicherung in der Personenauskunftsdatei

Das geltende Recht läßt zwar zu, daß die Polizei auch die Daten eines Ersttätters in ihrer Personenauskunftsdatei erfaßt. Sie darf diese jedoch nach dem Landesdatenschutzgesetz und den einschlägigen Verwaltungsvorschriften nur so lange als erforderlich speichern. Bei Straftaten geringerer Bedeutung sind dies — so sagen es die Verwaltungsvorschriften — längstens drei Jahre. Nötigungen durch Sitzblockaden sind — wie ein Vergleich mit den in der Verwaltungsvorschrift als geringfügig genannten Straftaten zeigt — jedenfalls dann Straftaten von geringerer Bedeutung, wenn der Blockierer Ersttäter ist. Eine 10jährige Speicherdauer, wie sie die Polizei für angemessen hielt, läßt sich in solchen Fällen auf keinen Fall rechtfertigen. Nicht richtig war aber auch, daß die Polizei zunächst eine 10jährige Speicherdauer in der Personenauskunftsdatei eingab, um dann nach Abschluß des Verfahrens die Frist auf drei Jahre abzukürzen. Vielmehr muß sie nach den Verwaltungsvorschriften von vornherein die verkürzte Frist von drei Jahren eingeben. Insoweit pflichtet mir inzwischen das Innenministerium bei. Es hat die Polizeidienststellen angewiesen, entsprechend zu verfahren.

### 1.2.3 Vorgesehene Speicherung im KAN

Die vorgesehene Aufnahme aller Blockierer von Mutlangen in den Kriminalakten-Nachweis entspricht nicht dem Konzept der Innenministerkonferenz für dessen Aufbau und Führung. Es bezweckt — wie dargestellt — eine Abschichtung der Datenbestände: Nicht alle Bürger, über welche die Polizei aus irgendeinem Anlaß irgendwo im Bundesgebiet eine Kriminalakte anlegte, sollen in den KAN kommen mit der Folge, daß die gesamte deutsche Polizei jederzeit in Sekundenschnelle beim Bundeskriminalamt diesen Nachweis abrufen kann. Im Gegenteil: nur Unterlagen über schwere oder überregional bedeutsame Straftaten sind zu erfassen. Nicht als bedeutsam können Straftaten mit geringem Unrechtsgehalt, wie die in Mutlangen begangenen Nötigungen durch Sitzblockaden, eingestuft werden. Daran ändert auch nichts, wenn der Blockierer nicht in Mutlangen oder im Ost-Alb-Kreis wohnt, sondern aus Stuttgart oder Heidelberg nach Mutlangen anreist: Das überregionale Tätigwerden eines Bürgers allein rechtfertigt die bundesweite Speicherung im KAN ganz sicher nicht. Schwieriger liegen die Dinge, wenn jemand wiederholt an Blockadeaktionen teilnahm: dann könnte es darauf ankommen, ob er überregional, örtlich oder außerhalb seines Wohn- oder Geschäftsortes Straftaten begeht. Aber von welchem Begriff ist auszuge-

hen? Der in Schwäbisch Gmünd wohnhafte, in Mutlangen an Blockadeaktionen teilnehmende Bürger wird zwar außerhalb seines Wohnortes tätig, aber doch wohl nicht überregional. Was heißt überhaupt „überregional“? Ist ein Mannheimer Bürger, der in Mutlangen an einer Sitzblockade teilnimmt, überregional tätig, ein Stuttgarter aber nicht? Macht eine solche Abgrenzung überhaupt einen Sinn oder muß man nicht vielmehr berücksichtigen, daß Protestaktionen gegen die Nachrüstung vorzugsweise und aus der Sicht der Nachrüstungsgegner besonders wirksam an einem mutmaßlichen Stationierungsort stattfinden und Bürger dazu auch aus entfernteren Gegenden anreisen? Ich meine: eine insgesamt zurückhaltendere Praxis bei der Einstellung von Daten in den Kriminalakten-Nachweis ist geboten und aus polizeilicher Sicht auch vertretbar.

Das Innenministerium äußerte sich zu dieser Forderung sibyllinisch: Es stimmte mit mir darüber überein, daß „allein die Tatsache einer einfachen Nötigung . . . eine Aufnahme in den zentralen KAN nicht rechtfertigen kann. Vielmehr ist im Einzelfall zu prüfen, ob der Verdacht erneuter Auffälligkeit des Beschuldigten außerhalb seines Wohn- oder Aufenthaltsortes besteht“. Aber was heißt das? Heißt es, daß bei der zweiten Nötigung Speicherung im KAN erfolgt? und wie sieht das Innenministerium den Begriff „außerhalb seines Wohn- oder Aufenthaltsortes“? Vor allem aber: Wie soll die Praxis nun verfahren, hat sie Weisungen und, wenn ja, welche? Alles Fragen, auf die das Innenministerium mir trotz seiner überaus langen Bedenkzeit immer noch keine Antwort gibt.

#### 1.2.4 Unterrichtung des Bundeskriminalamts

Die Weitergabe der Daten aller Blockierer in Mutlangen an das Bundeskriminalamt widerspricht dem Bundeskriminalamtsgesetz. Dort ist nur die Weitergabe der für die Aufgaben des Bundeskriminalamts „erforderlichen“ Daten erlaubt. Daraus leitet sich die Forderung ab — wie sie auch in dem KAN-Konzept zum Ausdruck kommt und nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts unabweisbar ist —: graduelle Abschichtungen zwischen den Datenbeständen beim Bundeskriminalamt und den Ländern sind geboten. Das Landeskriminalamt darf nicht jede noch so geringfügige Straftat dem Bundeskriminalamt mitteilen.

Die Praxis des Landeskriminalamts steht auch nicht in Einklang mit den Richtlinien für den kriminalpolizeilichen Meldedienst in Staatsschutzsachen:

- Die in Mutlangen begangenen Nötigungen stehen — darüber kann wohl kein Zweifel bestehen — von ihrem Gewicht her nicht auf einer Stufe mit Straftaten wie Hoch-, Friedens- oder Landesverrat, Bildung einer terroristischen Vereinigung.
- Hinzu kommt, daß diese Nötigungen auch nicht gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder Landes gerichtet sind, so daß es auch an der

nach den Richtlinien erforderlichen Angriffsrichtung der Täter fehlt.

- Ferner ist zumindest recht fraglich, ob durch einzelne Blockadeaktionen auswärtige Belange der Bundesrepublik gefährdet werden.

Das Innenministerium stimmt sich deswegen seit geraumer Zeit mit dem Bundesminister des Innern ab und will sich erst dann mir gegenüber äußern.

#### 1.2.5 Speicherung in NADIS

Da bereits die Weitergabe der Daten der Blockierer an das Bundeskriminalamt dem Gesetz widerspricht, gilt dies selbstverständlich erst recht für die nachfolgende Speicherung dieser Daten in NADIS. Darüber hinaus habe ich Bedenken dagegen, daß das Bundeskriminalamt Informationen in das Informationssystem der Verfassungsschutzbehörden eingibt und damit diesen verfügbar macht. Diese Bedenken verstärken sich im konkreten Fall noch dadurch, daß das Landesamt für Verfassungsschutz selbst es nicht für erforderlich hält, die Daten der Blockierer von Mutlangen regelmäßig in NADIS zu speichern. Es weist zu Recht darauf hin, daß allein die — auch wiederholte — Teilnahme an einer Sitzblockade gegen das US-Militärgelände den Verfassungsschutz noch nicht zu interessieren braucht. Da ich mir von vornherein darüber im klaren war, daß meine Forderung nach einem weitgehenden Verzicht auf die Speicherung in NADIS auf keine Gegenliebe stößt, versuchte ich, wenigstens für „Ersttäter einer Nötigung“ eine Löschung zu erreichen. Leider blieben meine Bemühungen beim Bundeskriminalamt und beim Bundesminister des Innern ohne Erfolg.

#### 1.2.6 Unterrichtung des Landesamts für Verfassungsschutz

Nicht unproblematisch ist natürlich auch die Weitergabe der Daten der Blockierer vom Landeskriminalamt an das Landesamt für Verfassungsschutz. Meiner Bitte, sie nach Möglichkeit auf bestimmte Gruppen von Blockierern zu beschränken, hält das Innenministerium entgegen, das Landeskriminalamt könne keine Vorauswahl treffen, da ihm die Erkenntnisse des Verfassungsschutzes nicht zugänglich seien. Gewiß — bloß ist das keine Antwort, warum das Landesamt für Verfassungsschutz dem Landeskriminalamt nicht einige Kriterien nennen kann, nach denen es vorsortieren soll.

#### Schlußbetrachtung:

Die Polizei sollte wirklich einmal ernsthaft darüber nachdenken, ob so viel Datenverarbeitung eine angemessene Reaktion ist, wenn ein Bürger seinen Widerstand gegen die Nachrüstung durch Sitzblockaden vor einem Militärgelände zum Ausdruck bringt. Ich meine: Etwas mehr Zurückhaltung wäre gut; auch muß die Polizei in Bund und Land noch einiges tun, um eine gesetzmäßige Praxis herbeizuführen. Die vom Innenministerium bisher zugesagten Änderungen genügen jedenfalls nicht.

## 2. Weitergabe von Daten an Stationierungsstreitkräfte

Die im Lande stationierten amerikanischen, französischen und kanadischen Streitkräfte beschäftigen auch deutsche Staatsangehörige. Einen Teil davon unterziehen sie einer Sicherheitsüberprüfung durch Polizei und Verfassungsschutz des Landes. Wer wann auf welche Weise überprüft wird, ist mir nicht bekannt. Wohl aber kenne ich zwei Fälle, bei denen die Weitergabe von Erkenntnissen deutscher Sicherheitsbehörden an die Streitkräfte irreparable Folgen für die beiden Arbeitnehmer hatte. Sie erhielten die Kündigung:

- So ein 18jähriges Mädchen, das in einem Gravure-Center der Amerikaner angestellt war. Begründung für die Kündigung: Man habe von der deutschen Polizei erfahren, daß sie Kontakte zur Rauschgiftszene habe.
- Ferner ein Mann, der in einer Raketenstation der Amerikaner arbeitete. Ihm kündigte man vor Ablauf der Probezeit mit der Begründung, er sei ein Sicherheitsrisiko. Die Nachforschungen bei deutschen Sicherheitsbehörden hätten ergeben, daß gegen ihn schon einmal ein Ermittlungsverfahren wegen geheimdienstlicher Agententätigkeit anhängig gewesen sei.

Nun steht wohl außer Frage, daß die ausländischen Streitkräfte Ermittlungen über ihre deutschen Arbeitnehmer bei deutschen Sicherheitsbehörden anstellen dürfen — vor allem dann, wenn die Arbeitnehmer in sicherheitsempfindlichen Bereichen tätig sind oder eingesetzt werden sollen. Auch will ich nicht das Recht und die Pflicht deutscher Sicherheitsbehörden anzweifeln, in gewissen Grenzen solche Auskünfte zu geben. Das ergibt sich schon aus dem Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut: Danach arbeiten die deutschen Behörden und die Behörden der Truppen eng zusammen, soweit es um die Förderung und Wahrung der Sicherheit sowie den Schutz des Vermögens der Bundesrepublik, der Entsendestaaten und der Truppen und den für diese Zwecke bedeutsamen Informationsaustausch geht. Das kann aber nicht heißen, daß die deutschen Behörden all ihre Erkenntnisse, jedes Ermittlungsverfahren ohne Rücksicht auf den Verfahrensausgang, mitteilen dürfen. Im Gegenteil: Polizei und Verfassungsschutz müssen im Hinblick auf die möglichen Folgen für die Bürger und den fehlenden Rechtsschutz in solchen Fällen sehr viel genauer als sonst vor der Weitergabe prüfen,

- ob die gespeicherten Daten richtig sind,
- ob sie nicht wegen Zeitablaufs gelöscht werden müssen,
- wie das Ermittlungsverfahren ausging und ob die Daten nicht im Hinblick darauf zu löschen sind,
- ob eine Erkenntnis von solchem Gewicht ist, daß sie mitgeteilt werden muß; dabei ist auch der Verfahrensausgang gebührend zu berücksichtigen. Hält die Polizei eine Mitteilung trotz Freispruchs oder Einstellung des Verfahrens für erforderlich, muß sie zur Wahrung der Belange des Bürgers auf jeden Fall den Verfahrensausgang mitteilen. Sind die polizeilichen oder staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen noch nicht abgeschlossen, muß sie auch dies vermerken.

Legt man diese Maßstäbe an die beiden mir unterbreiteten Vorgänge an, so war die Mitteilung von Erkenntnissen im zweiten Fall zulässig, weil tatsächlich ein Ermittlungsverfahren gegen den Betroffenen wegen geheimdienstlicher Tätigkeit geführt worden war, das zwar mit Einstellung endete, in dem

jedoch ein Tatverdacht zurückblieb. Dies, die Art des Arbeitsplatzes und einige andere, hier nicht näher zu erörternde Umstände rechtfertigen die Weitergabe der Daten an die amerikanischen Stellen unter Hinweis auf den Verfahrensausgang.

Anders beurteile ich hingegen den Fall des 18jährigen Mädchens. Es war nicht gerechtfertigt, amerikanische Stellen über das einige Jahre zuvor gegen sie geführte, später eingestellte Ermittlungsverfahren wegen eines Betäubungsmitteldelikts und über ihre vereinzelt Kontakte zur Rauschgiftszene zu unterrichten — zumal das junge Mädchen nicht in einem sicherheitsempfindlichen Bereich tätig war. So sieht es auch die örtliche Polizeidienststelle, die allerdings bestreitet, die Daten geliefert zu haben. Was tatsächlich war, konnte ich nicht mehr feststellen.

Einen entscheidenden Schwachpunkt haben beide Fälle offenbart: Das Sicherheitsüberprüfungsverfahren für deutsche Beschäftigte ausländischer Streitkräfte vollzieht sich völlig unregelt und formlos:

- Die ausländischen Stellen müssen weder bei Polizei noch Verfassungsschutz einen schriftlichen Antrag auf Sicherheitsüberprüfung stellen. Sie können Auskünfte auch mündlich einholen.
- Den ausländischen Stellen steht frei, ob sie sich an die örtliche Polizeidienststelle oder an das Landeskriminalamt wenden wollen. Bevorzugter Ansprechpartner sind offensichtlich die örtlichen Dienststellen.
- Nicht bestimmt ist, wer innerhalb einer Dienststelle eine Auskunft an die ausländischen Stellen erteilt. Deshalb ist beispielsweise möglich, daß sich der Mitarbeiter des Military Intelligence auf dem Kleinen Dienstweg an den polizeilichen Sachbearbeiter wendet.
- Ein ganz entscheidender Mangel ist weiter: Die Polizei beantwortet mündliche Anfragen auch noch mündlich und vermerkt nirgendwo, was sie wem sagte. Eine solche Praxis führt dann — wie im Falle des 18jährigen Mädchens — dazu, daß sich nicht feststellen läßt, ob Polizeibeamte überhaupt Auskunft gaben und, falls ja, welchen Inhalts. Dafür ist der zweite Fall ein Beleg.

Aufgrund dieser schlechten Erfahrungen schlug ich dem Innenministerium folgendes vor:

- Das Innenministerium sollte die Dienststellen der alliierten Streitkräfte bitten, bei der Polizei oder beim Verfassungsschutz immer nur schriftlich anzufragen und dabei zu sagen, welches Aufgabengebiet der Bürger hat.
- Ansprechpartner im Bereich der Polizei sollte nur eine Stelle, also das Landeskriminalamt sein. Die Weitergabe von Erkenntnissen des Verfassungsschutzes sollte nur der Leitung des Landesamts für Verfassungsschutz vorbehalten sein.
- Auskünfte sollten nur noch schriftlich erfolgen.

Die Antwort des Innenministeriums fiel dürftig aus; es lehnte im Ergebnis alle meine Vorschläge ab. Dazu nur so viel: Daß es bei solchen Auskünften um das berufliche Schicksal eines Menschen gehen kann, läßt das Innenministerium offensichtlich ungerührt. Es mißt mit der Elle des Gesetzes. Und die Vorschriften über die Amtshilfe schreiben nun einmal nicht vor,

daß etwas nur schriftlich gemacht werden darf oder daß die Entscheidung einem Behördenleiter vorbehalten ist. Ich will dagegen nicht das Volkszählungsurteil bemühen, das immerhin an einer Stelle die Protokollierung von Datenübermittlungen gefordert hat. Auch wenn man meine Vorschläge für rechtlich nicht geboten hält, hätten sie doch im Interesse der Bürger eine bessere Aufnahme verdient. Sie sind nämlich kein Selbstzweck, sondern dienen allein dazu, daß Polizei und Verfassungsschutz Auskünfte nur nach sorgfältiger Prüfung durch einen Beamten mit besonderer Verantwortung in nachvollziehbarer Weise erteilen. Insofern verstehe ich nicht, weshalb man von den Alliierten nicht verlangen kann, ihren Antrag auf Sicherheitsüberprüfung schriftlich zu stellen. Ebenso wenig verstehe ich, warum die Polizei anders als der Verfassungsschutz Auskünfte auch mündlich geben darf. Unerfindlich ist für mich schließlich auch, warum ein Vermerk über eine gegebene Auskunft in den Akten davon abhängen soll, daß es sich um einen „bedeutsamen“ Fall handelt. So wird es die Praxis kaum jemals sehen, so daß sich am gegenwärtigen unbefriedigenden Zustand nichts ändert. Ich meine: jede — auch negative — Auskunft ist so wichtig, daß sie festgehalten zu werden verdient. Es läßt sich dann zumindest nachvollziehen, daß die Kündigung eines deutschen Arbeitnehmers bei den Streitkräften nicht die Folge der Auskunft deutscher Sicherheitsbehörden ist. Das Innenministerium sollte sich deshalb noch einmal gut überlegen, ob es für die Bürger nicht mehr tun kann oder will.

### **3. Was einem Bürger widerfahren kann, dem jemand seinen Reisepaß stiehlt**

Manche meinen, der Datenschutz sei Tatenschutz, helfe nur dem Verbrecher. Der anständige Bürger, der nichts zu verbergen habe, bedürfe seiner nicht. Daß auch der „anständige“ Bürger Opfer polizeilicher Datenverarbeitung werden kann, zeigt ein Fall, der nach meiner Kenntnis kein Einzelfall ist:

#### **3.1 Eine Festnahme und ihre Hintergründe**

Ein Bürger — nennen wir ihn Franz Meier — kehrte mit dem Flugzeug von einer Geschäftsreise aus Brasilien zurück. Er befand sich in Begleitung seines Sohnes und zehn Geschäftspartnern. Auf dem Flughafen in Frankfurt wurde — wie üblich — sein Reisepaß überprüft und mit dem Fahndungsbestand beim Bundeskriminalamt verglichen. Und siehe da — man nahm Herrn Meier vorläufig fest. Grund: Er sei im Fahndungscomputer zur Festnahme ausgeschrieben. Herr Meier konnte sich das überhaupt nicht erklären, doch nach und nach erinnerte sich Herr Meier: ihm hatte jemand knapp fünf Jahre zuvor die Herrenhandtasche samt Reisepaß, Führer- und Kraftfahrzeugschein gestohlen. Dies hatte er seinerzeit sofort der Polizei gemeldet. Einige Monate später wurde ihm dann bewußt, daß sich offensichtlich ein anderer seiner Personalien bediente: Die Kriminalpolizei seiner Heimatstadt hatte ihn nämlich vorgeladen und dazu befragt, ob er zu einem bestimmten Zeitpunkt in einer bestimmten Stadt gewesen sei. Dort sei ein Franz Meier nach einem Verkehrsunfall mit gestohlenem Auto ins Krankenhaus eingeliefert worden, jedoch kurz darauf spurlos verschwunden. Da der wahre Franz Meier zum fraglichen Zeitpunkt nicht in dieser Stadt war, mußte es sich folglich um den unrechtmäßigen Ausweisinhaber handeln. Die Polizei konnte damals auch dessen Identität ermitteln: Er hieß — sagen wir — Gustav Schneider. Ihn schrieb das Bundeskriminalamt daraufhin zur

Festnahme aus. Es speicherte jedoch nicht nur seine rechtmäßigen Personalien, sondern auch die von ihm verwendeten Aliaspersonalien Franz Meier, ohne deutlich zu machen, daß es eine unverdächtige Person dieses Namens tatsächlich gibt. Und so kam es, wie es kommen mußte: Als der Beamte auf dem Frankfurter Flughafen den Namen Franz Meier in den Computer eintippte, zeigte ihm der Fahndungscomputer folgendes an:

```

meier 07.12.41
PERSONENFAHNDUNG :
FESTNAHME-
OHNE ZEICHENGL.
----FAHNDUNG AUSL.BEHOERDEN+----
PFN: SCHNEIDER PVN: GUSTAV PGD: 13.09.48 PGO: WIEN/OESTERR.
PMW: M
-----
FAB:..... FAZ:..... FAA:..... FZA:.....
FSD:..... FBK:..... FSV: IN AUSL.
HAFT NEHMEN, BENUTZT MOGL. RP NR. H 1938306 AUSGEST:AUF
PRAXMARER, ROBERT, WIEN
-----
AFN: PRAXMARER AVN: ROBERT AGD: 05.07.49 AGO: WIEN/OESTERR.ASV:...
AFN: MEIER AVN: FRANZ AGD: 07.12.41 AGO: STUTTGART

```

Aufgrund dieser Bildschirmanzeige meinte der Beamte anscheinend, Franz Meier verhaften zu müssen. Tatsächlich war jedoch Gustav Schneider zur Festnahme ausgeschrieben, der sich des Namens Franz Meier bediente und im Besitz eines entsprechenden Reisepasses war. Dieser Irrtum klärte sich erst nach zwei Stunden auf; erst dann ließ man Herrn Meier wieder frei.

### 3.2 Die erste Reaktion des Bundeskriminalamts

Herr Meier war nun verständlicherweise in großer Sorge, daß sich ähnliches wiederholt. Er bat deshalb das Bundeskriminalamt, durch einen Zusatz in der Fahndungsdatei klarzustellen, daß er als der wahre Namensträger nicht zu verhaften sei. Das Bundeskriminalamt fügte daraufhin im Datenfeld „Sondervermerke für die Fahndung“ (FSV) folgende Worte an: Meier, Franz, 07.12.41, Stuttgart, ist existent. Benutzt RP Nr. E 7910590, ausgest. 08.03.79 Stuttgart.

Das Bundeskriminalamt meinte, das reiche aus, damit der wahre Namensträger nicht erneut verhaftet wird. Es gab ihm allerdings den Rat, der Polizei jede Ausstellung eines

#### Zeichenerklärung:

OHNE ZEICHENGL.: ohne Zeichengleichheit, das bedeutet: Anfragedaten stimmen mit Auskunftsdaten nicht überein.

PFN: Familienname (der gesuchten Person)

PVN: Vorname (der gesuchten Person)

PGD: Geburtsdatum (der gesuchten Person)

PGO: Geburtsort (der gesuchten Person)

PMW: Geschlecht (männlich/weiblich)

FSV: Sondervermerk Fahndung. Der Eintrag bedeutet: Herr Schneider ist in Auslieferungshaft zu nehmen. Er benutzt möglicherweise einen Reisepaß, ausgestellt auf Praxmarer, Robert, Wien

AFN: Alias-Familienname (der gesuchten Person)

AVN: Alias-Vorname (der gesuchten Person)

AGD: Geburtsdatum der Aliasperson

AGO: Geburtsort der Aliasperson

ASV: Sondervermerk bezüglich Aliasperson

neuen Reisepasses mitzuteilen, damit sie die im Fahndungscomputer gespeicherte Seriennummer des Reisepasses ändern könne.

### 3.3 Die weitere Reaktion des Bundeskriminalamts

Franz Meier war mit dieser Antwort nicht zufrieden und wandte sich an mich. Ich teilte seine Bedenken:

- Bei der Eingabe seines Namens und Geburtsdatums erscheinen zunächst die Worte „Personenfahndung: Festnahme“. Dies erweckt den Eindruck, als sei Franz Meier und nicht der in Wirklichkeit gesuchte Gustav Schneider festzunehmen. Dies widerspricht dem Ziel, Unbescholtene von vornherein von polizeilichen Maßnahmen auszuschließen.
- Hinzu kommt, daß der Eintrag im Feld FSV (Sondervermerk für die Fahndung) aus sich selbst heraus nicht verständlich ist. Unklar bleibt, weshalb Franz Meier überhaupt erwähnt wird.
- Auch ist die Darstellung unübersichtlich und für Grenzabfragen, die schnell vonstatten gehen müssen, denkbar ungeeignet.

Ich bat deshalb das Bundeskriminalamt wiederholt, den INPOL-Eintrag so zu ändern, daß das Risiko für Franz Meier auf ein Minimum reduziert ist. Leider blieben meine Bemühungen ohne durchgreifenden Erfolg. Das Bundeskriminalamt veränderte den Eintrag nur geringfügig. Die Bildschirmanzeige sah jetzt wie folgt aus:

```

meier 07.12.41
PERSONENFAHNDUNG:
FESTNAHME
OHNE ZEICHENGL.
---FAHNDUNG AUSL.BEHOERDEN---
PFN: SCHNEIDER PVN: GUSTAV PGD: 13.09.48 PGO: WIEN/OESTERR.
PMW: M
PSV: SCHN. BENUTZT EVTL. DEN ABHAND.GEKOM.OESTERR.RP
NR. 1938306 DES EXIST. PRAXMARER, ROBERT, WIEN
-----
FAB: ..... FAZ: .....
FAA: ..... FZA: .....
-----
FSV: IN AUSL.HAFT NEHMEN
-----
AFN: PRAXMARER AVN: ROBERT AGD: 05.07.49 AGO: WIEN/OESTERR.
AFN: MEIER AVN: FRANZ AGD: 07.12.41 AGO: STUTTGART
ASV: ACHTUNG: EXISTENTE PERSON WEIST SICH MIT RP NR.7910590
AUS.

```

### 3.4 Mein Änderungsvorschlag

Die Änderung zeigt eigentlich nur die ganze Unsicherheit des Bundeskriminalamts. Es weiß selbst nicht recht, wie es dem Verlierer des Passes helfen soll: ob es über den Paßverlust und die Neuausstellung des Passes bei den Personendaten des Gesuchten (PSV), den Fahndungsdaten (FSV) oder den Aliasdaten (ASV) informieren soll. Wurde im Fall Meier zunächst das Datenfeld FSV als der richtige Standort angesehen, so ist es jetzt das Datenfeld ASV. Anders sieht das Bundeskriminalamt die Dinge anscheinend im Falle — nennen wir ihn Praxmarer —, dessen Ausweis der gesuchte Gustav Schneider ebenfalls benutzt: Hier wird der Sachverhalt im Datenfeld PSV dokumentiert. Da Klarheit zu schaffen, ist ganz sicher wichtig. Das andere von mir dargestellte Problem bleibt jedoch: Die Bildschirmanzeige macht dem Beamten nicht hinreichend deutlich,

wer festzunehmen ist. Um für diesen wie für alle gleichgelagerten Fälle doch noch eine befriedigende Lösung zu erreichen, schlug ich dem Bundesminister des Innern vor, die Bildschirmanzeige in solchen Fällen wie folgt zu gestalten:

```

meier 07.12.41
PERSONENFAHDUNG: 1
OHNE ZEICHENGL. ALIASTREFFER * ACHTUNG: ASV, PSV
FESTNAHME
---+FAHDUNG AUSL.BEHOERDEN+---
PFN: SCHNEIDER PVN: GUSTAV PGD: 13.09.48
PGO: WIEN/OESTERR. PMW: M PSV: SCHNEIDER BENUTZT EVTL.
DEN ABHAND.GEKOM.REISE-
PASS DES EXISTENTEN MEIER,
FRANZ, 07.12.41

-----
FAB:..... FAZ: ..... FAA: ..... FZA:.....
.....
FSV: IN AUSL.HAFT NEHMEN
-----
AFN: PRAXMARER AVN: ROBERT AGD:05.07.49 AGO: WIEN/OESTERR.
AFN: MEIER AVN: FRANZ AGD:07.12.41 AGO: STUTTGART
ASV: ACHTUNG: EXISTENTE PERSON WEIST SICH MIT RP NR.
7910590 AUS.

```

Dieser Vorschlag hat folgende Vorteile:

- Bei Eingabe des Namens Meier in den Computer weist dieser den Polizeibeamten zunächst einmal darauf hin, daß es sich um einen Aliastreffer handelt, also ein anderer gesucht wird. Zusätzlich könnte man dadurch zu besonderer Vorsicht ermahnen, wenn das Wort „Aliastreffer“ auf dem Bildschirm blinkt.
- Die Worte „Achtung PSV, ASV“ nach dem Wort „Aliastreffer“ machen dem Polizeibeamten sofort deutlich, daß er unbedingt die Vermerkefelder lesen muß.
- Dadurch, daß das Wort „Festnahme“ erst nach dem Hinweis auf den Aliastreffer auf dem Bildschirm erscheint und in unmittelbare Nähe des Namens der festzunehmenden Person rückt, wird deutlicher, wer festzunehmen ist.

Die Vermerkefelder PSV und ASV lassen den Sachverhalt klar erkennen.

Würde eine solche Speicherungspraxis generell eingeführt, bräuchten Personen wie Herr Meier keine Angst mehr zu haben. Allerdings unter einer Voraussetzung: Die Polizei müßte sie dazu anhalten, ihr die Ausstellung eines neuen Passes oder Personalausweises mitzuteilen. Nur dann ist auch die richtige Paß- bzw. Personalausweisnummer im Fahndungscomputer gespeichert und sichergestellt, daß nicht das Mitführen eines vermeintlich falschen Passes oder Personalausweises weitere Komplikationen heraufbeschwört. Herr Meier weiß zwar, daß eine solche Information der Polizei in seinem Interesse liegt. Andere wissen es hingegen nicht. Deshalb sollte der Bundesminister des Innern darauf hinwirken, daß die Polizei generell betroffene Bürger darüber informiert.

Der Bundesminister des Innern will auf meinen Vorschlag hin die Praxis umstellen. Die Vorarbeiten dazu hat er eingeleitet.

#### 4. Der „Wanderungsabgleich“ bei der Polizei

Nur wenige Bürger, die sich nach einem Umzug beim Einwohneramt ihres neuen Wohnortes anmelden, wissen, was mit

ihren Angaben geschieht. Ihre Gemeinde speichert sie nicht nur in ihrer Meldekartei und/oder Meldedatei, sondern gibt sie je nachdem an verschiedene andere Stellen weiter. Das sind beispielsweise das Standesamt, die Paßbehörde, die Kirche, das Gesundheitsamt, das Statistische Landesamt und vor allem die örtliche Polizei und das Landeskriminalamt. Sicher fragt sich nun manch einer, weshalb denn die Polizei Familienname, Vornamen, frühere Namen, Geburtstag und -ort, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, gegenwärtige Anschriften, Haupt- und Nebenwohnung, Tag des Einzugs und die Seriennummer des Personalausweises/Passes von allen Umgezogenen wissen muß. Und manch einer wird weiter fragen, weshalb denn die Daten an die örtliche Polizei und das Landeskriminalamt gehen. Mitunter hilft auf solche Fragen ein Blick in das Gesetz. Hier nicht: In der Meldeverordnung heißt es lapidar, die Meldebehörden dürfen die örtlich zuständigen Polizeidienststellen und das Landeskriminalamt „zur Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben“ unterrichten. Die Verwaltungsvorschrift zum Meldegesetz macht dann aus dem „dürfen“ ein „müssen“. Was die Polizei mit den Meldedaten zu tun oder zu lassen hat, wird somit nirgends konkret gesagt.

In der Praxis geschieht bis jetzt folgendes: Die Meldebehörden senden der örtlichen Polizei eine Durchschrift des Meldescheins von der Anmeldung eines Bürgers. Sofort nach Eingang des Meldescheins fragt diese im INPOL-Bestand nach, ob der Bürger zur Festnahme oder zur Aufenthaltsermittlung ausgeschrieben ist. Im „Trefferfalle“ wird die Polizei aktiv; beispielsweise kann es zur Festnahme des Gesuchten kommen. Die örtliche Polizei nutzt die Angaben auf dem Meldeschein aber auch dazu, ihre etwa vorhandenen polizeilichen Datensammlungen über den Bürger zu aktualisieren. Sodann leitet sie die Meldescheine an das Landeskriminalamt weiter. Dieses sammelt sie und erfaßt daraus einmal monatlich auf Magnetband Familienname, erster Buchstabe des Vornamens, Geburtsdatum und Wohnort aller Personen, die älter als 13 Jahre sind: die Datei „Wanderungsbewegung“ ist da. Ihre Daten gleicht es einmal monatlich mit dem vom Bundeskriminalamt auf Magnetband übersandten aktuellen Fahndungsbestand ab. Im „Trefferfalle“ druckt der Computer ein Fahndungsersuchen an die zuständige Polizeidienststelle aus. Nicht genug damit: Das Landeskriminalamt gleicht die Datei „Wanderungsbewegung“ insgesamt zwölfmal mit dem Fahndungsbestand des Bundeskriminalamts ab. Das heißt mit anderen Worten: Das Landeskriminalamt speichert die Daten jedes Bürgers, der sich bei einer Gemeinde anmeldet, 12 Monate lang — beginnend zwei Monate nach dem Meldemonat. Es begründet diese Maßnahme mit den dadurch zu erzielenden zusätzlichen Fahndungserfolgen. So habe es beispielsweise in einem Monat knapp 37 000 Anmeldungen mit 140 000 Ausschreibungen erstmals verglichen und dabei 82 zur Fahndung und 125 zur Aufenthaltsermittlung ausgeschriebene Personen festgestellt. Durch den wiederholten Abgleich hätte es weitere 166 zur Fahndung und 159 zur Aufenthaltsermittlung ausgeschriebene Personen ermitteln können. Nicht sagte man mir, in wieviel Fällen dann tatsächlich eine Festnahme erfolgte.

Das Innenministerium beabsichtigt nunmehr, die Angelegenheit in einer Verwaltungsvorschrift für Meldebehörden zu regeln. Dies nahm ich zum Anlaß für einige grundsätzliche Bemerkungen zur gegenwärtigen Praxis. Die Gemeinden, sprich Meldebehörden, dürfen nach geltendem Recht — das soll nicht

bestritten werden — die Daten aller Zugezogenen an die örtliche Polizei und das Landeskriminalamt weitergeben. Seit dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts ist diese Rechtsvorschrift ebenso wie die Praxis mehr als problematisch:

- Ist es richtig, die Anmeldung eines Bürgers bei seinem neuen Wohnort zum Aufhänger einer polizeilichen Überprüfung zu machen? Zwar entspricht dies einer langen Tradition und der Rechtslage in fast allen anderen Bundesländern. Das allein ist jedoch keine hinreichende Begründung. Entscheidend ist vielmehr, ob es für diese Anknüpfung sachliche Gründe gibt. Immerhin ist ein Umzug ein für sich gesehen völlig neutrales Ereignis. Einen anderen Grund, der sachlich rechtfertigen könnte, den Umziehenden stärker unter die Lupe zu nehmen als den Bürger, der immer unter derselben Adresse gemeldet ist, konnte mir bislang niemand sagen.
- Überschreitet nicht die Polizei mit diesem Abgleich die ihr vom Meldegesetz vorgegebene Grenze des Erforderlichen? Wegen der Weitergabe aller Meldescheine an die Polizei bezieht diese in ihre Überprüfung sehr viele Bürger ein, die weder einer Straftat verdächtig noch Störer im Sinne des Polizeigesetzes sind. Solche Bürger sind für die polizeiliche Arbeit ohne jedes Interesse und dürfen nach allgemeinen Grundsätzen nicht „Gegenstand“ polizeilicher Datenverarbeitung sein. Ob man hier noch sagen kann, die Datenweitergabe an die Polizei sei erforderlich, wage ich zu bezweifeln.
- Unsere Meldeverordnung sagt nur sehr pauschal, wozu die Polizei die vielen Daten erhalten soll. Meldeverordnungen anderer Länder sind demgegenüber sehr viel präziser: Sie sprechen von Datenübermittlungen „zur Aktualisierung kriminalpolizeilicher Sammlungen sowie zur Durchführung von Fahndungsmaßnahmen und zur Aufklärung des Schicksals von Vermißten“ oder von Datenübermittlungen „für Zwecke der Fahndung nach Personen, die zur Festnahme oder Aufenthaltsermittlung gesucht werden, sowie zur Bereinigung personenbezogener Sammlungen“. Ich meine: Man muß die Weitergabe von Umzugsdaten an die Polizei — wenn man sie schon nicht ganz aufgibt — jedenfalls auf das absolut Notwendige einschränken und damit die Belange „harmloser“ Bürger berücksichtigen.
- Wegen des Verfassungsgrundsatzes der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit ist problematisch, die Meldedaten an die örtliche Polizei und das Landeskriminalamt zu geben. Ihre Weitergabe an zwei Stellen der Polizei bergen für den Bürger zusätzliche Gefahren in sich. Andere Bundesländer kennen eine solche Regelung nicht.
- Schließlich regelt kein Gesetz, daß das Landeskriminalamt die Meldedaten der Umgezogenen speichern und mit dem Datenbestand des Bundeskriminalamts abgleichen darf. Inzwischen weiß aber jeder: nur dann ist für den Bürger erkennbar und klar, was ihm widerfährt. Die Sprache des Bundesverfassungsgerichts in diesem Punkt läßt es an Deutlichkeit nicht fehlen. Eine Fortsetzung der bisherigen Praxis ohne Rechtsvorschrift geht deshalb keinesfalls. Sie müßte zumindest der Speicherung von Daten Unverdächtiger und Nichtstörer bei der Polizei enge zeitliche Grenzen

setzen. Keinesfalls kann die einjährige Speicherung von Daten bei der Polizei zum Zwecke des Wanderungsausgleichs hingenommen werden. Im Gegenteil: Daten von Personen, nach denen die Polizei fahndet und über die sie keine Kriminalakten hat, sind unverzüglich zu löschen. So ist es in allen anderen Bundesländern geregelt oder zumindest die Praxis.

Das Innenministerium kennt seit nahezu vier Monaten meine Überlegungen. Wie es zu ihnen steht, weiß ich noch nicht.

##### 5. Wie eine Verfahrensumstellung nicht ablaufen sollte

Im Herbst 1983 stellte das Landeskriminalamt sein EDV-Verfahren für die landesweite Personenauskunftsdatei (PAD) von Grund auf um. Praktisch lief sie auf eine Neuprogrammierung des über ganz Baden-Württemberg verzweigten Online-Systems hinaus. Erforderlich war die Umprogrammierung einmal aus technischen Gründen: Das Landeskriminalamt wollte für die einzelnen Polizeibeamten die Recherchiermöglichkeiten in PAD wesentlich erweitern und zugleich sein System an das Bundeskriminalamt anpassen. Zum anderen nutzte es die Gelegenheit, die Konzeption der PAD erheblich zu erweitern. Welche polizeilichen Probleme damit verbunden waren, schilderte ich eingehend in meinem letzten Tätigkeitsbericht (Landtags-Drucksache 8/4600, S. 49 ff.). Daß eine Umstellung solchen Ausmaßes zudem nicht ohne technische Schwierigkeiten abgeht, war uns von vornherein klar. Über ihren Umfang waren wir dann allerdings doch überrascht. 1984 häuften sich bei mir die Klagen, die Polizei könne mit ihrem System nicht mehr arbeiten. Deshalb machten meine Mitarbeiter Kontrollbesuche beim Landeskriminalamt, der Landespolizeidirektion Stuttgart II, den Polizeidirektionen Esslingen, Konstanz, Tuttlingen, Ulm und Villingen-Schwenningen. Überraschend stellte sich bei diesen Kontrollen heraus, das Landeskriminalamt machte bei der Verfahrensentwicklung gravierende Fehler:

- Nach dem Stand der Technik ist klar: Neu programmierte EDV-Verfahren sind vor ihrem Einsatz ausführlich mit Test- und Echtdaten zu erproben. Dies unterließ das Landeskriminalamt.
- Wer ein neues EDV-Verfahren einsetzt, an das — wie bei der PAD — über 100 Terminals angeschlossen sind, muß seine Leistungsfähigkeit durch Hochrechnungen abschätzen. Auch dies unterließ das Landeskriminalamt.
- Nach Möglichkeit muß man vermeiden, noch nicht vollständig programmierte EDV-Verfahren einzusetzen. Obgleich das Landeskriminalamt seine Programme zur Löschung gespeicherter Daten über Bürger noch nicht fertig hatte, begann es mit dem Betrieb.
- Das Landeskriminalamt versäumte, allen Datenstationen im Lande zu sagen, wie sie während des eingeschränkten EDV-Betriebs in der Umstellungsphase arbeiten müssen. Weil dies nicht geschah, stapelten sich bei den Datenstationen die ausgefüllten EDV-Formulare.

Folge dieser Mängel war: Über 18 Wochen lang — von September 1983 bis Mitte Januar 1984 — war es keinem Polizeibeamten möglich, Daten in der PAD zu löschen, die er aufgrund der Aktenlage von Rechts wegen löschen mußte. Als dann das Löschen wieder möglich war, arbeitete die PAD so extrem

langsam, daß beispielsweise bei unserer Kontrolle am 21. Februar 1984 die Polizeidirektion Konstanz noch mit über 200 Löschfällen im Rückstand war. Das Landeskriminalamt selbst war mit seiner automatisierten Löschung wegen Fristablaufs noch viel mehr hintendran. Statt am 31. Dezember 1983 die mindestens 20 000 Fälle zu löschen, wie es wegen des Ablaufs der Regellöschungsfrist hätte sein müssen, ließ es sein Löschmodell erst acht Monate später, also Anfang September 1984, ablaufen. Diese verzögerte Löschung führte dazu, daß alle Polizeibeamten im Lande noch die ganze Zeit über die Daten von Tausenden von Personen abrufen konnten, die der Rechner des Landeskriminalamts schon seit Wochen oder Monaten nicht mehr hätte speichern dürfen. Das wenigste, was hätte geschehen müssen, unterblieb auch: Das Innenministerium versäumte, die Polizeidirektionen von Anfang an anzuweisen, daß keiner der rund 22 000 Polizeibeamten im Lande mehr irgendwelche Daten der 20 000 oder mehr Fälle mit abgelaufener Speicherfrist ganz gleich wie verwerten darf.

Auf meine Beanstandung dieser erheblichen Mängel hin sicherte mir das Innenministerium zu, in Zukunft anders zu verfahren.

## **5. Teil: Die Register des Kraftfahrt-Bundesamts und das Verkehrsinformationssystem ZEVIS**

Immer wieder las man 1984 in den Zeitungen von Auseinandersetzungen über das Zentrale Verkehrsinformationssystem. Vielleicht erinnert sich der eine oder andere auch noch daran, daß die Bundesregierung vorerst den weiteren Ausbau dieses Informationssystems — kurz ZEVIS genannt — stoppte, um zunächst die Entscheidung des Gesetzgebers abzuwarten. Was ZEVIS ist, wurde in der öffentlichen Diskussion selten deutlich. Um seine Bedeutung richtig einschätzen zu können, muß man wissen, was im Kraftfahrt-Bundesamt in Flensburg mit den Daten der Autofahrer geschieht und welche Behörden auf welche Weise Auskünfte erhalten können.

### **1. Ausgangssituation**

Wenn jemand heute ein Kraftfahrzeug an-, um- oder abmeldet, einen Bußgeldbescheid von mindestens 80 DM erhält oder ihm die Fahrerlaubnis entzogen wird, dann geht immer eine Meldung an das Kraftfahrt-Bundesamt. Dieses speichert diese Daten in zwei großen automatisierten Registern:

- Das eine und umfangreichere ist das Zentrale Fahrzeugregister. In ihm sind ca. 30 Millionen Fahrzeuge mit amtlichen Kennzeichen und Angaben über deren Halter erfaßt. Aus Baden-Württemberg sind davon etwa 5 Millionen Fahrzeuge. Außerdem speichert das Zentrale Fahrzeugregister ca. 4,1 Millionen Mopeds, Mofas und andere Fahrzeuge mit Versicherungskennzeichen und deren Besitzer der Jahre 1983 und 1984. Zweck des Zentralen Fahrzeugregisters ist vor allem, jederzeit Auskunft über den Halter eines Fahrzeugs und das Fahrzeug selbst geben zu können. Zur Zeit beantwortet das Kraftfahrt-Bundesamt täglich rund 90 000 Anfragen; 72 000 davon kommen von Bußgeld- und weitere 16 000 von Polizei- und Justizbehörden. Je nach der

Form, wie die Anfrage eingeht, antwortet auch das Kraftfahrt-Bundesamt: sei es also auf Vordruck, mit Magnetbändern oder im Wege der Datenfernübertragung.

- Weniger umfangreich ist die zweite Datei, das Verkehrszentralregister. Darin speichert das Kraftfahrt-Bundesamt die Daten von ca. 3,8 Millionen Personen. Dieses Register enthält vor allem die Einträge über Entscheidungen der Strafgerichte und Bußgeldbehörden wegen falschen Verhaltens im Straßenverkehr, das sogenannte Punktekonto.

## 2. Die Neuerung: ZEVIS — was es weiß und kann

Der technische Betrieb des Zentralen Fahrzeugregisters und des Verkehrszentralregisters ist nicht mehr zeitgemäß. Vor allem ist es aufwendig und umständlich, das Zentrale Fahrzeugregister auszuwerten, das noch wie in den Urzeiten der Datenverarbeitung auf Magnetband geführt wird. Das Kraftfahrt-Bundesamt begann deshalb schon 1972, eine moderne EDV-Konzeption für seine Register zu erarbeiten und diese nach und nach in die Tat umzusetzen. So entstand ZEVIS. Sein Aufbau ist noch nicht abgeschlossen. Bislang speichert es

- aus dem Zentralen Fahrzeugregister die Daten der ca. 15 Millionen zugelassenen Fahrzeuge aus den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein und den Zulassungsstellen Bonn und Düsseldorf; daneben die Daten aller ca. 4,1 Millionen Fahrzeuge mit Versicherungskennzeichen
- aus dem Verkehrszentralregister von den dort über 3,8 Millionen erfaßten Personen nur die Daten der rund 640 000 Bürger, denen die Fahrerlaubnis entzogen wurde.

Obwohl ZEVIS noch nicht vollständig ist, leistet es schon Beachtliches. Es steht bereits auch einer Reihe anderer Behörden in Sekundenschnelle zum Online-Abruf zur Verfügung. Diese Möglichkeit haben die Grenzschutzdirektion in Koblenz, das Bundeskriminalamt und alle Datenstationen der Polizei in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bonn, Düsseldorf, Hamburg, Saarland und Schleswig-Holstein. Pro Monat fragen sie ZEVIS rund 200 000mal ab; mehr als die Hälfte dieser Anfragen kommt von der Polizei in Baden-Württemberg. Ihr bietet ZEVIS folgende Möglichkeiten:

- Um festzustellen, wer Halter eines Fahrzeugs ist, braucht die Polizei nur das Kennzeichen — ganz oder teilweise — oder die Fahrgestellnummer des Autos an ihrem Bildschirm eintippen. Dann erfährt sie umgehend Name, Geburtsort, Geburtsdatum und Anschrift des Autobesitzers. Zusätzlich kann sie unter anderem Hersteller, Versicherungskennzeichen, Fahrzeugart, Typenbezeichnung, Farbe, Jahr der Erstzulassung sowie Versicherungsbeginn und -ende abrufen.
- Hat die Polizei Zweifel, ob der Führerschein eines Bürgers echt ist, kann sie unter Angabe seines Namens sofort feststellen, ob dies der Fall ist oder ob dem Bürger die Fahrerlaubnis entzogen oder versagt wurde oder ob eine Fahrerlaubnissperre besteht.

## 3. Rechtsgrundlagen für ZEVIS — wie es bislang war

Unser Straßenverkehrsrecht regelt nur, welche Angaben im Verkehrszentralregister zu erfassen sind, wie man sie nutzen

darf, und legt Löschungs- und Tilgungsfristen fest. Nicht regelt es die teils bereits praktizierte Online-Abfrage von Daten aus dem Verkehrszentralregister. Viel schlimmer sieht es beim Zentralen Fahrzeugregister aus: hier gibt es überhaupt keine Rechtsvorschriften, auch nicht über die Online-Abfragen durch die Polizei. Deren Zulässigkeit begründete die Verwaltung daher bisher mit § 10 BDSG. Doch schon in meinen Tätigkeitsberichten für 1981 und 1983 (Landtags-Drucksache 8/2220, S. 88, und 8/4600, S. 62 ff.) legte ich eingehend dar, daß diese Vorschrift keine ausreichende Rechtsgrundlage darstellt. Ich beanstandete deshalb ebenso wie der Bundesbeauftragte für den Datenschutz den Online-Anschluß der Polizei an ZEVIS. Trotz meiner Beanstandungen nutzt die Polizei in Baden-Württemberg ihren Fernabruf ohne jede Einschränkung weiter; auch stellt das Kraftfahrt-Bundesamt weiterhin ihr seine Daten zum Direktabruf bereit. Die Beanstandungen der Datenschutzbeauftragten bewirkten immerhin etwas: Die Bundesregierung stoppte den weiteren Ausbau des Systems, nachdem der Innenausschuß des Bundestags die Bedenken der Datenschutzbeauftragten aufgriff. Auch sah man — nicht zuletzt unter dem Eindruck des Volkszählungsurteils — ein, daß es ohne Rechtsgrundlage nicht mehr abgeht.

#### **4. Wie es werden soll — eine Vorlage des Bundesministers für Verkehr**

Der Bundesminister für Verkehr machte es zwar nicht ganz so, aber doch ähnlich wie der Bundesminister des Innern beim Volkszählungsgesetz: Er legte immer wieder neue Vorentwürfe zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes vor. Der letzte Entwurf, den ich kenne, datiert vom 15. November 1984; sein wesentlicher Inhalt ist:

- Er sanktioniert ohne jede Einschränkung die schon bislang praktizierten Halterabfragen. Zudem will er die sogenannte Online P-Abfrage ermöglichen: Hier braucht die Polizei nur einen Namen eintippen, um in Sekundenschnelle zu erfahren, welche Fahrzeuge auf diese Person zugelassen sind und welche Angaben ZEVIS über sie sonst speichert.
- Das Kraftfahrt-Bundesamt soll Registerdaten auch zur Durchsetzung von Ansprüchen des Staates — wie etwa zur Rückzahlung von Bafög-Darlehen — weitergeben dürfen.
- Auch der Militärische Abschirmdienst (MAD) und der Bundesnachrichtendienst (BND) sollen Auskünfte aus dem Zentralen Fahrzeugregister erhalten.
- Das Zentrale Fahrzeugregister soll Steckbriefnachrichten von Staatsanwaltschaften und Gerichten — also Aufforderungen, nach einem flüchtigen Beschuldigten zu fahnden — und Suchvermerke zur Feststellung des Aufenthalts einer gesuchten Person speichern dürfen.
- Das Kraftfahrt-Bundesamt darf die Daten seines Fahrzeugregisters mit dem Fahndungsbestand des Bundeskriminalamts abgleichen.

#### **5. Wie steht es um den Datenschutz?**

Der Entwurf des Bundesministers für Verkehr macht ein Dilemma deutlich: Man bemüht sich, formal den Anforderungen des Volkszählungsurteils gerecht zu werden; in der Sache selbst ist keinerlei Gesinnungswandel zu spüren. Das Ministe-

rium will den schon geschaffenen Zustand festschreiben und darüber hinaus noch eine Reihe weiterer Wünsche der Polizei und anderer Verwaltungen befriedigen. Beides wirft für den Datenschutz erhebliche Probleme auf, von denen ich nur einige hier darstellen möchte.

### 5.1 Online-Abrufe

Zwei Abrufarten stehen zur Diskussion: zum einen die bereits praktizierte Halter- und Fahrerlaubnisabfrage, zum anderen die von der Polizei geforderte P-Abfrage. Beide darf man nicht miteinander in einen Topf werfen.

#### 5.1.1 Halter- und Fahrerlaubnisabfrage

Hier gilt es zwei Aspekte gegeneinander abzuwägen; zum einen den

- Informationsbedarf der Polizei

Daß die Polizei in vielen Fällen rasch Informationen über Name und Anschrift der Halter von Fahrzeugen braucht, läßt sich nicht von der Hand weisen: man denke bloß an Unfallflucht oder Trunkenheitsfahrten. Auch bei der Verfolgung sonstiger Straftaten oder bei Maßnahmen zur Gefahrenabwehr spielt das Kraftfahrzeug und die Person seines Halters oft eine entscheidende Rolle. Oft muß die Polizei auch an Ort und Stelle feststellen können, ob ein Fahrzeugführer eine Fahrerlaubnis besitzt oder nicht. Hin und wieder kann davon sogar der Autofahrer profitieren: Hat die Polizei beispielsweise Zweifel, ob ein Führerschein echt ist, gibt aber die Computerabfrage eine positive Antwort, kann der Autofahrer nach kurzer Zeit seine Fahrt fortsetzen. Ohne die äußerst schnellen und zudem zuverlässigen Auskünfte aus dem Flensburg-Fahrzeugregister per Online an die Polizei müßte die Polizei zur Klärung wesentlich mehr Zeit aufwenden und manchmal sogar die Kraftfahrzeugstelle aufsuchen.

- Risiken der Online-Abfrage

Andererseits birgt aber die Bequemlichkeit und Leichtigkeit der Online-Abfrage für den Bürger ganz erhebliche Risiken in sich. Diese technischen Möglichkeiten ändern das System polizeilicher Kontrollen von Grund auf. Da die bisherigen Erschwernisse entfallen und die Polizei den Grund ihres Auskunftersuchens nicht mehr zu nennen braucht, kann sie sich jetzt in sehr viel stärkerem Maße als bisher Informationen beschaffen und auch unbemerkt viele Bürger überprüfen. Insbesondere kann sie die heimlichen Kontrollen erhöhen. Die schnelle Beantwortung aller Halteranfragen ermöglicht es ihr beispielsweise, systematisch in der Umgebung eines Versammlungsorts, einer Kaserne oder eines anderen Gebäudes die Angaben über die Besitzer aller vorbeifahrenden oder geparkten Fahrzeuge zu erfahren. Bei solchen verdeckten Kontrollen kommt es zu keinem direkten Kontakt mit dem Bürger mehr. Er erfährt über sie nichts und weiß nicht, welche Daten die Polizei über ihn ab-

rief. So merkwürdig dies klingen mag: Möglicherweise sehnt man sich bald nach den Zeiten zurück, in denen die Polizei Autofahrer bei offenen Kontrollstellen anhielt. Denn bei solchen Kontrollen erfuhren die Autofahrer wenigstens, daß die Polizei sie überprüfte.

Mit Hilfe des Online-Anschlusses an ZEVIS kann die Polizei freilich über den Halter eines Fahrzeugs noch viel mehr erfahren, als ihr der Flensburger Computer sagt. Denn die Informationen aus Flensburg sind für die Polizei oft nur ein „Schlüssel“ oder „Sesam öffne dich“, die ihr den Einstieg in weitere Dateien ermöglichen, beispielsweise in INPOL oder PAD.

Mit Hilfe von ZEVIS läßt sich auch das „Sicherheitsdefizit“ kompensieren, das nach Ansicht einiger Innenminister der Abbau der Grenzkontrollen zu unseren Nachbarländern mit sich bringt. Als Ausgleich für die „Europaspur“ könnte die Polizei im Inland in der Nähe eines Grenzübergangs eine Streife postieren und systematisch die Halterdaten aller vorbeifahrenden Fahrzeuge abrufen. Zwar versicherte der Bundesinnenminister, weder er noch seine Länderkollegen dächten an schärfere Inlandskontrollen. Solche Absichtserklärungen verantwortlicher Politiker reichen jedoch nicht aus. Hier ist der Gesetzgeber aufgerufen. Er muß klar und rechtlich verbindlich eingrenzen, welches Maß an polizeilichen Kontrollen er dem Bürger zumuten will.

Dieses Für und Wider der Halter- und Fahrerlaubnisabfrage muß der Gesetzgeber sorgfältig abwägen. Wenn er diesen Direktabruf zulassen will, muß er im Gesetz klar sagen, unter welchen Voraussetzungen in welchen Fällen dies möglich sein soll. Allgemeine Formulierungen wie „zur Verfolgung von Straftaten“ oder „zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ genügen nicht. Gerade so macht es aber der Bundesminister für Verkehr in seinem Entwurf: er benennt nur so vage das Ziel der Abrufe.

Ein zweites muß der Gesetzgeber bedenken: Sind einmal Online-Abrufe zugelassen, kann man ihrer exzessiven Nutzung kaum wirksam begegnen. Protokollierungen sind nicht geeignet, diese Gefahr einzudämmen; im Gegenteil: sie schaffen noch zusätzliche Gefährdungen der Bürger. Wieso? Bei der anfallenden Fülle von Kontrollbelegen ist praktisch unmöglich, diese durchzusehen und systematisch zu prüfen. Es ist äußerst unwahrscheinlich, auf diese Weise einen unberechtigten Zugriff zu entdecken. Die Suche nach ihm würde der Suche nach einer Stecknadel im Heuhaufen gleichen. Andererseits entstünde mit der Protokollierung eine Sammlung, in der eine Vielzahl unbescholtener Bürger erfaßt wäre. Aus diesen Angaben ließen sich leicht Bewegungsbilder erstellen — vor allem dann, wenn man die Protokolle, wie manche fordern, auch noch automatisiert auswerten könnte. Solche automatisch auswertbaren Protokolle

würden unausweichlich Begehrlichkeiten verschiedenster Stellen wecken, weil sie sich bestens für ganz andere Zwecke als für die Kontrolle datenschutzrechtlich auffälliger Fälle verwenden ließen. Polizei und andere Sicherheitsbehörden könnten beispielsweise sehr daran interessiert sein, diese Aufzeichnungen auf sicherheitsrelevante Auffälligkeiten hin auszuwerten oder sie mit ihren Dateien abzugleichen.

Will der Gesetzgeber Online-Anschlüsse der Polizei — ganz gleich wie weit — zulassen, muß er als Vorbedingung noch eine andere Entscheidung außerhalb des Registerrechts treffen. Im Polizei- und Strafverfahrensrecht ist zunächst zu regeln, was wie lange wie mit den abgefragten Daten bei der Polizei geschehen darf. Die Forderung, solche bereichsspezifischen Vorschriften für die Informationserhebung und -verarbeitung der Polizei zu schaffen, ergibt sich schon — unabhängig von der Online-Problematik — aus dem Volkszählungsurteil. Schlechterdings unverzichtbar werden sie, wenn der Gesetzgeber Direktabrufmöglichkeiten zuläßt.

#### 5.1.2 Online P-Abfrage

Die Polizei fordert, auch alle Personen aus ZEVIS online abrufen zu können. Die Begründung dafür blieb sie schuldig. Zwar gibt es durchaus Fallkonstellationen, in denen die Polizei rasch Auskünfte über einen Autobesitzer und über die Zahl der auf ihn zugelassenen Fahrzeuge braucht. Das Bundeskriminalamt nannte hier eine Reihe denkbarer Situationen. Nicht sagte es jedoch dazu, wie häufig diese auftreten. Soviel ich weiß, ist die Polizei nur selten darauf angewiesen, in Sekundenschnelle solche Auskünfte zu erhalten. In aller Regel lassen sich ihre Anfragen dieser Art hinreichend schnell telefonisch oder telegraphisch abwickeln. Das Kraftfahrt-Bundesamt muß dafür bloß die richtigen technischen und organisatorischen Vorkehrungen treffen. Könnte sich dagegen die Polizei im Wege der P-Abfrage selbst bedienen, müßte sie also dem Sachbearbeiter beim Kraftfahrt-Bundesamt nicht mehr den Grund ihrer Anfrage angeben, würde mit einiger Sicherheit die Zahl der Anfragen beachtlich ansteigen. Da ZEVIS — sobald sein Ausbau abgeschlossen ist — jeden zweiten erwachsenen Einwohner der Bundesrepublik erfaßt, könnte die Polizei dazu übergehen, sich bequem und schnell beim Kraftfahrt-Bundesamt die Auskünfte zu beschaffen, die sie bei den Meldebehörden nur mit Schwierigkeiten erlangen kann. Eine solche Entwicklung würde aber das Fahrzeugregister zu einer Art Bundesadreßregister umfunktionieren, dessen Einrichtung der Deutsche Bundestag schon vor einigen Jahren ausdrücklich ablehnte. Nun grenzt zwar der jetzige Entwurf des Bundesministers für Verkehr die Zulässigkeit solcher Anfragen entgegen seiner ursprünglichen Absicht etwas ein: die Polizei soll bloß abfragen dürfen, um Personen „in ihrer Eigenschaft als Halter von Fahrzeugen“ oder „Fahrzeuge eines Halters festzustellen oder zu bestimmen“. Was das nun wieder genau heißen soll und ob und wie man realisieren will,

daß die Polizei nicht trotzdem ZEVIS zu einer Melde-datei umfunktioniert, bleibt ungesagt.

## 5.2 Andere Datenübermittlungen

Auch einige Datenweitergaben, die nicht per Online erfolgen sollen, stoßen auf Bedenken:

- Da sollen staatliche Stellen Daten des Kraftfahrt-Bundesamtes erhalten, um Ansprüche des Staates gegen Bürger durchzusetzen. So etwas hat mit der Funktion des Fahrzeugregisters absolut nichts zu tun; es fehlt an jedem Bezug zum Straßenverkehr. Auch verstehe ich nicht, warum man die öffentliche Hand um so viel besser stellen will als private Gläubiger.
- Viel problematischer ist noch die Weitergabe von Registerdaten an den MAD und BND. Denn für beide Dienste gibt es bislang keine Rechtsgrundlage, die ihre Aufgaben und ihre Befugnisse im Rahmen der Informationsverarbeitung beschreibt. Der Bundesminister für Verkehr versucht zwar, in seinem Entwurf dies etwas nachzuholen. Das reicht aber keineswegs aus. Die Forderung der Datenschutzbeauftragten ist und bleibt: Der Gesetzgeber muß genau regeln, wann BND und MAD welche Art von Informationen erheben, speichern, auswerten und sonst nutzen dürfen.

## 5.3 Steckbriefe und Suchvermerke

Könnte man tatsächlich Steckbriefe und Suchvermerke beim Kraftfahrt-Bundesamt niederlegen, wie es der Bundesminister für Verkehr plant, dann würde das Fahrzeugregister zu einer neben den Dateien der Polizei parallel bestehenden Fahndungsdatei. Das verbietet der Zweckbindungsgrundsatz schlechterdings. Hinzu kommt: Nirgendwo ist gesetzlich geregelt, was Suchvermerke eigentlich enthalten müssen und unter welchen Voraussetzungen man sie erlassen darf. Mit dieser Unsicherheit kann man nicht zusätzlich die Register des Kraftfahrt-Bundesamtes behaften.

## 5.4 Fahndungsabgleich

Mit der Funktion des Fahrzeugregisters läßt sich auch nicht der geplante Datenabgleich mit dem Fahndungsbestand des Bundeskriminalamts vereinbaren. Aufgabe des Kraftfahrt-Bundesamts ist es ausschließlich, Angaben über Fahrzeuge und ihre Halter zu registrieren, nicht auch polizeiliche Aufgaben zu erfüllen und nach Personen zu fahnden. Im übrigen ist ein solches Massenverfahren — wie es der geplante Datenabgleich wäre — weder von den Vorschriften der Strafprozeßordnung noch denen des Polizeigesetzes und des Gesetzes über das Bundeskriminalamt abgedeckt.

Aus allem folgt: Der Gesetzentwurf des Bundesministers für Verkehr befriedigt in vieler Hinsicht nicht. Wichtig wäre, daß der Gesetzgeber den Bestrebungen eine klare Absage erteilt, die Flensburger Register über ihre eigentliche Funktion hinaus zu nutzen, und sich nicht durch bereits geschaffene Fakten wie die Einrichtung einiger Online-Anschlüsse der Polizei präjudizieren läßt.

## 6. Teil: Schulen, Bibliotheken, Hochschulen

### 1. Schulen

Der Computer hat Einzug in Schulen und Lehrpläne gehalten. Lehrer an Haupt-, Realschulen und Gymnasien sollen — so will es die Konzeption des Kultusministeriums „Neue Medien und moderne Technologien in der Schule“ — ihren Schülern ab Klasse 9 Grundkenntnisse über Computer und Informatik während des Technik- oder Mathematikunterrichts beibringen. Nach den Worten des Kultusministers soll es dabei um „einen behutsamen Einstieg“ in die neuen Technologien gehen.

Unterricht in moderner Datenverarbeitung darf sich nicht nur auf technisches Grundwissen beschränken. Bekanntlich faszinieren die neuen Techniken viele Kinder und Jugendliche. Gerade deshalb ist so wichtig, daß ihnen die Schule auch aufzeigt, welche Gefahren und Konsequenzen für unsere Gesellschaft damit verbunden sind. Ansätze dafür finden sich in den neuen Lehrplänen. Dort heißt es, auch die gesellschaftsbezogenen Aspekte der modernen Technologien seien zu beachten. Dabei wird — allerdings ein bißchen sehr knapp — auch der Datenschutz erwähnt. Sicher ist: Nicht von den Lehrplänen, sondern von den Lehrern hängt ab, welchen Stellenwert der Datenschutz im Unterricht hat. Weil diese Aufgabe der Lehrer gewiß nicht leicht ist, muß für ihre Aus- und Fortbildung noch viel getan werden. Bis die Fortbildungsprogramme des Kultusministeriums in den nächsten Jahren die gewünschte Wirkung zeigen, sollte der Einstieg in die neue Technik wirklich so „behutsam“ bleiben, wie der Kultusminister versprach. Meine Erfahrung mit Schulen, die schon jetzt Computer für Verwaltungsaufgaben nutzen, lehrt: Die Schulen brauchen noch etwas Nachhilfe in Sachen Datenschutz und elektronischer Datenverarbeitung. Wenn sie diese Themen im Unterricht behandeln, kann man von ihnen auch fordern, daß sie ihre eigenen EDV-Verfahren nach dem Stand der Technik und dem Datenschutzrecht entwickeln. Nur dann können sie wirklich den Schülern Vorbild sein.

#### 1.1 Der „beforschte“ Schüler

Von der Entnahme einer Haarsträhnenprobe über die Frage, ob im Haushalt ein Mixgerät vorhanden ist, bis zu den Angstträumen des Schulkindes reicht das Interesse von Wissenschaftlern. Sie haben es über die Schule besonders leicht, junge Menschen anzusprechen. Ob Eltern und Schule sich auf schulfremde Forschungsvorhaben einlassen, ist freilich einzig und allein ihre freie Entscheidung. Dies beachten Forscher und Schulen allerdings noch nicht immer genügend. So wollten 1984 Wissenschaftler des Erziehungswissenschaftlichen Instituts der Universität Tübingen untersuchen, welche Unterrichtsmethode sich am ehesten beim Thema „Suchtprävention“ eignet. Trotz klarer Vorgaben des Kultusministeriums teilten einige Schulen die Fragebogen bereits aus, ehe die Eltern über das Forschungsvorhaben informiert waren und ihr Einverständnis vorlag. Mag dies noch ein Versehen gewesen sein — der von der Schule verteilte Informationsbrief der Wissenschaftler an die Eltern war in einem wesentlichen Punkt sicher nicht korrekt. Da hieß es nämlich: „Sämtliche Daten werden anonym erforscht und weiterverarbeitet“. In Wirklichkeit war es kein unentschlüsselbares Geheimnis, was

jeder Schüler antwortete. Denn auf den ausgegebenen Fragebogen waren ihre Kennziffern vermerkt, die sie zu Beginn des Forschungsvorhabens erhalten hatten und die gemeinsam mit ihren Namen in besonderen Klassenlisten festgehalten waren. Die Klassenlisten wollten die Forscher erst vernichten, wenn sie die Antworten der Schüler aus den Fragebogen in Computer erfaßt hatten. Bis dahin kann von Anonymität keine Rede sein. Solange können die Forscher nämlich mit Hilfe der Klassenliste jederzeit feststellen, welcher Schüler welchen Fragebogen ausfüllte.

Was folgt daraus generell für Forschungsvorhaben an Schulen? Die Wissenschaftler müssen Eltern und Schüler über ihr Vorhaben umfassend informieren. Besonders sorgfältig sollten sie darlegen, daß die Teilnahme der Schüler an Befragungen freiwillig ist und ob diese anonym erfolgen oder nicht. Die Schulen müssen sich überzeugen, daß dies alles tatsächlich so gemacht wird.

## 1.2 Der „verwaltete“ Schüler

Schulen wissen immer noch nicht so recht, was beim Umgang mit Schülerdaten zu tun und zu lassen ist. Dies bestätigen viele Besuche meiner Mitarbeiter im ganzen Land — sei es etwa an der Hauptschule Müllheim, beim Gymnasium in Biberach, an den Beruflichen Schulen in Mosbach oder beim Oberschulamt Stuttgart.

### 1.2.1 Schülerkarteien

Weil ich im letzten Tätigkeitsbericht schon eingehend über die Schülerkarteien schrieb (Landtags-Drucksache 8/4600, S. 68 ff.), will ich bloß von einem Beispiel berichten, das zeigt, wie man es nicht machen darf. Der Rektor einer Hauptschule führte neben der üblichen Schülerkartei eine Spezialkartei. In sie mußten die Klassenlehrer am Ende des Schuljahres einen kurzen Kommentar über Verhalten und Auffälligkeiten ihrer Schüler eintragen. Weder diese noch deren Eltern wußten davon. In der Kartei stand beispielsweise über einzelne Schüler zu lesen:

„faul, verlogen, schwänzt oft, 38 mal ohne Hausaufgaben, verhaltensauffällig“

„starke Verwahrlosung, hyperaktiv, schwere Verhaltensstörungen“

„hat enorme Anpassungsschwierigkeiten, glückenhaft überbehütet (Mutter), Störungen pathologisch“

„Eltern geschieden, R. . . leidet sehr darunter, kommt mit der Freundin des Vaters nicht zurecht“.

Lassen wir dahingestellt, ob Lehrer überhaupt solche Bewertungen zutreffend abgeben können. Auf jeden Fall greifen sie außerordentlich stark in die Intimsphäre der Schüler und ihrer Eltern ein. Sie haben in einer Schülerkartei, die den Schüler während seiner ganzen Schulzeit begleitet, absolut nichts zu suchen. Sie sind geeignet, den Schüler abzustempeln und zu diskriminieren. Auch Einträge, der Schüler mache keine Hausaufgaben oder schwänze den Unterricht, gehören gewiß nicht in eine solche Spezialkartei. Das Klassentagebuch ist hier allein der richtige Platz. Das Kultusministerium folgte meiner Bewertung und wies den Rektor an, die Spezialkartei zu vernichten. Dies ist inzwischen geschehen.

### 1.2.2 Was gehen die Noten aller Gymnasiasten das Stuttgarter Oberschulamt an?

Bei unseren Kontrollen vor Ort stießen wir auf eine „uralte Übung“: In Nordwürttemberg müssen die Gymnasien — anders als in den übrigen Landesteilen — dem Oberschulamt am Ende jeden Schuljahres eine Liste mit Namen, Adressen und einzelnen Zeugnisnoten aller Schüler vorlegen. Bis vor kurzem stand in diesen Listen auch Name und Beruf der Erziehungsberechtigten. Heute noch hat jede Liste eine Rubrik für Bemerkungen, wo unter anderem zu lesen ist:

- Ausscheiden eines Schülers aus besonderer Ursache (z. B. Ausschuß, Überalterung)
- schwere Schulstrafen (Ultimatum oder zeitweiliger Ausschuß)
- gesundheitliche und körperliche Schäden (Kurzsichtigkeit, Schwerhörigkeit, längere Krankheit).

Ob dieses Verfahren rationell und zweckmäßig ist, habe ich nicht zu beurteilen. Feststellen muß ich jedoch, daß es mit § 10 LDSG unvereinbar ist. Das Oberschulamt Stuttgart kann seiner Dienst- und Fachaufsicht über Schulleiter, Lehrer und Gymnasium ohne weiteres auch nachkommen, wenn es die einzelnen Schulzeugnisse der einzelnen Schüler nicht kennt. Will es nicht ganz auf solche Listen verzichten, müssen die Schulen in sie anstatt der Namen eine laufende Nummer für jeden Schüler eintragen. Dann könnte das Oberschulamt auffälligen Einzelfällen mühelos beim Gymnasium nachgehen. Das Kultusministerium teilt meine Ansicht und ließ mich wissen, daß einer „Rechtsvereinheitlichung“ zwischen Nordwürttemberg und den übrigen Landesteilen nichts mehr im Wege steht.

### 1.2.3 Berufsberatung von Schülern

Eine der schwierigsten und wichtigsten Weichenstellungen im Leben eines jungen Menschen ist, welchen Beruf er nach Verlassen der Schule ergreifen soll und ob und wo er eine Lehrstelle findet. Die Arbeitsämter wollen dabei helfen und bitten deshalb die Schulen, über jeden Entlassschüler einen Fragebogen auszufüllen. Gleichzeitig wenden sie sich an deren Eltern mit der Bitte, der Berufsberatung zuzustimmen. Einige Arbeitsämter im Lande schließen dem Schreiben an die Eltern, wie wir feststellten, den Fragebogen nicht an, den der Lehrer ausfüllen soll, sondern begnügen sich mit der Aussage, der Lehrer solle Hinweise zur Berufsberatung geben. So geht es nicht: Der Datenschutz verlangt, daß die Eltern die Tragweite ihrer Entscheidung übersehen können. Sie müssen also wissen, wozu im einzelnen sich der Lehrer zu äußern hat. Mancher Vater und manche Mutter wird sich dies dann eher überlegen — fragen doch die Arbeitsämter im Fragebogen für behinderte Schüler in Sonderschulen den Lehrer unter anderem, ob der behinderte Schüler „sich unterordnet, unverträglich, zurückhaltend, aufdringlich, antriebsschwach“ ist. So etwas müssen Eltern von Anfang an wissen. Auch ist es ihr gutes Recht, ihr Einverständnis mit der Berufsberatung an den Vorbehalt zu knüpfen, daß sie zu-

nächst noch erfahren wollen, wie der Lehrer im einzelnen den Fragebogen des Arbeitsamtes über ihr Kind beantwortet.

In erster Linie ist es Sache der Arbeitsverwaltung, das beschriebene Verfahren zu ändern. Das Landesarbeitsamt, das nicht meiner Kontrolle unterliegt, will die Angelegenheit wegen der grundsätzlichen Bedeutung die Bundesanstalt für Arbeit entscheiden lassen. Unabhängig davon meine ich: Es ist auch Sache der Lehrer, die Eltern über die beabsichtigte Beurteilung ihres Kindes zu informieren und sich zu vergewissern, daß sie mit der Weitergabe dieser Auskunft an das Arbeitsamt einverstanden sind.

#### 1.2.4 Was tut der MAD an Schulen?

Auch die Schulen bekommen Besuch vom Militärischen Abschirmdienst (MAD). Bei einem Kontrollbesuch eines Gymnasiums stellten wir fest: Ein Mitarbeiter des MAD hatte von der Sekretärin der Schule Noten eines Schülers und Daten seiner Eltern erfragt, ohne daß der Schulleiter überhaupt davon wußte. Dieser Vorfall war für mich Anlaß, der Frage näher nachzugehen, was es mit den Auskünften der Schulen an den MAD auf sich hat. Der MAD darf nicht einfach den „kleinen Dienstweg“ zur Sekretärin beschreiten. Unbedingt sollte der Schulleiter selbst entscheiden, ob und welche Auskünfte über einen Schüler an den MAD gehen. Darin stimmen mir inzwischen das Kultusministerium und auch Vertreter des MAD, mit denen ich ein Gespräch führte, zu.

Schwieriger zu entscheiden ist anderes: Darf überhaupt und, falls ja, unter welchen Voraussetzungen ein Schulleiter Daten aus der Schülerkartei an den MAD weitergeben. Der MAD ließ mich wissen, er brauche solche Auskünfte im Rahmen besonderer Sicherheitsüberprüfungen, vornehmlich seiner Offiziersanwärter. Diese müssen dafür einen Fragebogen ausfüllen; dazu verpflichtet sie das Wehrpflichtgesetz. In dem Fragebogen haben sie auch anzugeben, welche einzelnen Schulen sie während welcher Zeit besuchten. Der MAD legt Wert darauf, die Richtigkeit dieser Angaben an den Schulen nachzuprüfen. Schülernoten interessieren ihn dagegen, wie mir seine Vertreter sagten, grundsätzlich nicht.

Die Schulleiter sind in einer nicht beneidenswerten Situation. Nach § 10 LDSG dürfen sie nur Auskünfte über Schüler geben, soweit der MAD diese Informationen zur Erfüllung seines Auftrags benötigt. Dies zu entscheiden, stößt auf besondere Schwierigkeiten, weil Aufgaben und Befugnisse des MAD bisher gesetzlich nicht geregelt sind. Eine weitere Schwierigkeit kommt hinzu: Die Schulen müssen nach § 13 LDSG die Daten ihrer ehemaligen Schüler „sperrern“. Auskünfte dürfen sie über solche Schüler nur noch unter den äußerst engen Voraussetzungen des § 13 Abs. 2 Satz 3 LDSG geben. All diese Schwierigkeiten ließen sich lösen, wenn der MAD die Personen, die er der besonderen Sicherheitsüberprüfung unterziehen will, über die beabsichtigte Nachprüfung ihrer Angaben an den besuchten Schulen aufklären und dazu ihre

Einwilligung einholen würde. Diese Einwilligungserklärung müßten dann die Vertreter des MAD dem Schulleiter vorlegen. Bis jetzt sieht das Verfahren anders aus: Der auszufüllende Fragebogen enthält auf der Vorderseite den Satz „Mit der Nachprüfung meiner Angaben bin ich einverstanden“. Damit ist keineswegs klar, daß der MAD an die Schulen geht — zumal die Angaben über die Schulzeiten erst nach der Unterschrift unter diesen Satz auf der Rückseite des Fragebogens zu machen sind. Ich meine: Im Interesse der Überprüften, des MAD und der Schulleiter müssen die Verantwortlichen hier unbedingt klare Verhältnisse schaffen.

### 1.2.5 Konsequenzen: Weiterentwicklung des Schulrechts

Während viele Lehrer am liebsten jede Einzelheit im Umgang mit Schülerdaten geregelt sehen möchten, wehren andere solche Wünsche mit den Schlagworten „Normenflut“ und „Verwaltungsfreiraum der Schule“ mehr oder weniger stark ab. Ganz gleich, wie man zu allem steht: Unser Schulrecht kann nicht bleiben, wie es ist. Man muß es — dazu zwingt das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts — um klare Rechtsvorschriften darüber ergänzen,

- welche Daten die Schule über ihre einzelnen Schüler erheben und speichern,
- was sie, wenn überhaupt, aus ihrem Wissen wann an andere Behörden weitergeben und
- wie lange sie Schülerdaten aufbewahren darf.

Im Prinzip ist das Kultusministerium mit mir einig. Aktivitäten will es freilich erst entfalten, wenn das Ergebnis der „landeseinheitlichen Feststellung der Auswirkungen des Volkszählungsurteils“ vorliegt. Andernorts — ich denke an Bayern, Rheinland-Pfalz und das Saarland — ist man aktiver.

## 1.3 Der „verwaltete“ Lehrer

Schulen tun sich auch beim Umgang mit den Daten ihrer Lehrer schwer — nicht zuletzt zeigen dies die vielen Eingaben, die mich erreichen.

### 1.3.1 Lehrerkarteien

Ein bißchen geht es den Lehrern wie den Schülern: Auch über sie führt nahezu jede Schule eine Kartei. Darin steht nicht bloß, was die Schule unbedingt über den Lehrer wissen muß. Das Ausmaß der Einträge bestimmen meist die Formularverlage durch ihre Karteivordrucke. Uns fielen bei Kontrollbesuchen vor allem folgende Einträge auf:

- Angaben zur allgemeinen Schulbildung
- Datum der Einstellung in den Schuldienst
- Datum der planmäßigen Anstellung
- Besoldungsdienstalter
- Geburtsname der Ehefrau
- Früherer/jetziger Beruf des Ehegatten
- Familienstand mit Datum der Eheschließung bzw. Datum der Scheidung oder sonstiger Änderung des Familienstandes

- Kriegsdienstzeit von — bis
- Spätheimkehrer von — bis
- Kriegsbeschädigter
- Art der Kriegsbeschädigung und Versehrtenstufe
- Heimatvertrieben seit
- DDR-Flüchtling seit

Neben Lehrerkarteien haben manche Schulleiter auch noch Personalbogen ihrer Lehrer. Sie enthalten nahezu dieselben Angaben, führen aber zusätzlich noch Disziplinarmaßnahmen, anhängige Straf- und Disziplinarstrafverfahren und die Wohnsitze der Lehrer während der letzten fünf Jahre auf. Jeder Lehrer, der neu an eine Schule kommt, erhält eine solche Karteikarte und oft auch noch den Personalbogen zum Ausfüllen. Niemand sagt ihm persönlich oder schriftlich, welche Angaben er aufgrund welcher Rechtsvorschrift machen muß; ebensowenig erfährt er, auf welche Fragen er bloß zu antworten hat, wenn er will.

Dieses Vorgehen steht mit dem Datenschutz nur sehr begrenzt in Einklang. Da Schulen nur am Rande mit Aufgaben der Personalverwaltung zu tun haben, dürfen Schulleiter in Personaldateien und Personalhilfsakten keinesfalls alle Angaben führen, die in die Hauptpersonalakte des Lehrers gehören. Sie haben sich auf die Informationen zu beschränken, die sie brauchen, um einen Lehrer richtig einzusetzen. Deshalb müssen sie natürlich neben Adresse und Telefonnummer des Lehrers z. B. auch wissen, für welche Haupt- und Nebenfächer er die Lehrbefähigung hat, ob er Nebentätigkeiten ausübt oder Arbeitszeitermäßigung beanspruchen kann. Nicht wissen muß dagegen der Schulleiter beispielsweise, wann ein Lehrer von wem geschieden wurde und an welchen Tagen seine Kinder Geburtstag haben. — Was tut not angesichts dieser Situation? Der Gesetzgeber muß die Lücken im geltenden Recht schließen. Nur wenn detaillierte Vorschriften da sind, wird sich die problematische Praxis ändern.

### 1.3.2 Gruppenbild mit Lehrern

1984 appellierte das Kultusministerium an seine Lehrer, auf einige Stunden ihres Deputats zu verzichten, damit es Junglehrer einstellen kann, die andernfalls arbeitslos wären. Um zu zeigen, wie erfolgreich diese Bemühungen waren, verfiel das Kultusministerium auf eine recht ungewöhnliche Art von Öffentlichkeitsarbeit: Es wollte Lichtbilder der 110 durch das Reduzierungsmodell eingestellten Lehrer in seiner Informationszeitschrift „Schulintern“ veröffentlichen. So erhielten die Junglehrer einen Brief, in dem sie ihr Ministerium in knappen Worten informierte. Wörtlich konnten sie lesen:

„Schulintern beabsichtigt, alle diese Junglehrer gemeinsam auf einer Seite mit stark verkleinertem Paßbild namentlich vorzustellen, um den falschen Behauptungen entgegenzutreten, die über das Reduzierungsmodell freigewordenen Deputatsbruchteile würden eingespart. . . . Falls Sie mit der Veröffentlichung trotzdem nicht einverstanden sein sollten, bitten wir Sie um Nachricht bis zum 26. Okt. 1984. Wir wollen das uns bereits vorliegende Paßbild verwenden. Sie können uns aber auch gerne ein Bild neueren Datums zusenden.“

Dieses Vorgehen des Kultusministeriums ist ebenso bemerkenswert wie bedenklich. Keine Frage: Das Personalaktegeheimnis schützt die in den Personalakten befindlichen Lichtbilder der Junglehrer. Unter das Personalaktegeheimnis fällt aber auch die Aussage, daß der Junglehrer ohne das Reduzierungsmodell keine Stelle erhalten hätte. In anderen Worten heißt dies nämlich: Die Qualifikation des Lehrers reichte für die „normale“ Einstellung nicht aus. Solche Informationen darf das Ministerium grundsätzlich nur veröffentlichen, wenn der Junglehrer ausdrücklich damit einverstanden ist. Seine Einwilligung muß er in der Regel schriftlich erteilen. Nicht einfach kann man sie, wie es das Kultusministerium wollte, durch eine „Widerspruchslösung“ ersetzen. Denn Schweigen bedeutet im Rechtsverkehr keineswegs Zustimmung. Damit will unsere Rechtsordnung verhindern, daß der Inhaber einer Rechtsposition gezwungen ist, selbst tätig zu werden, wenn ein anderer beabsichtigt, in sie einzugreifen und er damit einverstanden ist. Wäre es anders, würde mitunter ein erheblicher Druck erzeugt. Unser Beispiel zeigt dies besonders deutlich: Dem für seine Einstellung sicher nicht „undankbaren“ Junglehrer wird die Entscheidung einiges Kopfzerbrechen bereitet haben, ob er der so nachdrücklichen Aufforderung des Kultusministeriums widersprechen soll oder nicht. Ein anderes kommt hinzu: Das Ministerium konnte gar nicht sicher sein, ob die angeschriebenen Lehrer etwa aus Krankheit an einer Äußerung gehindert waren.

Wie das Kultusministerium zu meiner Bewertung steht, weiß ich noch nicht. Dem Vernehmen nach soll es in letzter Minute alle Junglehrer telefonisch um ihre Zustimmung gebeten haben. Auf jeden Fall erschienen von den 110 Lichtbildern in der November-Ausgabe von „Schulintern“ nur 90.

### 1.3.3 Versetzungsgesuche im Sperrmüll

Im Sperrmüll vor der Tür eines Schulamtes fanden sich Listen über Versetzungswünsche von Lehrern zum Schuljahresbeginn 1982/83 und die Entscheidungen des Schulamts. Säuberlich nach Schulsprengeln geordnet enthielten die Listen alle dafür notwendigen Angaben penibel zusammengestellt. Wer gerade vorbeikam, konnte lesen, „daß der Lehrer Schmitt in X-Dorf ein Haus baut“ und die deswegen beantragte Versetzung aufs Land mit dem Vermerk „Bleibt!“ abgelehnt worden war. Zwischen den Listen fand man auch die Krankmeldung einer Lehrerin, auf der sogar die Diagnose stand; sie gehörte eigentlich in deren Personalakte. Bei unserer Kontrolle stellte sich heraus, daß man das „Altpapier“ einfach in Bündeln auf den Gehweg gestellt hatte. Erst als die Papiere in Mengen lose auf der Straße herumflatterten, kamen einem Mitarbeiter des Staatlichen Schulamts Bedenken: er ließ wieder einsammeln, was noch übrig war. Daß es überhaupt dazu kommen konnte, hatte sicher auch folgenden Grund: Bis dahin hatte man versäumt, eindeutig zu regeln, wie bei der Vernichtung von Personalunterlagen vorzugehen ist. Das Schulamt holte dies auf meine Initiative inzwischen nach.

#### 1.4 Der Computer in der Schule

Erstaunlich viele Gymnasien und Berufsschulen haben schon eigene Computer. Sie setzen sie im Unterricht und manchmal auch für die Schulverwaltung ein. „Erfinder“ der EDV-Verfahren waren engagierte Lehrer — oft im Bunde mit erfinderischen Schülern. Mit Hilfe der erstellten EDV-Programme drucken Schulen Schülerkarteikarten, Schulbescheinigungen, Schülerausweise, Adreßaufkleber und Klassenlisten aus. Die Schulleiter halten es meist mit dem Motto „Wenn's funktioniert, wird's schon recht sein“. Bei allem Verständnis, daß man Schulen nicht an normalen Verwaltungsmaßstäben messen kann: so darf es nicht sein. Ohne systematisches Vorgehen laufen die Schulen Gefahr, Daten von Eltern, Schülern und Lehrern nicht richtig und sicher zu verarbeiten. Gerade so ist es aber hin und wieder. Bei Kontrollbesuchen stellten wir nämlich fest, daß Schulen oft wichtige Grundregeln nicht beachten:

— Not tut mehr Systematik. Kommt ein Lehrer auf die Idee, eine automatisierte Schülerdatei aufzubauen, kann er nicht einfach loslegen, sondern muß die Einzelheiten des Vorgehens mit seinem Schulleiter abstimmen. Gewiß mag dies schwierig sein, wenn der Schulleiter weder Kenntnisse noch Interesse an der Technik hat. Gleichwohl führt kein Weg daran vorbei. Denn der Schulleiter ist verantwortlich, was mit den Daten von Schülern, Eltern und Lehrern geschieht. Lehrer und Schulleiter müssen sich einig werden,

- welche konkrete Aufgabe sie unter Einsatz der EDV abwickeln wollen,
- wessen Daten man dazu braucht,
- wer sie wie auswerten soll.

Orientieren müssen sie sich dabei am geltenden Recht.

— Devise muß sein: Keine Tests mit echten Daten. Bei unseren Kontrollen stellte sich leider heraus, daß überwiegend das Gegenteil der Fall ist. Die Schulen benutzen für ihre Tests meist echte Schülerdaten. Das geht nicht: zum einen, weil das Datenschutzgesetz dies verbietet; zum anderen, weil man beim Test nur alle Fehler findet, wenn man mit erfundenen Testdaten alle Variationen des Verfahrens prüft.

— Das letzte Wort hat der Schulleiter. Ist ein Verfahren getestet und einsatzreif, muß er entscheiden, ob es so zum Einsatz kommen soll. Er muß sich davon überzeugen, daß der Lehrer das Verfahren so entworfen hat, wie abgesprochen war. Dies kann er nur, wenn ihm der Lehrer eine ausführliche und verständliche Verfahrensbeschreibung vorlegt. In ihr muß beschrieben sein,

- welche Daten von Schülern, Eltern und Lehrern das Verfahren verarbeiten kann,
- wie diese Daten einzugeben sind und abgerufen werden können,
- wie Schüler, Eltern und Lehrer Auskunft über ihre gespeicherten Daten erhalten,
- wann wie und auf welche Weise welche Daten zu löschen sind,
- welche Maßnahmen zum Schutz der Daten vor unberechtigtem Zugriff getroffen sind.

Seit unseren Kontrollbesuchen an Schulen habe ich den deutlichen Eindruck: Das Kultusministerium läßt die Schulen beim Einsatz der EDV noch sehr im Stich. Ich meine, es muß allen Schulen Handreichungen geben, was sie bei der Entwicklung und beim Einsatz automatisierter Verfahren zu beachten haben. Gerne bin ich bereit, das Ministerium beim Ausarbeiten solcher Richtlinien zu unterstützen. Es will mein Angebot aufgreifen. Auseinandersetzen sollte es sich auch mit einem anderen Vorschlag: Da Schulen nur für wenige Aufgaben im Personalbereich zuständig sind, sollten sie hier auf den Einsatz von Computern grundsätzlich verzichten. In manchen Bundesländern ist dies bereits angeordnet.

## 2. HEIDI und OLAF

Hinter den netten Namen verbergen sich die Wortungetüme „Heidelberger Bibliotheksinformationssystem“ (HEIDI) und „Online-Ausleihverbuchungssystem-Freiburg“ (OLAF). Das eine setzt die Universitätsbibliothek Heidelberg, das andere die Württembergische Landesbibliothek und die Universitätsbibliothek Freiburg ein. Ob es deren Leser seitdem — wie angekündigt — tatsächlich einfacher haben als beim vertrauten herkömmlichen Ausleihverfahren, mag jeder für sich beurteilen. Auseinandersetzen müssen wir uns mit der Befürchtung mancher, im Bibliothekscomputer könnten Interessen- und Leseprofile gespeichert sein. Wer darauf antworten soll, muß wissen, wie HEIDI und OLAF funktionieren.

Mit HEIDI und OLAF nehmen die Bibliotheken Bestellungen entgegen, wickeln die Buchausleihe ab und registrieren Vormerkungen für ausgeliehene Bücher. Das klappt nur, wenn jeder Entleiher ein eigenes „Benutzerkonto“ hat. Die Bibliotheken legen es für jeden an, der Bücher entleihen will. Ihr Computer registriert dann jeweils, wer welches Buch bestellt, ausgeliehen oder vorgemerkt hat; er überwacht die Leihfristen und berechnet eventuelle Mahngebühren. Auch kann er Briefe an die Entleiher drucken und Statistiken erstellen. Natürlich versteht er auch, die Konten der Benutzer zu sperren und ihre Daten zu löschen. — HEIDI und OLAF können auch die Entleiher selbst bedienen. Wer wissen will, ob sein gewünschtes Buch ausgeliehen ist, wer Bücher bestellen oder vormerken, wer die Leihfristen für seine Bücher verlängern will, kann dies alles selbst mit den aufgestellten Datenterminals tun.

### 2.1 Was die Bibliothek über den Entleiher wissen will

Ganz am Anfang steht das Ausfüllen eines Anmeldeformulars. Leider erfragen die Bibliotheken darin nicht bloß, was sie wirklich über ihre Entleiher wissen müssen. Die Stuttgarter Bibliothek verlangt z. B. zusätzlich noch für ihre Statistik Auskunft, ob der Entleiher

- berufstätig,
- Student der Universitäten Stuttgart oder Hohenheim, der Pädagogischen Hochschule Ludwigsburg, der Musikhochschule Stuttgart, der Kunstakademie Stuttgart oder einer anderen Hochschule,
- Schüler,
- „sonstiger Auszubildender“,
- Mann oder Frau ist und

- wo, fein säuberlich nach 22 Fachgebieten aufgegliedert, jeweils der Schwerpunkt seines gegenwärtigen Literaturbedarfs liegt.

Dies geht zu weit: Solche Angaben muß der Entleiher nicht machen. Die Bibliothek muß ihn im Anmeldeformular klar und deutlich darauf hinweisen, daß es sich insoweit um freiwillige Auskünfte handelt. Bislang geschah dies nicht. Die Universitätsbibliothek will dies jedoch in Bälde tun.

All diese Angaben wandern in den Computer. Sobald der Benutzer dann Bücher bestellt, ausleiht oder vormerkt, kommen in sein „Benutzerkonto“ auch die Signaturen der Bücher und ihre Ausleihfristen. Gleichzeitig zählt der Computer, wie oft der Entleiher die Leihfristen verlängerte oder Bücher vormerkte. Zum Jahresende zieht er Bilanz: Die Bibliothek weiß, wie fleißig jemand Bücher auslieh, und meint, darauf nicht verzichten zu können. Damit kann ich mich nicht befreunden: HEIDI und OLAF könnten doch auch die Jahresbilanz außerhalb des Benutzerkontos und damit anonym erstellen.

## 2.2 Wie erfahren Entleiher, was HEIDI und OLAF über sie speichern?

Jeder Entleiher hat nach § 12 LDSG Anspruch darauf, dies zu erfahren. Bei der Württembergischen Landesbibliothek und der Universitätsbibliothek Freiburg werden sie damit freilich ihre Schwierigkeiten haben. OLAF druckt ihnen einen „vollständigen Kontoauszug“ aus — so sein Name —, der aber in Wirklichkeit, wie die beiden Bibliotheken selbst sagen, nicht ganz vollständig ist. Er enthält nämlich Angaben für die Jahresbilanz nicht. Auch kann man den „vollständigen Kontoauszug“ schwer verstehen — gibt es doch da z. B. 18stellige Zahlen, Zeichen wie @ und Aktenzeichen wie (E): 00058. Damit können Entleiher nichts anfangen; sie brauchen eine ausführliche Erläuterung. Kurzum: Die beiden Bibliotheken müssen OLAF unverzüglich beibringen, jedem Entleiher verständlich und vollständig Auskunft zu geben. Ob HEIDI auch dazulernen muß, ist bis jetzt offen. Immer noch warte ich auf die Verfahrensbeschreibung der Universitätsbibliothek Heidelberg, aus der dies zu ersehen ist.

## 2.3 Was der Computer vergessen muß

Die Bibliotheken haben kein Interesse, im Benutzerkonto Daten über ein ausgeliehenes Buch weiter zu speichern, wenn der Entleiher das Buch zurückgegeben hat und eventuelle Mahngebühren bezahlt sind. Dasselbe Interesse haben natürlich die Leser. Sie wollen nicht, daß ihr Leseverhalten elektronisch überwacht und registriert wird. Um sicher zu sein, daß dem tatsächlich so ist, wollten wir die so wichtigen Löschroutinen und die einzelnen Löschvorgänge im Bibliothekscomputer überprüfen. Bei HEIDI testeten wir: alles ging nach Wunsch. Bei OLAF stießen wir auf Schwierigkeiten: Testen konnten wir nicht, weil dies nicht ohne Unterbrechung des Ausleihverfahrens möglich ist. Der Ausweg über die Verfahrensbeschreibung scheiterte, weil diese teils unleserlich geschrieben, teils nur skizzenhaft, überwiegend formelhaft, zu knapp und zudem unübersichtlich war. Die Bibliotheken in Stuttgart und Freiburg müssen dies so rasch wie möglich ändern. Das

Wissenschaftsministerium stellte mir dies auf meine Beanstandung hin in Aussicht.

#### 2.4 Wie gut sind die Daten der Entleiher geschützt?

Daß Entleiher selbst den Computer bedienen können, ist nicht ohne Risiko:

- Will der Entleiher Bücher bestellen, vormerken oder Daten aus seinem Benutzerkonto abfragen, muß er am Bildschirm seinen persönlichen Code eingeben. Dieser Code steht gut sichtbar auf seiner Ausweiskarte. Jeder, der dem Entleiher „über die Schulter schaut“ oder sonstwie den Code von der Ausweiskarte abliest, kann dann „unter fremdem Namen“ das System bedienen und all das tun, was eigentlich bloß der Inhaber des Codes tun dürfte.
- Eine andere Sicherheitslücke fanden wir in Stuttgart: Jeder Entleiher muß hier am Ende seines Dialogs mit dem Computer sich von ihm durch Drücken einer bestimmten Taste abmelden. Geht er, ohne dies zu tun, vom Bildschirm weg, dann kann der nächste Entleiher unbefugt in seinem Namen mit dem Computer weiterarbeiten. Allerdings machte die Württembergische Landesbibliothek bis vor kurzem keinen ihrer Entleiher hierauf aufmerksam. Erst aufgrund meiner Beanstandung änderte sich dies.
- Immer wieder kommt es vor, daß Entleiher ihre Ausweise in der Bibliothek liegen lassen. Wer einen solchen Ausweis an sich nimmt, kann nicht nur am Bildschirm mit Hilfe des fremden Codes fremde Daten ansehen und Bücher bestellen, sondern auch durch Vorlegen des Ausweises Bücher auf fremden Namen abholen. Gefahr, hierbei aufzufallen, läuft er nicht: der Ausweis hat kein Lichtbild und keine Unterschrift.

Diese Mißbrauchsmöglichkeiten müssen jeden beunruhigen. Wie Abhilfe möglich ist, legte ich den Bibliotheken im einzelnen dar. Sie müssen vor allem jedem Benutzer einen geheimen Code geben und ihm sagen, wie er damit umzugehen hat und welche Risiken er eingeht, wenn er sich an diese Regeln nicht hält. Die Universitätsbibliothek Heidelberg will dies HEIDI in Bälde beibringen.

### 3. Hochschulen

Seit Jahren gibt es Ärger wegen der Hochschulstatistik und der Frage, welche Daten die Universitäten für Verwaltungszwecke von ihren Studenten erheben dürfen. Die Zähigkeit der Statistischen Ämter, ihre Fragebogen der Rechtslage anzupassen, ist bemerkenswert. Doch vielleicht wird bald alles besser.

#### 3.1 Novellierung des Hochschulstatistikgesetzes

Zur Zeit arbeitet der Bund an einer Novelle des Hochschulstatistikgesetzes. Er will dabei, so wie es aussieht, manches verbessern: das Erhebungsprogramm soll erheblich reduziert werden; ganz entfallen soll die Befragung der Abiturienten. Auch beim Erhebungsverfahren will man einen anderen Weg gehen: nur noch die Hochschulverwaltung und nicht mehr die Studenten sollen Auskunft geben müssen. Bei der Prüfungskandidatenstatistik dagegen sieht es noch düster aus: man plant ein kompliziertes, nicht

praktikables Erhebungsverfahren. Darauf sollte man verzichten.

### 3.2 Regelungsbedarf auf Landesebene

Bisher fehlen Rechtsvorschriften darüber, wann und unter welchen Voraussetzungen die Hochschulen für Zwecke ihrer Verwaltung Daten von Hochschulangehörigen erheben, speichern und weitergeben dürfen. Eine Novelle der Hochschulgesetze des Landes ist daher unausweichlich. Das Wissenschaftsministerium hat die Vorarbeiten aufgenommen. Es ist gerade dabei abzuklären, welche Daten eine Hochschule für Verwaltungszwecke braucht.

## 7. Teil: Statistik und Steuerwesen

In meinem letzten Tätigkeitsbericht hatte ich Anlaß zu einigen recht kritischen Bemerkungen über das Finanzministerium (vgl. Landtags-Drucksache 8/4600, S. 17 ff.). Diese Kritik blieb nicht ohne Wirkung. Das Finanzministerium arbeitet seitdem wesentlich sachlicher mit meinem Amt zusammen. Es war in aller Regel bereit, sich ernsthaft und in angemessener Zeit mit meinen Argumenten und Vorschlägen auseinanderzusetzen. Ich kann nur hoffen, daß dieser Fortschritt in der Form künftig auch zu mehr Übereinstimmung in der Sache führt — geht es doch jetzt darum, die notwendigen Konsequenzen aus dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts für die Statistik zu ziehen.

### 1. Statistik

Bei allem Hin und Her über die Bedeutung des Volkszählungsurteils, über zwei Fragen ist man sich einig. Zum einen: Die Aussagen des Gerichts über verfassungsrechtliche Anforderungen statistischer Erhebungen binden alle Verfassungsorgane des Bundes und der Länder, alle Gerichte und alle Behörden. Zum anderen: Die gegenwärtigen Gesetze über die amtliche Statistik entsprechen diesen Anforderungen in weiten Teilen nicht.

#### 1.1 Reaktionen auf das Volkszählungsurteil

Dieser Befund hätte eigentlich Anlaß sein sollen, die Statistikgesetze rasch zu überprüfen. Doch es lief manches anders als erwartet.

##### — Die gescheiterte Mikrozensuserhebung

Obgleich das geltende Mikrozensusgesetz dem Grundgesetz in vielem nicht entspricht, versuchten die Verantwortlichen in Bund und Ländern im Frühjahr 1984, diese „kleine Volkszählung“ durchzuführen. Der Bundesminister des Innern meinte, dies tun zu können, weil sich

„in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verschiedene Anhaltspunkte für einen Umsetzungsbonus für die Übergangszeit nach Entscheidungen finden, die auf die bisherige Rechts- und Gesetzespraxis einwirken“.

Nun ist es zwar richtig, daß das Bundesverfassungsgericht solche Übergangslösungen anerkennt, allerdings nur, wenn ein sofortiges Umsetzen seiner Verfassungs-

interpretation in die Praxis zu einer „Funktionsunfähigkeit staatlicher Einrichtungen“ führen würde. So war es beim Mikrozensus sicher nicht. Die Befragung unterblieb — letztlich auf Empfehlung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags.

— Die EG-Arbeitskräftestichprobe

Auf der Grundlage einer EG-Verordnung vom 31. Januar 1984 fand dagegen die EG-Arbeitskräftestichprobe 1984 statt. Etwa 240 000 Bürger mußten hier Auskunft über ihre persönlichen Verhältnisse, ihre Stellung im Erwerbsleben, Ausbildung und Berufserfahrung geben. Dies geschah, obgleich die Rechtsgrundlage problematisch und vor allem sehr zweifelhaft war, ob die Befragten überhaupt auskunftspflichtig waren. Immerhin ging die Hälfte der EG-Länder anders vor.

— Umsetzungsbonus für andere statistische Erhebungen

Den „Umsetzungsbonus“ nahm die amtliche Statistik dann auch für eine Reihe weiterer statistischer Erhebungen in Anspruch, so etwa bei der Hochschulstatistik, Beherbergungsstatistik und Agrarstatistik. Auch diese Erhebungen erfolgten, ohne zuvor ihre Rechtsgrundlagen der Verfassungslage anzupassen. Allerdings bemühten sich die Verantwortlichen dabei mit unterschiedlichem Erfolg, den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts wenigstens im Verwaltungswege Rechnung zu tragen.

— Anpassung der Rechtsgrundlagen der amtlichen Statistik

Läßt sich dies Vorgehen noch bis zu einem gewissen Grad mit der notwendigen Kontinuität der Statistik rechtfertigen, so gilt dies sicher nicht mehr für die Art und Weise, wie die Verantwortlichen in Bund und Ländern die Anpassung der Rechtsgrundlagen der amtlichen Statistik an die Verfassung betrieben. Der Bund konzentrierte seine Bemühungen zunächst nahezu ausschließlich auf das Erarbeiten eines neuen Volkszählungsgesetzes und — nach dem fehlgeschlagenen Versuch, ohne Novelle auszukommen — eines neuen Mikrozensusgesetzes. Von den übrigen notwendigen Rechtsänderungen sah man bisher nichts oder nur sehr wenig. So ist völlig unklar, wann die notwendige Novelle des „Grundgesetzes der amtlichen Statistik“ — sprich des Bundesstatistikgesetzes — kommt. Dies wiederum führt dazu, daß der Erlaß eines Landesstatistikgesetzes völlig im dunkeln liegt — obwohl ein solches Gesetz, wie ich bereits in meinem Tätigkeitsbericht für 1980 (Landtags-Drucksache 8/830, S. 61) schrieb, dringender denn je benötigt wird. Immerhin stammen die landesrechtlichen Regelungen der amtlichen Statistik zum Teil noch aus dem 19. Jahrhundert.

— Fragwürdiges Vorgehen beim Erarbeiten von Gesetzentwürfen

Unbefriedigend gingen die Ministerien auch beim Erarbeiten der Gesetzentwürfe für ein neues Volkszählungs- und Mikrozensusgesetz vor. Besonders ungewöhnlich verhielt sich der Bundesminister des Innern beim neuen Volkszählungsgesetz: Immer neue Versionen von jeweils als unverbindlich bezeichneten Vor-

entwürfen lösten einander ab. Stellungnahmen, die man heute abgab, waren morgen schon wieder überholt. Das Finanzministerium erschwerte mir meine Arbeit noch dadurch, daß es mir nie seine eigene Haltung zu meinen Vorschlägen und Forderungen mitteilte, so daß ich nie wußte, ob ich damit offene Türen einrannte oder nicht. Völlig überraschend avancierte dann im November 1984 praktisch über Nacht einer der Vorentwürfe zu einem Gesetzentwurf der Bundesregierung, der inzwischen schon im Bundesrat beraten ist. Bei all diesen Vorentwürfen und Entwürfen war von Anfang an zweierlei unverkennbar: zum einen wollte man die Gesetze sozusagen wasserdicht machen, um in Karlsruhe nicht nochmals zu scheitern. Zum andern fehlte bei den teilweise hektischen Bemühungen eine öffentlich geführte Grundsatzdiskussion darüber, ob es nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre richtig, notwendig und auch möglich ist, eine Volkszählung dieser Art durchzuführen, oder ob der Staat nicht schonendere Möglichkeiten hat, zu den Informationen zu gelangen, die ein Staatswesen wie das unsere eben braucht. Offensichtlich gaben sich die Verantwortlichen damit zufrieden, daß das Bundesverfassungsgericht 1983 eine solche Totalerhebung noch als verhältnismäßig und damit verfassungsgemäß bezeichnete. So konnte es auch zu der erstaunlichen Aussage in einem Arbeitspapier des Bundesministers des Innern kommen: „Eine grundlegende Methodendiskussion ist nicht erforderlich“.

## 1.2 Methodendiskussion

Gerade dies sehe ich anders: Der Staat darf seine Bürger nur zu Auskünften für statistische Zwecke zwingen, soweit er keine den Bürger weniger belastende Alternative hat. Um sich darüber klar zu werden, muß sich der Gesetzgeber vor jeder neuen Erhebung mit den jeweils aktuellen Methoden der Statistik und der Sozialforschung auseinandersetzen. Dazu besteht besonderer Anlaß, wenn der Staat — wie bei der geplanten Volkszählung 1986 — die persönlichen Verhältnisse aller Bürger erfragen und dazu umfassende Auskunftspflichten festlegen will. Ernst nehmen muß man es mit der Methodendiskussion freilich auch sonst.

### — Zweifel an der Notwendigkeit der Volkszählung

Schon bei der Auseinandersetzung über die Volkszählung 1983 sahen viele Bürger nicht ein, weshalb eine so umfassende Zählung mit so zahlreichen Fragen überhaupt notwendig sein soll. Zu solchen weit verbreiteten Zweifeln tragen die täglich über die Medien verbreiteten exakten oder zumindest exakt aussehenden Ergebnisse von Repräsentativumfragen zu fast allen möglichen und unmöglichen Fragen und Themen bei. Viele beeindruckten besonders die Hochrechnungen nach Wahlen: kaum sind die Wahllokale geschlossen, liegen schon die Ergebnisse sehr weniger Wahlbezirke vor und reichen dazu aus, das Wahlergebnis ziemlich genau vorauszusagen. Angesichts solcher Leistungen der modernen Statistik kann nicht verwundern, daß viele eine Volkszählung Kopf um Kopf für antiquiert halten.

Die Bundesregierung meint, in ihrem Entwurf eines Volkszählungsgesetzes 1986 hierauf nicht verzichten zu

können. Andere statistische Methoden reichten nicht aus, die Zahl der Einwohner und der Wohnungen festzustellen und die sonstigen Informationen zu erhalten. Auch würden andere Erhebungsmethoden — etwa eine Repräsentativumfrage — keine ausreichend genauen Ergebnisse bringen. Schließlich schaffe die vorgeschlagene Art der Volkszählung erst eine gesicherte Datenbasis für weitere statistische Untersuchungen.

Solche pauschalen Aussagen genügen nicht, die verbreiteten Zweifel an der Notwendigkeit von Totalerhebungen mit Auskunftspflicht auszuräumen. Denn immerhin ist zu bedenken:

- Obwohl die Volkszählung 1970 eine Totalerhebung war, werteten die statistischen Ämter die erhobenen Daten nicht vollständig aus. Ähnlich wollten sie auch bei der am Veto des Bundesverfassungsgerichts gescheiterten Volkszählung 1983 verfahren: sie wollten für Zwecke der Bundesstatistik die Angabe über den erlernten Beruf nur von ca. 10 % der Bürger nutzen. Wenn gleichwohl zuverlässige Aussagen über den erlernten Beruf der Bürger möglich sind, fragt sich, warum dann die anderen 90 % überhaupt Auskunft geben müssen.
- Verschiedene Staaten — etwa die USA — stellen schon seit längerem nur wenige der Fragen allen Bürgern und alle Fragen nur wenigen Bürgern. Ganz offensichtlich lassen sich auch auf diese Weise die notwendigen Planungsdaten beschaffen.
- Jedes Lehrbuch über statistische Stichprobenverfahren beschreibt deren Vorteile: Stichproben sind billiger, ihre Ergebnisse liegen viel schneller vor und sind damit aktueller. Diese Vorteile hat man auch, wenn bei einer Volkszählung alle Bürger nur wenige Fragen und eine repräsentative Auswahl weitere Fragen beantworten muß.

Solche Einwände und Zweifel sollten die Verantwortlichen ernst nehmen. Es reicht nicht aus, innerhalb der amtlichen Statistik darüber zu diskutieren und das Ergebnis in der Gesetzesbegründung kurz und bündig festzuhalten. Nein: gerade diese Diskussion muß öffentlich sein und zudem so, daß sie nicht nur Experten nachvollziehen können sondern jedermann. Die amtliche Statistik schuldet uns eine präzise Antwort auf unsere präzisen Fragen:

- Wieso soll jeder Bürger verpflichtet werden, alle Fragen zu beantworten; könnte man nicht zumindest einige Fragen nur einem Teil der Bürger stellen?
- Wieso kann man die Totalerhebung bei der Volkszählung nicht ganz durch eine repräsentative Umfrage — mit oder ohne Auskunftspflicht — ersetzen?
- Bringt die Auskunftspflicht tatsächlich genauere Ergebnisse; können sie die Bürger nicht faktisch unterlaufen, indem sie unrichtige Auskünfte geben?

Eine solche öffentliche Diskussion ist nicht bloß notwendig, um den Nachweis zu führen, daß die geplante Totalerhebung verhältnismäßig und damit verfassungsgemäß ist. Genauso wichtig ist ein weiterer Aspekt:

Der Erfolg einer Volkszählung hängt ganz wesentlich davon ab, ob die Bürger sie akzeptieren. Dies werden sie nur tun, wenn sie von deren Notwendigkeit überzeugt sind. Um dies zu erreichen, genügen — wie die Auseinandersetzungen über die Volkszählung 1983 zeigten — bloß allgemeine Beteuerungen nicht aus.

— Zweifel an der Notwendigkeit des Mikrozensus

Der Mikrozensus ist eine Repräsentativumfrage, bei der geschulte Interviewer der Statistischen Landesämter ca. 1 0/0 der Bevölkerung befragen. Er dient einmal dazu, einige Daten der Volkszählung fortzuschreiben, zum anderen, deren Aussagen zu vertiefen. Da werden deshalb Bürger unter anderem nach Art und Höhe ihres Einkommens und ihren Urlaubsgewohnheiten gefragt. Die Statistischen Landesämter wählen die Bürger nach einem Zufallsverfahren aus. Bisher mußten die Ausgewählten antworten.

Kernfrage beim neuen Mikrozensusgesetz ist: Auskunftspflicht oder freiwillige Befragung? Die amtliche Statistik will bis jetzt nicht auf die Auskunftspflicht verzichten. Sie befürchtet, die Zahl der Verweigerer könne bei einigen ausgewählten Bevölkerungsgruppen anderenfalls so hoch sein, daß über sie repräsentative Aussagen nicht mehr möglich wären. Ob dieses Risiko tatsächlich besteht, kann letztlich nur ein Versuch zeigen. Selbst wenn es sich dabei bestätigen sollte, hätte die Sache freilich damit nicht ihr Bewenden. Man müßte weiter fragen: Ist der Informationsverlust für die amtliche Statistik tatsächlich so bedeutend, daß er ein Festhalten an der Auskunftspflicht rechtfertigt? Immerhin greift der Mikrozensus mit seinen umfangreichen und tief in die Lebensgewohnheiten eindringenden Fragen erheblich in das Selbstbestimmungsrecht jedes befragten Bürgers ein.

Kurzum: Die amtliche Statistik muß sich auch hier stellen. Es genügt nicht, sich bloß darauf zu berufen, der Bürger habe bislang immer antworten müssen.

## 2. Das Schicksal von Steuerlisten

Verblüfft und bestürzt erinnerte ich mich im September 1984 an die Aussage eines hohen Steuerbeamten Baden-Württembergs, das Steuergeheimnis komme gleich nach dem Beichtgeheimnis. Damals tauchte ein Journalist des STERN in meinem Büro auf und legte mir zwei EDV-Listen des Finanzamts Stuttgart II vor. Auf der einen Liste waren über 2 000, auf der anderen über 50 Stuttgarter Bürger alphabetisch aufgeführt. Neben Name, Geburtstag, Adresse, Steuernummer, Bausparvertrag, Steuerklasse und bei der Steuerveranlagung zu berücksichtigende Kinderzahl erfuhr man aus den Listen auch das zu versteuernde Einkommen, das bekanntlich nicht selten vom Bruttoeinkommen erheblich abweicht. Nicht genug damit: Der Journalist machte mich sogleich darauf aufmerksam, dies sei nur ein Teil der in seinem Besitz befindlichen EDV-Listen. Er habe sie vor kurzem von jemand erhalten, der sie auf einem offen zugänglichen Platz hinter dem Gebäude des Finanzamts Stuttgart II in einem unverschlossenen Müllcontainer gefunden habe.

Meine Nachforschungen ergaben: Der Vorfall betraf rund 10 000 Stuttgarter Bürger, deren Familienname mit den Buch-

staben M bis R beginnt. Die Listen enthielten Angaben über die Steuerjahre 1978 und 1980. Solche EDV-Listen fertigt die Steuerverwaltung des Landes in der Regel zweimal im Jahr über alle Steuerpflichtigen an und gibt sie den Wohnungsbau- und Sparprämienstellen der Finanzämter zum Berechnen der Wohnungsbau- und Sparprämien an die Hand.

## 2.1 Wie konnte es zu dem Vorfall kommen?

Natürlich machte dieser spektakuläre Bruch des Steuergeheimnisses bundesweit Schlagzeilen. Straftat oder unverantwortliche Schlamperei war die große Frage. Endgültiges darüber wissen wir bis heute nicht. Vielleicht bringt das anhängige Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Stuttgart eine Klärung. Unabhängig davon mußte ich jedoch rasch beim Finanzamt Stuttgart II gravierende Mängel in der Datensicherung feststellen und nach § 18 LDStG beanstanden. Ihretwegen kann es durchaus möglich sein, daß jemand die EDV-Listen in einem offenen Müllcontainer fand. Möglich kann jedoch auch eine Straftat sein, die diese gravierenden Mängel sicherlich wesentlich erleichterten oder gar ermöglichten und deren Aufklärung sie erschweren. Im einzelnen stellte ich folgendes fest:

— Das Finanzamt Stuttgart II hatte das Aussondern und Vernichten von Schriftgut völlig ungenügend geregelt und völlig unzureichend organisiert:

- Von Zeit zu Zeit beauftragte es ein Unternehmen, nicht mehr benötigtes Schriftgut — seien es Akten, seien es EDV-Listen — zu einer Müllverbrennungsanlage zu bringen und dort zu vernichten. Eine Regelung, wie die beauftragten Mitarbeiter dabei zu verfahren hatten, traf es nicht. Nicht einmal hatte es sichergestellt, daß ein Mitarbeiter des Amtes den Abtransport des Schriftguts von Anfang bis Ende überwachte. Dies wiegt schwer, denn schließlich weiß jeder, daß zu vernichtende Akten von dem Augenblick an, wo sie den Aktenraum oder die Dienstzimmer der Sachbearbeiter verlassen, bis hin zur Verbrennung selbst besonders leicht in Verstoß geraten. So kam es, wie es kommen mußte: Als die Wohnungsbau- und Sparprämienstelle bei der letzten Aussonderungsaktion des Finanzamts Stuttgart II im Mai 1984 erstmals wieder seit 1980 EDV-Listen in größerem Umfang aussonderte, blieben diese Listen sowohl im Gebäude des Finanzamts selbst als auch außerhalb des Gebäudes in einem nicht verschlossenen Container des Müllabfuhrunternehmens zumindest teilweise unbeaufsichtigt. Dies geschah, obwohl im Finanzamt Stuttgart II während der Dienstzeiten ein reger Publikumsverkehr herrscht und der angefährene Abfallcontainer des Müllabfuhrunternehmens auf einem frei zugänglichen Platz stand. Außerdem war beim Transport des Containers zur Müllverbrennungsanlage kein Mitarbeiter des Finanzamts dabei, der dazu benutzte und bereits beladene Lkw stand sogar über Nacht bei der Transportfirma.
- Mitarbeiter des Finanzamts Stuttgart II warfen aber auch einfach nicht mehr benötigtes Schriftgut in ihre Papierkörbe. Der Reinigungsdienst füllte es in Plastiksäcke und diese in Müllcontainer auf dem offenen

Hof. Zwar hatte das Finanzamt Stuttgart II 1981 eine Hausverfügung erlassen, wonach Schriftgut mit durch das Steuergeheimnis geschützten Angaben „nur zerkleinert“ in den Papierkorb zu werfen sei. Diese Maßnahme reichte jedoch in keiner Weise aus: ein Zerkleinern von Hand schließt bekanntlich Kenntnisnahme nicht aus, sondern erschwert sie allenfalls. Zudem waren die Container, in denen der Papierkorbinhalt letztlich landete, zumindest oft nicht verschlossen. Das Finanzamt Stuttgart II behauptet zwar, es habe mündlich das Reinigungspersonal angewiesen, diese Container jeweils abzuschließen. Falls es tatsächlich je eine solche Weisung gab, wurde sie nicht beachtet: Bei unserem Kontrollbesuch trafen wir die Müllcontainer unverschlossen an. Auch fanden wir darin auf Anhieb unzerrissene Blätter von Anträgen auf Lohnsteuerjahresausgleich mit dem Namen zweier Stuttgarter Bürger.

- Schließlich benutzten Mitarbeiter des Finanzamts auch immer wieder den durch alle Stockwerke gehenden Müllschacht, um sich nicht mehr benötigter schriftlicher Unterlagen zu entledigen. Auch all das, was in den Müllschacht gelangte, landete dann in den Müllcontainern auf dem Hof. Das Finanzamt hatte keinerlei Vorkehrungen gegen ein solches Verhalten von Mitarbeitern getroffen.
- Das Finanzamt Stuttgart II hatte nicht geregelt, wann solche EDV-Listen auszusondern und wie sie zu vernichten sind. Dies führte dazu, daß seine Mitarbeiter die EDV-Listen wesentlich länger als tatsächlich benötigt aufbewahrten. So hätte beispielweise die Wohnungsbau- und Sparprämienstelle die EDV-Listen für das Steuerjahr 1978 spätestens im Sommer 1982 aussondern können. Dies tat sie nicht — im Gegenteil: Von 1980 bis April 1984 fand hier keine einzige organisierte Aussonderungsaktion statt, obwohl in dieser Zeit das Finanzamt Stuttgart II verschiedentlich auszusonderndes Schriftgut zur Verbrennungsanlage transportieren ließ. Schließlich registrierte die Wohnungsbau- und Sparprämienstelle des Finanzamts Stuttgart II nicht, wer wann welche einzelnen EDV-Listen zur Vernichtung weggab. Bei Listen mit solch sensiblen Angaben wäre dies aber unbedingt notwendig gewesen.

## 2.2 Was ist zu tun?

Das Finanzministerium überprüfte wegen dieses Vorfalles alle Finanzämter im Lande. Außerdem traf es eine Reihe von Sofortmaßnahmen, um das Steuergeheimnis und den Datenschutz zu gewährleisten. Ich kann diese rasche Reaktion nur begrüßen. Zu ihr bestand auch aller Anlaß, nachdem bis dahin die Oberfinanzdirektionen die Finanzämter nur in sehr allgemeiner Form dazu angehalten hatten, Schutzvorkehrungen beim Aufbewahren und Verkauf von Schriftgut an Papierverwertungsunternehmen zu treffen. Wichtiger als diese sicherlich notwendigen organisatorischen Regelungen ist mir freilich etwas anderes: Die öffentliche Verwaltung muß sich stärker als bislang bewußt werden, daß die automatisierte Datenverarbeitung nicht nur dort besondere Gefahren mit sich bringt, wo sie Daten mit Hilfe der EDV verarbeitet, sondern auch dort, wo sie mit ihren Produkten konfrontiert wird. Eine EDV-Liste mit

Steuerdaten von Tausenden von Bürgern ist etwas anderes als eine herkömmliche Steuerakte oder eine von Hand zusammengestellte Steuerliste. Der Anreiz zum Mißbrauch ist wesentlich größer. Deshalb müssen die Behörden, die mit solchen EDV-Listen arbeiten, genauso besondere Schutzvorkehrungen treffen, wie es bei den Rechenzentren, die EDV-Listen herstellen, schon lange selbstverständlich ist. Noch ein weiteres gilt es zu bedenken: Die Möglichkeiten der automatisierten Datenverarbeitung verführen gelegentlich dazu, solche EDV-Listen zu produzieren, obwohl die Behörde sie nicht einmal unbedingt braucht. Schon mehr als einmal stellten wir dies bei unseren Kontrollen fest. Nicht wundernehmen darf, daß gerade in solchen Fällen der Verbleib und das Vernichten der EDV-Listen besondere Probleme bereitet. Wenn der Steuerlistenfall des Finanzamts Stuttgart II wenigstens dazu beitrug, diese Probleme bewußter zu machen, hat er bei allem entstandenen Schaden auch etwas Positives bewirkt.

## 8. Teil: Der Bürger und seine Gemeinde

Die Gemeinden verarbeiten in erheblichem Umfang Daten ihrer Einwohner. Häufig vollzieht sich das nur in Akten, so daß das Landesdatenschutzgesetz nicht — jedenfalls nicht unmittelbar — anwendbar ist. Das heißt allerdings nicht, daß keine Vorschriften des Datenschutzes zu beachten wären. Ich erinnere bloß an § 35 der Gemeindeordnung: Danach muß der Gemeinderat nicht öffentlich verhandeln, wenn es das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen einzelner erfordern. Es geht deshalb nicht an — wie ich es einmal feststellen mußte —, steuerliche Angelegenheiten eines Bürgers in öffentlicher Gemeinderatssitzung zu besprechen. Dem steht das Steuergeheimnis entgegen. Zu beanstanden ist auch die Praxis mancher Gemeinden, Finanzamt und Berufsgenossenschaft, Bezirksschornsteinfeger und einsprechende Nachbarn über die Höhe der Baukosten eines genehmigten Bauvorhabens und die dafür festgesetzten Gebühren zu unterrichten.

Selbstverständlich verarbeiten die Gemeinden Daten nicht nur in Akten, sondern — je nach Aufgabe und Größe — in einer mehr oder minder großen Zahl von Karteien und automatisierten Dateien. Die zweifellos bedeutendste Datei ist in jeder Gemeinde das Melderegister: darin sind Daten über alle gemeldeten Bürger gespeichert. Da die Meldebehörde aus ihm regelmäßig Auskünfte an andere Stellen innerhalb der Gemeinde, an andere Behörden, aber auch an Bürger erteilt, erhalte ich verständlicherweise besonders viele Eingaben und Behördenanfragen zum Meldewesen. Eine zweite wichtige Datensammlung in jeder Gemeinde sind die Personenstandsbücher bei den Standesämtern. Auch hier geht es immer wieder um die Frage, wem der Standesbeamte in sie Einsicht gewähren oder Auskunft aus ihnen erteilen darf. Das ist besonders erstaunlich, weil die dafür maßgebliche Vorschrift bereits seit 1958 besteht. Datenschutzrechtliche Probleme wirft gelegentlich auch eine dritte Kartei auf, nämlich die in fast jeder Gemeinde geführte Gewerbekartei. In ihr sind Namen und Anschriften aller Gewerbetreibenden sowie die jeweilige Betriebsart festgehalten. An weiteren Dateien findet man bei den Gemeinden vor allem noch die Personalausweis- und Paßdatei mit den Daten der Personalausweis- und Paßinhaber sowie diverse Abgaben- und Steuerdateien. In größeren Gemeinden trifft man Bußgelddateien, Ausländerkarteien, Lohnsteuerkarteien, Wohn-

gelddateien, eine Datei für Miet- und Pachteinnahmen der Gemeinde, eine Sozialhilfedatei und eine Personaldatei mit den Daten der bei der Gemeinde beschäftigten Personen an. Hierzu erreichen mich seltener Anfragen, was aber nicht heißt, daß es keine datenschutzrechtlichen Probleme gäbe. Meine Kontrollen der Bußgelddateien zeigen eher in die entgegengesetzte Richtung.

## 1. Wahlen

Wahlen sind geheim — heißt es bekanntlich im Grundgesetz. Dies gilt — ganz gleich, ob Europa-, Bundestags-, Landtags- oder Kommunalwahlen stattfinden. Immer haben die Gemeinden für einen ordnungsgemäßen Ablauf der Wahl zu sorgen. Einer der wichtigsten Grundsätze, den es dabei zu wahren gilt, ist der der geheimen Wahl. Hier kann es — wie die Erfahrung lehrt — nicht bloß um die Wähler, sondern hin und wieder auch um die Wahlbewerber gehen.

### 1.1 Woher kommen die Stimmen der Kandidaten für den Gemeinderat?

Panaschieren und Kumulieren sind viel diskutierte Ausprägungen des Kommunalwahlrechts in Baden-Württemberg. Soll man einem Bewerber mehrere Stimmen geben, soll man einzelne Wahlbewerber von einer Liste auf die andere schreiben können? Ganz gleich, wie man zu diesen Fragen steht: Wegen des Kumulierens und Panaschierens ist das Auszählen der Stimmen mit großer Mühe verbunden. Kein Wunder, daß sich deshalb vor allem größere Städte überlegen, wie sie sich die Arbeit durch Einsatz von Computern erleichtern können. Da Maschinen heutzutage Stimmzettel noch nicht direkt lesen können, behelfen sich die Gemeinden anders:

- Einige geben in den Computer die Stimmenzahl ein, die der Wahlbewerber in den einzelnen Wahlbezirken erreichte; diese entnehmen sie den Zähllisten. Das ist datenschutzrechtlich unbedenklich. Daß Gemeinden zur Zählung die automatisierte Datenverarbeitung einsetzen können, steht schon in der Kommunalwahlordnung. Daß dafür eine etwas präzisere Regelung wünschenswert wäre, wie ich während der letzten Änderung der Kommunalwahlordnung vorschlug, steht auf einem anderen Blatt.
- Eine Stadt probierte bei der Kommunalwahl 1984 ein anderes Verfahren aus: Sie übertrug die Angaben aus jedem abgegebenen und in irgendeiner Weise veränderten Stimmzettel auf einen standardisierten maschinenlesbaren Vordruck. Der Computer speicherte hier am Ende alle Stimmzettel. Dadurch kann er schnell das Wahlergebnis ermitteln. Er weiß aber auch, welcher Bewerber wie viele Stimmen durch Kumulieren oder Panaschieren von welchem Wahlvorschlag erhielt.

Solche Auswertungen und deren Veröffentlichung läßt das geltende Wahlrecht nicht zu: es schreibt jeder Stadt vor, zum Zählen der Stimmen Zähllisten zu führen. In der Zählliste muß die Stadt nach Durchsicht jedes einzelnen Stimmzettels die für den einzelnen Bewerber abgegebenen gültigen Stimmen fortlaufend vermerken. Lediglich bei unverändert abgegebenen Stimmzetteln kann sie die auf die einzelnen Bewerber entfallenen Stimmen in einer Summe in die Zählliste eintragen.

Nicht festzuhalten ist danach, welcher Bewerber auf einer anderen als der eigenen Liste wie viele Stimmen erhielt. Dagegen hätte ich auch ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage im Wahlrecht Bedenken. Nicht jedem Wahlbewerber wird es auch recht sein, wenn bekannt wird, von welcher Liste er wie viele Stimmen hat. Ich wies die Stadt vor der Wahl auf meine Bedenken hin. Obwohl sie mich wissen ließ, sie könne diese nicht teilen, trug sie ihnen im Ergebnis Rechnung: Sie holte von allen Wahlbewerbern die schriftliche Zustimmung zum geschilderten Zählen ein. Damit ist freilich die Grundsatzzfrage, ob man in Zukunft so verfahren soll, noch keineswegs geklärt.

## 1.2 Bedenklicher Umgang mit Wahlunterlagen

Wegen des Wahlheimnisses müssen Gemeinden Wahlunterlagen stets so verwahren, daß sie kein Unbefugter einsehen und benutzen kann. Überwiegend geschieht dies auch in der Praxis. Nach jeder Wahl erreichen mich jedoch Zuschriften, in denen Bürger deren Verletzung rügen. Ein Beispiel mit einem recht ungewöhnlichen Nebenaspekt sei hier berichtet:

— Zwei Tage nach der Landtagswahl 1984 fand ein Bürger in einer auch als Wahllokal genutzten Turnhalle rund 440 Wahlbenachrichtigungskarten. Sie lagen in einer unverschlossenen Wahlurne. Da der Bürger nun beobachtet hatte, wie sich verschiedene Personen an diesen Unterlagen zu schaffen machten, nahm er sie an sich; er wollte damit eine weitere Gefährdung des Wahlheimnisses verhindern. Denn den Wahlbenachrichtigungskarten war zu entnehmen, wer gewählt hat. Kurze Zeit später brachte der Bürger die Unterlagen in meine Dienststelle und bat, ich möge sie der Stadt zurückgeben und diese zu einem sorgfältigeren Umgang mit Wahlunterlagen anhalten. Ich teilte der Stadt den Sachverhalt mit und bat um Nachprüfung. Da die Stadt davon ausging, irgend jemand habe die ursprünglich verschlossen gewesene Wahlurne unbefugt geöffnet, bat sie meinen Mitarbeiter, ihr für weitere Ermittlungen den Namen des Finders zu nennen. Dieser tat dies nach Rücksprache mit dem Bürger mit dessen Einverständnis. Dies wäre sicher nicht geschehen, wenn mein Amt geahnt hätte, was daraus entsteht. Erste Reaktion der Stadt war nun nicht, wie man eigentlich erwarten müßte, den Vorfall aufzuklären. Im Gegenteil: sie setzte ein Schreiben an den pflichtbewußten Bürger ab und machte ihm darin heftige Vorwürfe wegen seines Verhaltens. Besonders verübelte man ihm, daß er mich, die unabhängige Datenschutzkontrolle, eingeschaltet hatte. Dieses Vorgehen der Stadt bestürzte mich sehr. So kann man nicht mit einem Bürger umgehen, der in bester Absicht handelt. Dies war für mich Anlaß, den Oberbürgermeister der Stadt von diesem Vorgang zu unterrichten. Mir ist es sehr wichtig, daß sich jeder Mann vertrauensvoll an mich wenden kann, ohne dadurch Nachteile befürchten zu müssen. So steht es im Landesdatenschutzgesetz und so muß es auch in der Praxis gewährleistet sein. Der Oberbürgermeister pflichtete mir bei und gab zu verstehen, sein „Wahlamt“ würde dies künftig beachten.

In der Sache selbst ließ er mich wissen, die Stadt habe inzwischen einen anderen Wahlraum im gleichen Gebäude gefunden, den Sportler — anders als die Turnhalle — nur selten nutzen. Auch werde künftig ein eigenes dazu Beauftragter die Wahlurne bis zum Abholen durch städtische Bedienstete unter Verschluss nehmen. Darüber hinaus seien inzwischen für alle Wahlurnen stabile Vorhangschlösser mit Sicherheitsschließung angeschafft, mit deren Hilfe sich am Wahltag die im Wahllokal verbleibenden Wahlunterlagen sicher in der Wahlurne verwahren ließen. Es kann gewiß nicht schaden, wenn jede Gemeinde einmal prüft, ob sie in punkto Sicherung von Wahlunterlagen alles Erforderliche veranlaßt hat.

- Einen ganz anders gelagerten Vorgang trug ein Bürger nach der Europawahl 1984 an mich heran: Ihm war bei der Stimmabgabe aufgefallen, daß der Wahlvorstand seines Wahllokals neben dem Wählerverzeichnis noch eine weitere Stimmliste führte. Darin notierte man unter fortlaufender Nummer jeweils die Nummer des Wahlberechtigten im Wählerverzeichnis — und zwar in unterschiedlicher drei- bzw. vierstelliger Schreibweise, so daß der Bürger eine illegale Wahlauswertung vermutete. Meine Recherchen ergaben, daß es sich bei dieser Liste um eine „Gegenliste“ zum Wählerverzeichnis handelt, die angeblich zahlreiche Gemeinden im Lande zu Kontrollzwecken führen. Mit Hilfe dieser Liste können sie zudem jederzeit die Zahl der Wähler feststellen. Den Verdacht des Bürgers konnte ich weder bestätigen noch entkräften, da die Gemeinde die Gegenliste unmittelbar nach der Wahl vernichtet hatte. Ich kann daher nur sagen: eine besondere Kennzeichnung von Wählern im Wahlverzeichnis oder in dem Wahlrecht unbekanntem Gegenlisten wäre nicht zulässig.

Beide Vorgänge machen noch auf ein weiteres Problem aufmerksam: Die Wahlordnungen stellen nur bestimmte Wahlunterlagen unter ausdrücklichen Schutz. Wahlbenachrichtigungskarten und Gegenlisten zum Wählerverzeichnis erwähnen sie nicht. Beide Unterlagen geben jedoch Auskunft darüber, wer von seinem Wahlrecht Gebrauch machte und wer nicht. Sie sind daher genauso schutzbedürftig wie andere Wahlunterlagen. Ich hoffe, daß die Gemeinden dies schon jetzt bedenken. Gleichwohl schlug ich dem Innenministerium vor, bei Gelegenheit die Wahlvorschriften entsprechend zu ergänzen.

### 1.3 Wahlstatistik statt Wahlgeheimnis?

Nach den Wahlgesetzen sind Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen statistisch auszuwerten. Hierfür bestimmen Bundeswahlleiter repräsentative Wahlbezirke, in denen auch im Einvernehmen mit dem Landeswahlleiter und Statistischen Landesämtern Statistiken über Geschlechts- und Altersgliederung der Wahlberechtigten und Wähler unter Berücksichtigung der Stimmabgabe für die einzelnen Wahlvorschläge erstellt werden. Nach den Wahlgesetzen ist dies jedoch nur zulässig, wenn dadurch die Stimmabgabe der einzelnen Wähler nicht erkennbar wird. Man sollte also meinen, das Wahlgeheimnis sei stets gewahrt. Davon sind jedoch nicht alle Bürger überzeugt, die in einem re-

präsentativen Wahlbezirk zur Wahl gehen und dort folgende gemeinsame Bekanntmachung des Landeswahlleiters und des Statistischen Landesamtes lesen können:

„In diesem Wahllokal werden für wahlstatistische Auszählungen Stimmzettel verwendet, aus denen Geschlecht und Geburtsjahrguppe der Wähler zu erkennen sind. Das Verfahren ist nach ... zulässig. Dabei ist jede Verletzung des Wahlgeheimnisses ausgeschlossen.“

Sie nehmen dies im Gegenteil zum Anlaß, bei mir anzufragen, ob tatsächlich alles seine Ordnung habe. Auf meine Anregung, zukünftig die Bürger besser zu informieren, die in solchen Wahllokalen zu wählen haben, reagierte das Innenministerium bemerkenswert:

„Auch bei einer Verstärkung der Aufklärungsarbeit wird es bei jeder Wahl einige Unzufriedene oder Unbelehrbare geben, die sich von ihrer vorgefaßten Meinung, das Wahlgeheimnis werde durch eine solche Statistik verletzt, nicht abbringen lassen. Dagegen ist kaum etwas auszurichten.“

Lassen wir dahingestellt, wo die Unzufriedenen und Unbelehrbaren sitzen, und fragen lieber, was meine Recherchen bis jetzt ergaben:

- Für statistische Zwecke werden bei Europa- und Bundestagswahlen zwischen 1 800 und 1 900 repräsentative Stimmbezirke in der Bundesrepublik ausgesucht; etwa 160 davon liegen in Baden-Württemberg. Die Größe der Stimmbezirke bewegte sich beispielsweise bei der Europawahl 1984 zwischen 290 und 1 890 Wahlberechtigten.
- Um das Wahlverhalten nach Alter und Geschlecht feststellen zu können, bildete man bei der Europawahl — getrennt für Männer und Frauen — je fünf Altersgruppen, nämlich
  - unter 25 Jahre
  - 25 bis unter 35 Jahre
  - 35 bis unter 45 Jahre
  - 45 bis unter 60 Jahre
  - 60 Jahre und älter.

Jeder Wähler in einem repräsentativen Stimmbezirk erhielt sodann im Wahllokal einen seinem Geschlecht und seiner Altersgruppe entsprechend gekennzeichneten Stimmzettel.

- Ob das Wahlgeheimnis bei solchen statistischen Auswertungen in jedem Fall gewährleistet ist, vermag ich aufgrund eigener Anschauung bislang nicht zu sagen. Das Innenministerium teilte mir auf meine Anfrage mit, man habe selbst in dem kleinsten Stichprobenbezirk mit 290 Wahlberechtigten nicht feststellen können, welchem Wahlvorschlag bestimmte Wähler ihre Stimme gegeben hätten. Ich will das gerne glauben, nur möchte ich es einmal selbst nachprüfen. Selbst nachprüfen möchte ich auch die weitere Aussage des Innenministeriums, die Wahlbezirksauswahl gewährleiste nach wissenschaftlich gesicherten Erkenntnissen das Wahlgeheimnis auch bei einer sehr geringen Wahlbeteiligung. Sicher braucht kein Wähler Sorgen in bezug auf das Wahlgeheimnis zu haben, wenn die Zahl der Wahlberechtigten im Wahlbezirk groß und das Wahlverhalten

uneinheitlich ist. Je kleiner jedoch die Zahl der Wahlberechtigten, je geringer die Wahlbeteiligung und je stärker die Präferenzen für einen Wahlvorschlag, desto wahrscheinlicher ist es, daß zumindest eine der insgesamt zehn Gruppen einheitlich wählt und damit aufgrund der statistischen Auswertung das Wahlgeheimnis verletzt wird. Ausschließen würde ich so etwas jedenfalls dann nicht, wenn ein Wahlbezirk nur die von den Statistikern angenommene Mindestgröße von 290 Wahlberechtigten hat und die Wahlbeteiligung — wie vielerorts bei der Europawahl — nur bei 50 % liegt. Ich will hier ganz gewiß niemand verunsichern, aber Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser. Ich hoffe deshalb sehr, daß mir das Statistische Landesamt die von mir angeforderten Detailinformationen über das Wahlverhalten in den einzelnen repräsentativen Wahlbezirken bald zugänglich macht. Bislang zögert es ebenso wie das Innenministerium, dem es diese „grundsätzlichen Fragen“ zur Entscheidung vorlegte.

#### 1.4 Kranke Wähler

Wozu Adreßaufkleber in Krankenhäusern mitunter erhalten müssen, erfuhr ich durch eine parlamentarische Anfrage (Landtags-Drucksache 9/88). Das Städtische Klinikum Karlsruhe wollte seinen Patienten aus Karlsruhe behilflich sein, trotz Krankheit bei der Europawahl zu wählen. Es verteilte an sie einen von ihm entworfenen Antrag auf Zusendung von Briefwahlunterlagen. Um den Patienten die Sache möglichst einfach zu machen, klebte das Klinikum gleich auf jeden Antrag einen Adreßaufkleber auf, so daß die Patienten nur unterschreiben mußten. Dies alles geschah sicherlich in bester Absicht. Das Verfahren hatte freilich einen gravierenden Nachteil: Aus dem Adreßaufkleber waren nicht nur solche Angaben zu ersehen, die man für die Ausstellung von Briefwahlunterlagen braucht, sondern noch ganz andere Informationen. Nämlich

- Aufnahme­nummer
- Aufnahme­tag
- Klinik/Station
- Pflegesatz
- Krankenkasse/Selbstzahler
- Aufnahme­art
- Zimmer
- Uhrzeit der Aufnahme
- Name und Anschrift des Patienten
- Geburtsdatum
- Gemein­de­kenn­ziffer
- Familien­stand
- Staats­ange­hörig­keit
- Reli­gions­zuge­hörig­keit
- Arbeit­geber des Patienten
- Beruf des Patienten
- Wahl­lei­stungs­zuschläge
- Name und Anschrift des Hauptversicherten
- Beruf des Hauptversicherten
- Geburtsdatum des Hauptversicherten
- Kostenträger und einweisender Arzt

Trotz dieser Fülle überflüssiger Informationen verstieß die Klinik damit nicht direkt gegen den Datenschutz. Denn

nicht sie, sondern der Patient selbst gab diese an das städtische Wahlamt weiter. Gleichwohl riet ich der Klinik, in Zukunft es anders zu machen. Zum einen glaube ich kaum, daß alle Patienten wußten, daß sie anstatt des „Klinikantrags“ einfach die übliche Wahlbenachrichtigungskarte hätten versenden können. Zum anderen sollte keine öffentliche Stelle durch das Bereitstellen von Vordrucken Bürger veranlassen, mehr Informationen als nötig weiterzugeben. Angemerkt sei noch ein anderes: Das Klinikum benutzte solche Adreßaufkleber, auf denen meist auch noch die Einweisungsdiagnose stand, im Schriftverkehr mit Krankenkassen, Sozialhilfeträgern und privaten Krankenversicherungen, gab einen jeweils den Krankenhauseelsorgern und dem Pfortendienst des Krankenhauses. Das ging weit über das hinaus, was Arztgeheimnis und Datenschutz erlauben.

## 2. Das automatisierte Melderegister

Knapp 1 000 der 1 111 Gemeinden des Landes verarbeiten die Meldedaten ihrer Einwohner nicht nur in einem herkömmlichen Register, sondern auch automatisiert. Sie tun dies in der Regel jedoch nicht selbst, sondern bedienen sich dazu der regionalen Rechenzentren. Diese setzen für das Einwohnerwesen ein von der Datenzentrale Baden-Württemberg entwickeltes Verfahren ein. Die Ursprünge dafür gehen bis 1970 zurück. Ziele des Verfahrens sind u. a.,

- eine Einwohnerdatenbank aufzubauen und laufend fortzuschreiben, damit die Gemeinde ihre vielfältigen Aufgaben nach dem Meldegesetz möglichst weitgehend mit Hilfe der EDV erfüllen kann,
- die manuell geführte Einwohnermeldekartei abzuschaffen und
- die Daten des Einwohnerwesens für andere landeseinheitliche EDV-Verfahren, z. B. das des Finanzwesens, zu nutzen.

Der Ausbaustand des Verfahrens ist bei den Gemeinden unterschiedlich: Zwei Städte — Stuttgart und Ulm — setzen die sog. erste Teilausbaustufe ein, alle übrigen hingegen die Grundstufe. Das Leistungsangebot der ersten Teilausbaustufe ist erheblich weiter als das der Grundstufe. Mit ihm kann die Gemeinde u. a.

- alle Einwohnerdaten maschinell verarbeiten und damit auf ihr herkömmliches Melderegister verzichten,
- sämtliche regelmäßige Datenübermittlungen aus dem Melderegister bewältigen,
- die wesentlich erweiterten Kommunalstatistiken erstellen und schließlich
- Auskünfte über alle aktuellen und die wichtigsten historischen Meldedaten abrufen.

Weder die Grundstufe noch die erste Teilausbaustufe entsprechen dem seit 1. Juli 1983 geltenden Meldegesetz; besonders ist dies bei ihrem Datensatz so. Die Datenzentrale bereitet deshalb eine weitere Verfahrensumstellung auf die sog. Ausbaustufe vor; sie muß bis 31. Dezember 1985 erfolgt sein. Da läuft nämlich die im Meldegesetz enthaltene Übergangsfrist für die Bereinigung der Melderegister aus. Wir nahmen dies zum Anlaß, uns bei der Datenzentrale, einem regionalen Rechenzen-

trum, der Interkommunalen Datenverarbeitung Ulm, einer Groß- und einer Kleinstadt sowie einer kleineren Gemeinde — es waren Ulm, Blaubeuren und Heroldstadt — eingehend über die Pläne für die Umstellung und die Probleme des derzeitigen Verfahrens zu unterrichten. Diese Prüfung gestaltete sich verständlicherweise sehr schwierig, weil es drei verschiedene Ausbaustufen des EDV-Verfahrens im Auge zu behalten galt. Hinzu kam, daß wegen der unzulänglichen Dokumentation des Verfahrens durch die Datenzentrale eine umfassende Prüfung mit vertretbarem Zeitaufwand überhaupt nicht möglich war. Ich kann daher im folgenden nur erste Ergebnisse mitteilen:

### 2.1 Wie man Gemeinden im Stich läßt

Ein Grundproblem des automatisierten Einwohnerwesens ist das der Verantwortung für die Datenverarbeitung. Schwierigkeiten macht dies in der Praxis, weil an dem Verfahren mehrere Stellen beteiligt sind:

- Die Datenzentrale stellt die Programme zur Verfügung und behebt festgestellte Fehler. Sie legt damit faktisch fest, welche Daten die Gemeinden im automatisierten Melderegister speichern (können), aus welchem Anlaß und in welchem Umfang regelmäßig Daten an andere Stellen innerhalb der eigenen Verwaltung und außerhalb weitergeben (können), welche Arten von Auskunftssperren das automatisierte Melderegister kennt, welche behördeninternen Auswertungen die Gemeinden durchführen können, ob bestimmte Daten eines Bürgers auf Dauer oder als Durchlaufdaten gespeichert werden, ob die Gemeinde die im Meldegesetz nach abgestuften Fristen vorgesehene Löschung von Daten praktizieren kann oder nicht.
- Die regionalen Rechenzentren passen die von der Datenzentrale bereitgestellten Programme an die jeweiligen Bedingungen des Rechenzentrums und die Wünsche der bei ihm angeschlossenen Gemeinden an, erstellen ggf. Zusatzprogramme und verarbeiten in ihrem Computer die Meldedaten ihrer Gemeinden.
- Die Gemeinden geben die Einwohnerdaten ein, bestimmen, welche Meldedaten und Auswertungen das regionale Rechenzentrum für sie durchführt.

Die rechtliche Verantwortung für die Datenverarbeitung liegt generell wie im Einzelfall bei der Gemeinde: Die Datenzentrale mag — unter Mitwirkung von Fachberatern aus den Gemeinden — den Datensatz für das Einwohnerwesen festlegen; verantwortlich dafür, daß Daten über Einwohner nur im Einklang mit melderechtlichen Vorschriften gespeichert werden, ist jede einzelne Gemeinde. Die Datenzentrale mag generell festlegen, aus welchem Anlaß welche Daten an wen regelmäßig übermittelt werden; die Verantwortung dafür, daß dabei entsprechend den melderechtlichen Vorschriften verfahren wird, trägt die Gemeinde. Die Datenzentrale mag ein Verfahren anbieten, in das nicht alle im geltenden Recht vorgesehenen Auskunfts- oder Übermittlungssperren differenziert eingegeben werden können; führt dies zu unzulässigen Datenübermittlungen, wird das der Gemeinde angelastet. Dementsprechend verweisen Datenzentrale und regionale Rechenzentren auf

die Gemeinden, wenn ich Bedenken gegen den Datensatz oder den Umfang regelmäßiger Datenübermittlung äußere. Wende ich mich dann an die Gemeinden, bekomme ich zu hören, für das automatisierte Meldewesen zeichneten Datenzentrale und regionales Rechenzentrum verantwortlich; man wisse daher weder, wie der Datensatz für das Einwohnerwesen aussehe noch welche regelmäßigen Datenübermittlungen das regionale Rechenzentrum „im Auftrag der Gemeinde“ abwickle, geschweige denn, welche Daten dabei übermittelt würden.

Mit anderen Worten: Im landeseinheitlichen Verfahren Einwohnerwesen verläßt sich einer auf den anderen. Das hat zur Folge, daß kaum jemand umfassend über das Verfahren Bescheid weiß, daß Prüfungen rechtlicher und technischer Art überhaupt nicht oder jedenfalls nicht in der gebotenen Weise stattfinden. Die Gefahr, daß die Daten nicht entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen verarbeitet werden, ist daher verhältnismäßig groß.

Was ist zu tun? Sicher muß man den Gemeinden stärker bewußt machen, daß sie gegenüber dem Bürger für eine gesetzmäßige Datenverarbeitung die Verantwortung tragen, daß auch das automatisierte Verfahren „ihr“ Verfahren und nicht das der Datenzentrale oder des regionalen Rechenzentrums ist. Diese umgekehrt müssen jedoch die Gemeinden kräftiger unterstützen, damit sie ihrer Verantwortung gerecht werden können:

- Die Datenzentrale muß eine exakte Dokumentation für die Umstellung auf die Ausbaustufe noch während der Programmentwicklung erstellen. Aus dieser Dokumentation müssen die Gemeinden insbesondere ersehen können,
  - wie das Verfahren die Einwohnerdaten verarbeitet,
  - welche organisatorischen Gegebenheiten bei den Gemeinden es voraussetzt bzw. wie es an welche Organisation angepaßt werden kann,
  - welchen Aufwand und welche Probleme die Verfahrensumstellung mit sich bringt,
  - wie die Gemeinden die Verarbeitung ihrer Daten durch die regionalen Rechenzentren kontrollieren können,
  - daß nach einer Verfahrensumstellung gehäuft Fehler bei der Verarbeitung auftreten und wie diese behoben werden können, und daß in dieser Phase eine besonders sorgfältige Kontrolle erforderlich ist.
- Das jeweilige regionale Rechenzentrum muß die angeschlossenen Gemeinden so „betreuen“, daß diese ihrer Stellung als Auftraggeber gerecht werden können. Es muß ihnen beispielsweise sagen, welche Meldedienste es gibt, welche Auswertungen möglich sind, ob das Rechenzentrum dabei Auskunfts- und Übermittlungssperren „von Amts wegen“ berücksichtigt oder nur dann, wenn die Gemeinden dies in ihren Aufträgen hineinschreiben.
- Einbezogen werden muß schließlich auch das Innenministerium. Denn es geht nicht an, daß die Datenzentrale, die auf dem Gebiet des Meldewesens kei-

nerlei Vollzugsbefugnisse hat, den Datensatz oder Anlaß und Umfang der Mitteilungsdienste festlegt. Daran ändert auch die Beteiligung von Fachberatern aus den Gemeinden nichts: Sie kennen zwar die praktischen Probleme, werden jedoch meist nicht wissen, welche Überlegungen hinter einer gesetzlichen Regelung stecken. Daran dürfte auch eine verantwortliche rechtliche Prüfung durch die Gemeinden scheitern. Sie verbietet sich im übrigen aber auch deshalb, weil bei einem landeseinheitlichen Verfahren nicht jede Gemeinde in eine Rechtsprüfung eintreten kann mit der Folge, daß es zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen kommt. Zur Prüfung des Datensatzes, des Mitteilungsdienstes und des Löschverfahrens berufen ist vielmehr das Innenministerium als oberste Fachaufsichtsbehörde. Es hat sich ständig mit melde- und datenschutzrechtlichen Fragen zu beschäftigen und kennt auch das Gesetzgebungsverfahren.

Nur wenn alle Seiten die Gemeinden so unterstützen, können sie die ihnen vom Gesetzgeber zugewiesene Rolle übernehmen. Dazu gehört dann beispielsweise auch, daß die Gemeinden vor einem Verfahrenseinsatz anhand einiger Testfälle prüfen, ob die Einwohnerdaten korrekt verarbeitet werden und ob das EDV-Verfahren so beschrieben und gestaltet ist, daß sie es ohne größere Probleme einsetzen können. Erst wenn dies feststeht, dürfen sie das Verfahren freigeben.

## 2.2 Auch zuviel Dokumentation kann schädlich sein

Eine gute Verfahrensbeschreibung ist für alle am Verfahren Beteiligten, insbesondere jedoch für die Gemeinden, wichtig. Nur wenn sie über das Verfahren genau Bescheid wissen, können sie ihre Auftragnehmer, die regionalen Rechenzentren, auch wirklich kontrollieren. Leider weist sowohl die Beschreibung für die Grund- als auch für die Ausbaustufe erhebliche Mängel auf:

- Sie ist zu umfangreich. Dies gilt insbesondere für die Beschreibung der Ausbaustufe: 50 Handbücher sind einfach zu viel. Wäre nicht derselbe Sachverhalt oftmals an mehreren Stellen beschrieben, würden nicht Mitteilungsdienste dargestellt, die es noch gar nicht oder nur für eine Stadt gibt, so wäre die Verfahrensbeschreibung schon um einiges kürzer. Auch sind einige Teile der Verfahrensbeschreibung für die Gemeinden schlicht ohne Interesse.
- Sie ist — namentlich für die Gemeinden — zum Teil unverständlich, irreführend, unübersichtlich oder technisch zu kompliziert. Ersteres gilt beispielsweise für manche Feldbezeichnungen und -beschreibungen. Auch läßt sich mitunter nicht genau feststellen, welche Daten im Rahmen von Mitteilungsdiensten an andere Stellen weitergegeben werden. Ferner wird einzelnen Begriffen im Text eine unterschiedliche Bedeutung zugelegt. Weiter ist der Aufbau der einzelnen Handbücher unübersichtlich. Schließlich ist auch die Verfahrensweise bei Änderung von Teilen der Verfahrensbeschreibung unbefriedigend: Der Benutzer kann meist nicht auf Anhieb erkennen, was geändert wurde, ob es sich um redaktionelle Änderungen oder Verfahrensänderungen handelt. Das wäre aber wichtig, damit sich der Auf-

wand für das Durcharbeiten der Unterlagen bei den Benutzern in Grenzen hält.

- Sie ist zum Teil auch in sich widersprüchlich bzw. die Gemeinden erhalten andere Informationen als die regionalen Rechenzentren. So wird beispielsweise der Umfang der künftig im Melderegister zu speichernden Daten in den Unterlagen sehr unterschiedlich beschrieben.
- Obwohl die Dokumentation so umfangreich ist, ist manches nicht ausreichend beschrieben. So wird beispielsweise über das Verfahren der Löschung von Meldedaten das Wichtigste nicht gesagt. An keiner Stelle zusammenhängend und vollständig beschreibt sie, welche Datenübermittlungen die Ausbaustufe vorsieht, wie dabei die Auskunfts- und die Übermittlungssperren beachtet und welche Daten jeweils übermittelt werden. Ebenso fehlt es an der Darstellung der Maßnahmen zur Datensicherung beim Übergang von der Grund- auf die Ausbaustufe und beim nachfolgenden Einsatz der Ausbaustufe. Bislang kann keine Rede davon sein, sie „seien so sicher wie Gold“, wie die Datenzentrale immer sagt.

Daraus ergeben sich folgende Forderungen an die Datenzentrale:

- Sie muß den Umfang der Verfahrensdokumentation erheblich reduzieren.
- Sie muß für die Gemeinden und Rechenzentren eine richtige, vollständige, vor allem aber verständliche und auf den jeweiligen Adressaten zugeschnittene Beschreibung erstellen. Es kann nicht so sein, daß die Gemeinden EDV-Fachleute einsetzen müssen, damit wenigstens eine Person sich im Verfahren Einwohnerwesen auskennt. Vielmehr müssen sich die Fachleute bei der Datenzentrale darum bemühen, das Verfahren so zu beschreiben, daß es die Sachbearbeiter bei den Meldebehörden mit etwas Schulung verstehen können. Das ist sicher nicht ganz einfach, aber möglich.
- Sie muß Änderungen der Verfahrensbeschreibung so abfassen, daß Gemeinde und regionale Rechenzentren auf einen Blick sehen, welche Teile geändert wurden.
- Sie muß für die Grundstufe eindeutig und verständlich beschreiben, welche Merker die Gemeinden für Auskunfts- und Übermittlungssperren eingeben müssen und wie die Programme diese Merker berücksichtigen. Dies gilt auch, wenn der Übergang zur Ausbaustufe absehbar ist. Denn Auskunfts- und Übermittlungssperren sind unbedingt zu beachten.

### 2.3 Der überfrachtete Datensatz

Der Datensatz der Ausbaustufe entspricht in einer Reihe von Punkten nicht dem Meldegesetz. Einen davon möchte ich herausgreifen:

Nach dem Meldegesetz dürfen die Meldebehörden bestimmte Daten nur erheben, um sie dann an andere Stellen weiterzuleiten. Ihre Speicherung im Melderegister ist allenfalls vorübergehend zulässig, nämlich soweit dies zu ihrer ordnungsgemäßen Übermittlung erforderlich ist (sog.

Durchlaufdaten). Dahinter steht die Vorstellung, daß für andere Stellen erhobene Daten grundsätzlich nichts im Melderegister zu suchen haben. Das Meldegesetz kennt fünf solcher Daten, beispielsweise die Anschrift am 1. September 1939, die die Gemeinden bei der Anmeldung von aus den Vertreibungsgebieten stammenden Bürgern zu erheben und sodann an den Suchdienst in München weiterzugeben haben. Oder die Frage, ob jemand in einem Heil- oder Heilhilfsberuf ausgebildet ist. Diese Angabe muß die Gemeinde für Zwecke des Katastrophenschutzes erheben und an das Gesundheitsamt weitergeben. Die rechtliche Regelung ist somit eindeutig. Dennoch sieht das Konzept der Datenzentrale vor, diese Daten auf Dauer zu speichern. Das muß verhindert werden.

#### 2.4 Kein Freibrief für Mitteilungsdienste aller Art

Das Verfahren Einwohnerwesen kennt eine Reihe von Mitteilungsdiensten. Darunter versteht man die regelmäßige automatisierte Übermittlung von Einwohnerdaten an andere Stellen innerhalb oder außerhalb der Gemeindeverwaltung, beispielsweise an andere Meldebehörden, Landratsämter, Gesundheitsämter, Schulen, Polizeidienststellen, Kreiswehrrersatzämter, öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften. Rechtsgrundlage dafür sind das Meldegesetz, die Meldeverordnung und die zweite Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung. Diese Vorschriften sagen auch, welche Daten die Gemeinden übermitteln dürfen, zum Teil in abstrakter Form (die „erforderlichen“ Daten), zum Teil auch in Form eines Datenkatalogs. Ich mußte jedoch feststellen, daß die Datenzentrale bei der Programmierung diese Vorschriften in mehrfacher Hinsicht nicht beachtete. Problematisch erscheint mir auch, daß sie bei einzelnen Mitteilungsdiensten einen ständigen Fortschreibungsdienst vorsieht. Ich will dies an einem Beispiel verdeutlichen:

Nach der Meldeverordnung teilt die Meldebehörde der örtlich zuständigen Polizeidienststelle und dem Landeskriminalamt Namen, Geburtstag und -ort, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Anschriften, Tag des Einzugs und die Seriennummer des Personalausweises oder Passes mit, wenn sich ein Bürger bei ihr angemeldet hat. Stirbt ein Bürger, so erfährt die Polizei von der Meldebehörde Namen, Geburtstag und -ort, Anschriften, Sterbetag und -ort. Zwei Anlässe für Mitteilungen also. Doch was macht die Datenzentrale daraus? Die Polizei wird beispielsweise auch unterrichtet bei Wegzug, Aufgabe einer Wohnung, Änderung des im automatisierten Melderegister gespeicherten Ordnungsmerkmals einer Person, der Personalausweis- und Paßangaben, der Staatsangehörigkeit. Die Datenzentrale begründet dies mit einer Bestimmung im Meldegesetz, nach der die Meldebehörde den Empfängern regelmäßiger Datenübermittlungen alle Berichtigungen des Melderegisters mitteilen muß. Ich meine jedoch, eine solche Interpretation wird Sinn und Zweck dieser Vorschrift nicht gerecht. Mit ihr soll die Verletzung schutzwürdiger Belange eines Bürgers verhindert werden, die bei Verarbeitung unrichtiger Daten durch die Empfänger von Meldedaten möglich ist. Dazu genügt es aber, die Pflicht zur nachträglichen Unterrichtung der Datenempfänger auf Fälle zu beschränken, in denen die Meldebehörde ursprünglich unrichtige Daten (z. B. einen falsch geschriebenen Namen) übermittelt hat. Das be-

deutet: Nur die Anmeldung oder der Tod einer Person lösen einen Mitteilungsdienst an die Polizei aus. Ähnliche Probleme treten auch bei einigen anderen Mitteilungsdiensten auf. Folgt man der von mir vertretenen Auffassung, so werden einige Mitteilungsdienste etwas „schlanker“.

All diese Überlegungen trug ich vor wenigen Wochen an das Innenministerium und die Datenzentrale heran. Von ihrer Reaktion hängt entscheidend ab, ob 1985 die Einwohner unseres Landes wenigstens das Maß an Datenschutz erhalten, das die ohnehin in vielem nicht befriedigenden Vorschriften des neuen Meldegesetzes beinhalten.

### **3. Veröffentlichung und Weitergabe von Standesamts- und Melde­daten**

Nicht für möglich halten sollte man, wie viele Gemeinden noch immer bei der Weitergabe und Veröffentlichung von Standesamts- und Melde­daten sündigen. Da wird, wie ich aus zahllosen Eingaben weiß, munter die Geburt von Kindern, Name und Anschrift der Eltern oder auch der ledigen Mutter an die Presse mitgeteilt oder im eigenen Amtsblatt veröffentlicht, ohne daß die Eltern davon wissen, geschweige denn ihre Einwilligung gaben. Häufig bedenken die Gemeinden mit solchen Informationen auch das ortsansässige Gewerbe und Banken, Sparkassen und Versicherungen, gelegentlich auch einmal die Parteien. Die Eltern wundern sich dann, daß ihnen alle möglichen Leute und Stellen zur Geburt gratulieren und teils ein kleines Werbegeschenk beifügen. Ähnlich großzügig verfahren viele Standesämter bei der Mitteilung von Eheschließungen und Sterbefällen. Regelrecht sorglos im Umgang mit Bürgerdaten sind aber auch viele Meldeämter: Sie veröffentlichen im Amtsblatt ungeniert Zu- oder Wegzüge mit Namen, bisheriger und jetziger Anschrift des Bürgers und Zuzugs- bzw. Wegzugsdatum oder teilen dies alles der Presse mit. Dabei ist die Rechtslage im Personenstands- wie im Meldewesen eindeutig: Die Veröffentlichung und Weitergabe der Daten darf nur mit ausdrücklicher schriftlicher Einwilligung der Bürger erfolgen. Eine solche Einwilligung ist nur wirksam, wenn Standesamt und Meldebehörde dem Bürger zuvor sagen, welche seiner Daten sie an wen weitergeben oder wo veröffentlichen wollen. Daran krankt es ebenfalls bei manchen Gemeinden: Sie holen zwar die Einwilligung des Bürgers in die Veröffentlichung und Weitergabe seiner Daten ein, klären ihn jedoch nicht oder nicht ausreichend über die Tragweite seiner Erklärung auf. Daß es derzeit auf dem Markt keine Formulare gibt, die diesen Anforderungen entsprechen — wie beispielsweise Ellwangen behauptet —, ist, selbst wenn es stimmen würde, keine ausreichende Entschuldigung. Wenn die Gemeinden solche Formulare verlangen, werden sich auch vermehrt Formularverlage finden, die sie herstellen. Auch könnten Städte- und Gemeindetag auf das Verlegen geeigneter Vordrucke hinwirken; ein Muster hierzu habe ich zusammen mit einer Gemeinde entwickelt. Eines möchte ich noch anfügen: Die Veröffentlichung von Zu- und Wegzügen ist zwar mit schriftlicher Einwilligung der Betroffenen zulässig. Die Gemeinden sollten sich jedoch gut überlegen, ob sie dies tun wollen. Ich weiß, daß viele Bürger eine Veröffentlichung nicht wünschen, gleichwohl jedoch bei der Anmeldung einwilligen, um nicht unangenehm aufzufallen und sich nicht neugierigen Fragen von Geschäftskollegen, Nachbarn und Bekannten auszusetzen, weshalb sie nicht wie andere im Amtsblatt zu finden seien.

#### 4. Ortssippenbücher

Mehr als 50 der 1 111 Gemeinden in Baden-Württemberg veröffentlichten Daten ihrer Einwohner nicht nur im Amtsblatt, in örtlichen Zeitungen oder Adreßbüchern, sondern auch in Ortssippenbüchern. Ortssippenbücher sind vor allem im südbadischen Raum und im Landkreis Böblingen verbreitet. In ihnen ist die soziale und familiäre Verflechtung eines Ortes über einen Zeitraum von oft 300 bis 400 Jahren bis zur Gegenwart dargestellt. Herausgeber der Ortssippenbücher ist in der Regel nicht die Gemeinde, sondern ein an genealogischen Forschungen interessierter Privatmann. Ihm stellt die Gemeinde für diesen Zweck Standesamtsunterlagen und/oder Daten des Einwohnermeldeamts zur Verfügung. Auch die Kirchen öffnen hierfür ihre Bücher. Entsprechend dem Sinn und Zweck der Ortssippenbücher geht der Umfang der veröffentlichten Daten weit über das hinaus, was bei Adreßbüchern üblich ist: Bei Verheirateten oder Geschiedenen enthalten sie außer Vor- und Familiennamen sowie dem Beruf des Mannes meist dessen Geburtsort und -datum, die Religionszugehörigkeit, den Tag (Monat) des Zuzugs in die Gemeinde und den früheren Wohnort, Name und Vorname der Eltern sowie deren Beruf und den Geburtsnamen der Mutter, Tag und Ort der Eheschließung, Geburts- oder früherer Name und Vorname der Ehefrau, Tag und Ort der Geburt, Zuzugsdatum und frühere Wohngemeinde, Daten von deren Eltern, gegebenenfalls Tag der Scheidung sowie die Daten einer zweiten Ehe, Vorname, Tag und Ort der Geburt von Kindern. Bei Wegzug in eine andere Gemeinde werden deren Name sowie der Tag des Wegzugs, bei Tod Sterbetag und -ort angegeben. Folgende Beispiele aus Ortssippenbüchern mögen deren Darstellungsweise verdeutlichen:

- „Karl Eugen Meier, Maler, Februar 1982 zugezogen aus Oberndorf, evangelisch (Sohn des Eugen Meier, Hauptlehrer in Baienfurt, und der Erika, geb. Müller, Kauffrau), geboren 10. 09. 1956 in Ravensburg, Eheschließung am 23. 05. 1979 in Nagold mit Eva Maria Baierle (Tochter des Rolf Baierle, Maurer in Calw, und der Claudia geb. Zipperle, Hausfrau), geboren am 04. 08. 1956 in Stuttgart, Sekretärin, katholisch; 2 Kinder: 1. Michael, geboren 08. 09. 1978 in Sindelfingen. 2. Irene, geboren 12. 04. 1981 in Calw.“
- „Maria Klara Müller, Ernährungsberaterin, geboren 12. 09. 1924 in Spaichingen, Tochter des Hans-Uwe Müller, Kaufmann, und der Maria, geb. Schneider, Arbeiterin; 1 Kind: Hans, geboren 14. 06. 1962 in Ulm, seit 1. 7. 1979 verheiratet mit Sabine, geb. Anders, aus Tailfingen.“
- „Friedrich Schmitt, Arbeiter (Sohn des Karl Schmitt, Dreher in Weissach), geboren 07. 09. 1956 in Stuttgart. Eheschließung am 23. 03. 1976 (Scheidung am 10. 06. 1979), mit Erika Sacher, Arzthelferin, evangelisch, geboren 12. 04. 1957. 1 Kind: Norbert, geboren 17. 05. 1976 in Karlsruhe, gestorben am 01. 06. 1976.“
- „Richard Scharderer, Installateur, evangelisch, geboren am 30. 09. 1935 in Engen, gestorben am 10. 09. 1972 durch Verkehrsunfall auf der A 81 bei Kilometer 37,4, Eheschließung ...“.

Soweit die Gemeinden in der Weitergabe und Veröffentlichung solcher Daten in einem Ortssippenbuch überhaupt datenschutzrechtliche Probleme sehen, versuchen sie, diese dadurch auszuräumen, daß sie im Amtsblatt in meist sehr allgemeiner Form auf das Vorhaben hinweisen und dem Bürger die Möglichkeit einräumen, innerhalb einer bestimmten Frist der Veröffentlichung zu widersprechen. Wer hiervon Gebrauch macht, über den heißt es dann im Ortssippenbuch: „Michael Kneierling, Elektriker in Hagenbach, Veröffentlichung nicht erwünscht“.

Weder mit noch ohne Einräumen eines Widerspruchsrechts entspricht die Praxis vieler Gemeinden dem Gesetz: Nach ei-

ner seit 1958 — also lange vor Inkrafttreten der Datenschutzgesetze — geltenden Vorschrift des Personenstandsgesetzes darf der Standesbeamte Einsicht in Personenstandsbücher und Auskunft hieraus nur bestimmten Verwandten und solchen Personen erteilen, die ein rechtliches Interesse an der Kenntnis solcher Daten glaubhaft machen. Daß diese Voraussetzung bei den das Ortssippenbuch lesenden Bürgern nicht vorliegt, bedarf keiner näheren Begründung. Die Standesämter dürfen daher solche Daten nur dann veröffentlichen, wenn die Gemeinde die Bürger über das Vorhaben genau informierte und diese in die Veröffentlichung schriftlich einwilligten. Etwas anderes ergibt sich auch nicht, soweit im Ortssippenbuch Daten aus dem Melderegister veröffentlicht werden sollen: Zwar erlaubt das Meldegesetz, Name, Beruf und Anschrift von Bürgern in Adreßbüchern zu veröffentlichen — es sei denn, die Bürger hätten dem innerhalb einer öffentlich bekanntzumachenden Frist widersprochen. Doch ist diese auf dem Prinzip der mutmaßlichen Einwilligung beruhende Regelung eine Ausnahme im Datenschutzrecht. Man kann sie nicht einfach auf andere Bereiche ausdehnen, vor allem nicht auf andere Einwohnerbücher mit sehr viel mehr Daten. Dies würde nicht nur dem das Landesdatenschutzgesetz beherrschenden Einwilligungsprinzip, sondern auch dem informationellen Selbstbestimmungsrecht der Bürger widersprechen. Nicht die Bürger müssen sich wehren, wenn sie ihre Daten nicht veröffentlicht haben wollen; nicht sie müssen — was oftmals Zufall ist — eine öffentliche Bekanntmachung der Gemeinde über das Vorhaben zur Kenntnis nehmen und bei Bedarf handeln. Nein: es ist Sache der Gemeinde, sich um das Einverständnis ihrer Bürger zu bemühen, wenn sie an der Herausgabe eines Ortssippenbuches ein Interesse hat. Das mag mancher Bürgermeister als überflüssig ansehen — vor allem dann, wenn er von einer breiten Zustimmung der Bevölkerung zu solchen Büchern ausgeht. Aber auch wenn dies zutreffen sollte, gebietet die Verfassung nun einmal auch den Schutz von Minderheiten.

## 5. Gewerberegister

Auch im Zeichen der Gewerbefreiheit geht es beim Eröffnen eines Gewerbebetriebs nicht ohne Formulare ab. Wer sich zu einem solchen Schritt entschließt, muß dies seinem Bürgermeisteramt anzeigen und dabei über sich und den beabsichtigten Betrieb Angaben machen. Das Bürgermeisteramt leitet diese Anzeige nach einem bis in alle Einzelheiten in Verwaltungsvorschriften geregelten Verfahren an eine Reihe anderer Behörden weiter. Diese sollen damit die Informationen an der Hand haben, die sie benötigen, um den Gewerbebetrieb überwachen zu können. Gelegentlich allerdings sind auch andere interessiert zu erfahren, was in Gewerbeanzeigen steht:

### 5.1 Der wißbegierige Bürgermeister

So meldete sich eines Tages ein Bürgermeister einer (außerhalb Baden-Württembergs gelegenen) Nachbargemeinde bei einem Bürgermeisteramt und bat den Sachbearbeiter um eine komplette Kopie einer Gewerbeanzeige. Dieser fragte nicht lange nach dem Warum und Wozu, sondern gab sie heraus. Dies hatte Folgen: Der wißbegierige Bürgermeister wollte die Anzeige gar nicht für sein eigenes Amt, sondern gab sie an einen Unternehmer seiner Gemeinde weiter. Dieser entdeckte, daß darin einer seiner Angestellten als Geschäftsinhaber genannt war und folger-

te daraus, sein Mitarbeiter übe eine nicht erlaubte Nebenbeschäftigung aus. Eine Kündigung war die Folge.

Ich mußte die Herausgabe der Gewerbeanzeige beanstanden. Der wißbegierige Bürgermeister benötigte die Information auf der Gewerbeanzeige nicht für seine eigene Verwaltung; es fehlte damit an der Voraussetzung des § 10 LDSG für eine Datenweitergabe. Der Sachbearbeiter der anderen Gemeinde hätte deshalb die Anzeige nicht herausgeben dürfen. Ihn hätte vor allem stutzig machen müssen, daß ein anderes Bürgermeisteramt gleich die ganze Gewerbeanzeige will und nicht bloß einzelne Angaben daraus, und daß zudem der Herr Bürgermeister höchstpersönlich die Gewerbeanzeige abholte.

## 5.2 Wahlkampf

Wie im Wirtschaftsleben wollen auch Politiker im Wahlkampf möglichst konkrete Zielgruppen ansprechen. Zwar können sie in großzügiger Weise Adreßdaten aus dem Melderegister erhalten, aber diese Quelle erlaubt nur eine Differenzierung nach Altersgruppen. In den verschiedenen Wahlkämpfen des Jahres 1984 versuchten manche Kandidaten deshalb, von den Gemeinden die Adressen der Gewerbetreibenden zu erhalten, um diesen Personenkreis direkt ansprechen zu können. Die Gemeinden mußten solchen Ansinnen der Parteien widerstehen, da ihre Gewerberegister nicht etwa öffentlich zugänglich sind. Anders als beim Zugriff der Parteien auf Melderegisterdaten erlaubt auch keine Rechtsvorschrift die Weitergabe der Daten der Gewerbetreibenden für Wahlzwecke. Vielmehr gelten hier die allgemeinen Regeln des Landesdatenschutzgesetzes über die Weitergabe von Daten an private Organisationen. Diese lassen eine pauschale Weitergabe der Adreßdaten sämtlicher Gewerbetreibenden nicht zu.

## 6. Wie es Gemeinden mit der Auskunft halten

Immer mehr Bürger möchten wissen, welche Daten ihre Gemeinde über sie speichert. Nur wenn sie dies erfahren, können sie selbst kontrollieren, ob alles mit rechten Dingen zugeht. Gerade so will es das Landesdatenschutzgesetz: Jeder hat deshalb einen Anspruch auf Auskunft. Eigentlich sollte diese Regelung der Praxis keine Probleme bereiten. Aus Bürgereingaben weiß ich aber, wie viele Gemeinden sich damit schwer tun. Einige exemplarische Beispiele mögen dies verdeutlichen:

- Eine politische Gruppierung will den Einwohnern einer Stadt die Auskunftsanfrage erleichtern und stellt deshalb vorgedruckte Postkarten zur Verfügung, auf die der Bürger nur noch seine Adresse setzen muß. In der Karte, die an den Oberbürgermeister der Stadt gerichtet ist, heißt es:

„Hiermit bitte ich um Auskunft über die von mir bei Ihnen gespeicherten Daten und um Mitteilung der Stellen, an die Sie regelmäßig Daten von mir übermitteln. Hierbei interessieren mich vor allem Gesundheits- und Sozialdaten, sowie Ihre Praxis der Datenübermittlung an die Polizei.“

Statt einer Antwort in der Sache erhalten die Einsender jedoch ebenfalls eine vorgedruckte Postkarte. Darin schreibt ihnen ihr Oberbürgermeister unter anderem:

„Sie haben mich mittels vorgedruckter Postkarte um Auskunft über die bei mir gespeicherten Daten gebeten. Leider muß ich

Ihnen mitteilen, daß ich weder Daten speichere noch übermittle, da dies nicht zu meinen Aufgaben gehört. Sofern Sie nicht nur an einer politischen Aktion teilnehmen, sondern tatsächlich einen persönlichen Auskunftsantrag nach den datenschutzrechtlichen Bestimmungen stellen möchten, darf ich Sie bitten, die personenbezogenen Daten, über die Sie Auskunft begehren, ihrer Art nach so zu bezeichnen, daß eine Auskunft durch die Stadt ... entsprechend den gesetzlichen Vorschriften möglich ist."

So kann man mit Bürgern nicht umgehen. Das Gesetz verpflichtet sie nicht, ihr Auskunftsbegehren zu begründen oder dafür eine bestimmte Form zu wählen. Erfahrungsgemäß orientieren sich Auskunftsanträge nicht immer am Wortlaut des Landesdatenschutzgesetzes. Die Gemeinden müssen solche Schreiben dann nach Sinn und Zweck und mutmaßlichem Willen des Bürgers auslegen. Der Oberbürgermeister hätte deshalb den Auskunftsantrag nicht mit der Begründung ablehnen dürfen, er selbst speichere und übermittle keine Daten. Selbstverständlich wollten die Bürger wissen, welche Daten die Stadt speichert und übermittelt. Auf keinen Fall darf eine Gemeinde oder Stadt auf Motivsuche für einen Auskunftsantrag gehen. Ob der Bürger damit „an einer politischen Aktion“ teilnehmen will oder „individuelle Gründe“ dafür hat, spielt also keine Rolle. Dem Oberbürgermeister der Stadt will das immer noch nicht so recht einleuchten. Er teilte mir auf meinen Hinweis zur Rechtslage unter anderem mit:

„Selbstverständlich erhält hier jeder Bürger jegliche uns mögliche Hilfestellung bei nicht agitatorisch und massenhaft gestellten Auskunftsbegehren zum Zwecke der politischen Agitation, sondern beim persönlichkeitsbezogenen Auskunftsanspruch.

Ich wünschte wirklich etwas mehr Humor auf dieser Welt — damit wir massenhaft organisierte Begehren etwas lässiger behandeln können.“

- Einem anderen Bürger, der um Auskunft über alle über ihn gespeicherten Daten bat, widerfuhr folgendes: Die Stadt sandte ihm eine Kopie seiner Einwohnermeldekarte zu und schrieb, diese Angaben seien auch automatisiert gespeichert. Nicht sagte sie ihm dagegen, ob und welche Daten sie bei anderen Ämtern über ihn vorhält. So einfach dürfen es sich Gemeinden nicht machen. Zwar soll der Bürger nach dem Landesdatenschutzgesetz die Art der Daten näher bezeichnen, auf die sich sein Antrag bezieht. Doch dürfen Gemeinden dieser Sollvorschrift keine allzu große Bedeutung beimessen, da die Kenntnisse der Bürger über Art und Umfang der Datenverarbeitung bei ihrer Gemeinde regelmäßig gering sind. Ist dem Antrag des Bürgers nicht eindeutig zu entnehmen, was er alles wissen will, ist es Sache der Gemeinde, dies notfalls in einem Gespräch mit ihm zu klären.
- Ein anderer Bürger wollte tatsächlich nur wissen, welche Daten das Einwohnermeldeamt über ihn speichert. Seine Gemeinde sandte ihm daraufhin einen Computerausdruck des Einwohnermeldeamts mit seinen Daten zu. Dieser Ausdruck bestand hauptsächlich aus Abkürzungen wie PK, STRNR, GEBORT, DTSCH, LSTK, WBV und PKKD. Woher sollte der Bürger wissen, was das nun wieder heißt? Die Gemeinden müssen die erbetene Auskunft verständlich erteilen. Machen sie es sich einfach und benutzen einen Computerausdruck, müssen sie dem Bürger wenigstens die Abkürzungen erläutern, weil diese üblicherweise nur die Verwaltung kennt.

## 7. Örtliche Bußgeldkarteien

Viele Verkehrsteilnehmer fürchten einen Eintrag in die Flensburger „Verkehrssünderkartei“ mehr als eine Geldbuße wegen einer Verkehrsordnungswidrigkeit. Ein solcher Eintrag ist in der Regel dann fällig, wenn die Bußgeldbehörde eine Geldbuße von mindestens 80 DM festsetzt. Unterhalb dieser Grenze — meinen viele Autofahrer — werde ihr Fehlverhalten im Verkehr nicht besonders registriert. Das ist jedoch ein Irrtum. Über jedes Bußgeldverfahren gibt es Akten, die nach einer Verwaltungsvorschrift mindestens fünf Jahre — bei Verwarnungen mindestens ein Jahr — lang aufzubewahren sind. Darüber hinaus erfassen die meisten Bußgeldbehörden die örtlichen Verkehrssünder mit Namen, Geburtstag, Anschrift, Höhe des Bußgeldes, Datum und Aktenzeichen des Bescheides in einer Handkartei. Dies hat — so sagen die Bußgeldbehörden — kassentechnische und statistische Gründe oder soll das Auffinden der Bußgeldakten erleichtern. Zunehmend gehen die Bußgeldbehörden zur automatisierten Bearbeitung von Verkehrsordnungswidrigkeiten über. Die Datenzentrale bietet hierfür seit einiger Zeit ein landeseinheitliches Verfahren an, das in Hessen entwickelt und an die Verhältnisse in Baden-Württemberg angepaßt wurde.

Über dieses Verfahren informierten wir uns bei der Stadt Stuttgart; dabei ging es uns zunächst einmal nur um die Praxis in Fällen, die mit einer Verwarnung beginnen. Das Verfahren läuft so ab: Stellt der städtische Vollzugsbeamte einen geringfügigen Verstoß gegen straßenverkehrsrechtliche Vorschriften, vor allem gegen die Regeln über den ruhenden Verkehr fest, so verwarnt er den Bürger oder hinterläßt eine Zahlkartenverwarnung an der Windschutzscheibe. Sie enthält folgende Belehrung:

„Wenn Sie mit dieser Verwarnung einverstanden sind, zahlen Sie bitte das festgesetzte Verwarnungsgeld innerhalb einer Woche mit der anhängenden Zahlkarte ein. Die Verwarnung wird dann wirksam und es kann nicht zu einem Bußgeldverfahren kommen.“

Zahlt der Bürger innerhalb von zwei bis drei Tagen, vernichtet der städtische Vollzugsdienst seine Unterlagen über ihn. Andernfalls unterrichtet er die Bußgeldstelle. Sie speichert innerhalb weiterer zwei Tage — also in der Regel noch vor Ablauf der auf dem Zahlkartenvordruck angegebenen Wochenfrist — den Vorgang in ihrer automatisierten Ordnungswidrigkeitendatei. Als Grund für diese frühzeitige Einspeicherung nannte uns die Stadt Stuttgart die kurze Verjährungsfrist bei Verkehrsordnungswidrigkeiten. Sodann läßt die Bußgeldstelle, da sie in den meisten Fällen nur das Kraftfahrzeugkennzeichen, nicht aber auch den Halter kennt, ein Magnetband für die Halterfeststellung beim Kraftfahrt-Bundesamt erstellen. Das EDV-Programm prüft dabei, ob der Bürger das Verwarnungsgeld bereits bezahlt hat. Ist dies der Fall, gelangen seine Daten nicht auf das Magnetband. In allen anderen Fällen werden auf Magnetband das Aktenzeichen und das Kraftfahrzeugkennzeichen erfaßt und dem Kraftfahrt-Bundesamt mitgeteilt. Nach etwa 10 Tagen kommt das Magnetband von dort an die Stadt — versehen nun auch mit Name, Vorname, Geburtstag und -ort und Anschrift des Kraftfahrzeughalters. Diese Daten speichert die Stadt sodann ebenfalls in ihrer Ordnungswidrigkeitendatei — und zwar auch dann, wenn der Bürger inzwischen das Verwarnungsgeld bezahlt, der Vorgang sich also erledigt hat. Hat der Bürger nicht gezahlt, erhält er frühestens 12 Tage nach dem Tattag eine maschinell

erstellte schriftliche Verwarnung/Anhörung. Erfolgt auch hierauf keine Reaktion, erstellt die Stadt weitere 30 Tage später einen Datensatzauszug, auf dem der Bußgeldsachbearbeiter die weitere Vorgehensweise, z. B. den Erlaß eines Bußgeldbescheides, verfügen kann. Ein solcher ergeht in der Regel weitere 20 Tage später. Zahlt der Bürger hierauf, wird dies in der Ordnungswidrigkeitendatei entsprechend vermerkt. Zahlt er nicht, läßt jedoch den Bußgeldbescheid rechtskräftig werden, so wird automatisiert das Mahnverfahren eingeleitet. Legt der Bürger Einspruch ein, so erfolgt, sofern nicht anderes verfügt wird, die Abgabe der Akten an die Staatsanwaltschaft. Abgeschlossene Fälle nimmt die Stadt Stuttgart vierteljährlich aus dem aktiven Datenbestand heraus und lagert diesen auf Magnetband aus. Ihr Auslagerungsbestand umfaßt immer die Daten eines Jahres; vierteljährlich werden immer die Daten des am weitesten zurückliegenden Vierteljahres zugunsten der des neuen gelöscht. Das jeweils neu entstandene Jahresband wird in einer sogenannten Auslagerungsliste, die nach Aktenzeichen sortiert ist, auf Mikrofiches verfilmt, der alte Mikrofichbestand vernichtet. Die Stadt sagt, sie benötigt die Auslagerungsdaten für Rückfragen der Bürger oder Dritter, zum Aufklären fehlerhafter Buchungen, zur Rechnungslegung und für statistische Zwecke. Andere Bußgeldbehörden nehmen die Daten erst nach einem längeren Zeitraum aus dem Datenbestand heraus und löschen sie erst später.

Dieses Verfahren wirft eine Fülle datenschutzrechtlicher Probleme auf, die mit dem Innenministerium noch nicht abschließend geklärt sind. Zwei grundsätzliche Feststellungen drängen aber bereit jetzt:

- Mit dem Verfahren ist neben das Verkehrszentralregister in Flensburg ein zweites automatisiertes Verkehrsregister auf örtlicher Ebene getreten, in das — in den geschilderten Grenzen — alle in der Gemeinde begangenen Verkehrsordnungswidrigkeiten eingegeben werden. Außer den Personalien und der Anschrift des „Verkehrssünders“ sind dies beispielsweise der Tattag, die Tatzeit, der Tatort, die zulässige Höchstgeschwindigkeit und der gemessene Wert, die Höhe der Geldbuße, die Dauer des Fahrverbots, das Datum des Bußgeldbescheids. Diese Daten können die Bußgeldstellen jederzeit ohne Schwierigkeiten abrufen und im Rahmen eines neuen Bußgeldverfahrens „strafscharfend“ verwenden. Das war bei der Einrichtung des Verkehrszentralregisters ganz sicher nicht beabsichtigt. In der Begründung dafür heißt es nämlich wörtlich, die Vielzahl der örtlichen Karteien sei durch eine Zentralkartei ersetzt worden. Auch das Bundesverwaltungsgericht meint in einer Entscheidung aus dem Jahre 1976, die Entstehungsgeschichte des Verkehrszentralregisters sei ein Beleg dafür, daß neben ihm keine örtlichen Karteien weiterbestehen sollen. Indes möchte ich daraus nicht ableiten, daß das automatisierte Bearbeiten von Ordnungswidrigkeiten mit einem zeitlich begrenzten Speichern von Daten in einer örtlichen Datei unzulässig wäre. Wohl aber ist unbedingt sicherzustellen, daß nicht jede noch so geringfügige Ordnungswidrigkeit dem Bürger jederzeit wieder vorgehalten werden kann. Dies war zwar über Bußgeldkarteien und -akten auch bisher schon nicht schlechterdings ausgeschlossen. Doch ist durch die Automation eine neue Situation entstanden: die Daten sind viel leichter verfügbar. Jetzt kann der Sachbearbeiter der Bußgeldstelle auf Knopfdruck die „Vortaten“ eines Bürgers erfahren und verwerten. Dies macht eine

strengere datenschutzrechtliche Beurteilung erforderlich. Es genügt eben nicht mehr, daß das Innenministerium per Erlaß anordnet, das Führen örtlicher Verkehrssünderkarteien bzw. besonderer Listen oder Karteien zur Erkennung von Mehrfachtätern sei unzulässig. Denn selbstverständlich ermöglicht die automatisierte Ordnungswidrigkeitendatei das Erkennen von Mehrfachtätern, ohne daß dies ihr Ziel sein muß. Ich gehe sogar davon aus, daß dies bisher in der Regel nicht das Ziel ist, sondern die Datei das Bearbeiten von Verkehrsordnungswidrigkeiten, vor allem die Überwachung der Fristen und des Zahlungseingangs erleichtern soll. Das ändert allerdings nichts daran, daß der Zweck jederzeit — auch stillschweigend — geändert werden kann. Schon diese Möglichkeit ist bei der datenschutzrechtlichen Beurteilung in Betracht zu ziehen. Das heißt: Eine generelle Verwertung früher begangener geringfügiger Ordnungswidrigkeiten ist in Rechnung zu stellen. Dagegen bestehen aber, wie sich auch aus der juristischen Literatur ergibt, grundlegende Bedenken. Nicht jede bußgeldbewehrte Regelverletzung wie unerlaubtes Parken und geringfügige Geschwindigkeitsüberschreitung darf „strafscharfend“ ins Gewicht fallen.

Was ist zu tun? Die Nutzungs- und Verwertungsmöglichkeiten der Daten der Ordnungswidrigkeitendatei sind einzuschränken, auch sind die Daten so früh wie nur möglich zu löschen. Ich will gerne einräumen, daß sich dies nicht zwingend aus dem Landesdatenschutzgesetz oder anderen Rechtsvorschriften herleiten läßt. Derzeit fehlt es an einer speziellen Bestimmung, die den für den Bürger bestehenden Gefahren angemessen Rechnung trägt, ohne die berechtigten Interessen der Bußgeldstellen zu negieren. Ich forderte deshalb das Innenministerium auf, sich für eine Schließung dieser Lücke einzusetzen, etwa durch Aufnahme geeigneter Vorschriften in den schon lange diskutierten Entwurf eines Gesetzes über das Verkehrszentralregister. Diesen Vorschlag übergang es bislang mit Schweigen. Es will jedoch mit mir gemeinsam dafür sorgen, daß die Bußgeldstellen die Daten im örtlichen Verkehrsregister in Zukunft rascher löschen.

- Den Belangen des Datenschutzes läuft aber auch zuwider, daß die Daten selbst solcher Bürger in die Ordnungswidrigkeitendatei eingestellt und beim Kraftfahrt-Bundesamt abgefragt werden, die innerhalb der auf der Zahlkartenverwarnung angegebenen 1-Wochen-Frist das Verwarnungsgeld zahlen. Dafür sehe ich keine Notwendigkeit. Nach meinen Berechnungen kann die Verwaltung diese Frist sowie eine auf Erfahrungswerten beruhende Übergangsfrist verstreichen lassen, ehe sie weitere Maßnahmen einleitet. Denn selbst dann bleibt ihr noch genügend Zeit, um das Verfahren innerhalb der Verjährungsfrist von drei Monaten zum Abschluß bringen zu können. Ich schlug deshalb dem Innenministerium vor, den Verfahrensablauf entsprechend zu ändern. Dem widersprach es mit der Begründung, der betroffene Bürger müsse aus Gründen eines fairen Verfahrens zum frühestmöglichen Zeitpunkt zum Tatvorwurf gehört werden; dies verlange, daß die Anfrage in Flensburg schon zwei bis drei Tage nach dem Tattag erfolge. Das überzeugt nicht: Bei dem von mir vorgeschlagenen Verfahren träte keine nennenswerte Verzögerung ein. Akzeptiert ist dagegen meine Initiative, daß Bußgeldstellen die vom Kraftfahrt-Bundesamt übermittelten Halterdaten

dann nicht in ihrer Ordnungswidrigkeitendatei speichern, wenn der Bürger das Verwarnungsgeld inzwischen gezahlt hat.

## 9. Teil: Der Bürger und seine soziale Stellung

### 1. Benachteiligt in der Gesellschaft — auch weniger Datenschutz?

#### 1.1 Psychisch Kranke

Psychisch Kranke stoßen immer noch auf erhebliche Vorurteile. Sie werden besonders leicht diskriminiert. Auch beim Umgang mit ihren Daten zeigt sich dies leider immer wieder.

##### 1.1.1 Brandmal im Adreßbuch

Ein Journalist bemerkte eines Tages: im Adreßbuch für Konstanz und Umgebung waren die Patienten des Psychiatrischen Landeskrankenhauses Reichenau unter dessen Anschrift „Feuersteinstraße 55“ aufgeführt und durch ein zusätzliches „p“ als Patienten besonders gekennzeichnet. Wie konnte es dazu kommen?

Die Gemeinde Reichenau wollte 1983 ihr Adreßbuch erneut auflegen. Sie publizierte ihre Absicht im Amtsblatt und wartete ab, welche Bürger dagegen Widerspruch einlegen. So recht, so gut: Dann beauftragte sie ihr Rechenzentrum, dem Adreßbuchverlag die Daten aller Einwohner mit Ausnahme der Widersprecher auf Magnetband zur Verfügung zu stellen. Niemand kam auf den Gedanken, die Daten der ca. 400 im Melderegister erfaßten Patienten des Psychiatrischen Landeskrankenhauses Reichenau zurückzuhalten. Das hatte besonders schlimme Folgen: denn einige Zeit zuvor ließ das Bürgermeisteramt diese Einwohner in seinem manuellen und automatisierten Melderegister mit einem Zusatz „p“ kennzeichnen, um es in Zukunft bei der Berechnung der Umlage für die Müllbeseitigung leichter zu haben. Diese Patienten waren nämlich bei der Umlage nicht zu berücksichtigen, da das Psychiatrische Landeskrankenhaus nicht an die kommunale Müllbeseitigung angeschlossen ist. Gewiß ging die Berechnung der Müllumlage der Gemeinde Reichenau seitdem leichter. Aber völlig übersehen hatte das Bürgermeisteramt, daß es den Patienten in der Einwohnerdatei durch das Anfügen des Zusatzes „p“ an die Straße und Hausnummer „Feuersteinstraße 55“ eine neue Anschrift gab und diese besonders schutzbedürftigen Personen brandmarkte.

Dieses Vorgehen des Bürgermeisteramts Reichenau verstieß in mehrfacher Hinsicht gegen den Datenschutz. Das Meldegesetz untersagt ausdrücklich, in einem Adreßbuch Daten psychisch Kranker zu veröffentlichen. Noch weniger geht es an, diese Personen zugleich mit einem besonderen Zusatz zu kennzeichnen und damit die letzten Zweifel zu beseitigen, ob es sich bei ihnen um Patienten oder um Ärzte oder Pfle-

gepersonal des Psychiatrischen Landeskrankenhauses handelt. Natürlich darf ein Bürgermeisteramt einen Einwohner im Melderegister auch nicht unter falscher Adresse führen. Auf meine Beanstandung hin bedauerte das Bürgermeisteramt seine Fehler, kaufte die wenigen noch vorrätigen Adreßbücher auf und vernichtete sie. Außerdem ließ es den Zusatz „p“ in seinem manuellen und automatisierten Melderegister löschen. Darüber hinaus traf es Vorkehrungen, daß in Zukunft im Adreßbuch Reichenau kein Patient des Psychiatrischen Landeskrankenhauses mehr erscheint.

#### 1.1.2 Wohngemeinschaft — Geld gegen Daten?

Psychisch Kranke und seelisch Behinderte brauchen nach ihrer Entlassung aus dem Psychiatrischen Krankenhaus oft noch Unterstützung und Hilfe, um sich wieder im Alltag zurechtzufinden. Zunehmend gibt es Wohngemeinschaften, die sich solcher Menschen annehmen. Der Erfolg ihrer Bemühungen hängt wesentlich davon ab, daß sie qualifizierte Fachkräfte als Mitarbeiter finden. Das wiederum kostet Geld. Die Landeswohlfahrtsverbände geben schon seit Jahren daher freiwillig Personalkostenzuschüsse. Um sicherzugehen, daß die Wohngemeinschaften diese richtig verwenden, lassen sie sich Nachweise vorlegen. Darüber kam es in der Vergangenheit immer wieder zu Spannungen zwischen Wohngemeinschaften und Sozialhilfe. Strittig war, wie die Nachweise aussehen müssen und welche Angaben darin über die einzelnen betreuten Personen zu machen sind. Die Wohngemeinschaften befürchten, das Vertrauensverhältnis zwischen Betreuern und betreuten Personen gerate in Gefahr und damit letztlich die soziale Wiedereingliederung der Betreuten, wenn sie zu detaillierte Informationen über diese Personen weitergeben müssen, um Zuschüsse zu erhalten. Schon in meinem letzten Tätigkeitsbericht (Landtags-Drucksache 8/4600, S. 89, 90) wies ich auf diese Problematik hin und forderte dazu auf, bei der Gestaltung des Zuschußverfahrens auf die Persönlichkeitssphäre der betreuten Personen soweit wie irgend möglich Rücksicht zu nehmen. Ich begrüße deshalb sehr, daß der Landeswohlfahrtsverband Baden bei der Überarbeitung seiner Förderrichtlinien mein Anliegen inzwischen berücksichtigte. Wohngemeinschaften müssen jetzt an das Sozialamt nur noch verschlüsselte Angaben weitergeben. Ich hoffe, daß dieses Beispiel Schule macht.

#### 1.1.3 Wer zahlt? — Vom Streit der Leistungsträger

Seit Jahren steigen die Ausgaben für Sozialleistungen. Verständlich ist, wenn deshalb jeder Leistungsträger sorgfältig prüft, ob er tatsächlich zahlen muß. Lehnt er dies ab, muß wegen unseres engmaschigen sozialen Netzes meist ein anderer einspringen. Dieser zahlt heutzutage freilich auch nicht gleich, sondern prüft, ob der ursprüngliche Adressat nicht doch der richtige war. Sieht er dies so, geht der Kampf ums liebe Geld erst richtig los. Er nimmt oft Formen an, die nicht nur engagierte Kritiker der Bürokratie in Har-

nisch bringen. Für den Datenschutz sind solche Vorgänge aus anderem Grund interessant: Objekt der Auseinandersetzungen sind häufig psychisch Kranke, deren persönliche und gesundheitliche Verhältnisse man dabei in einer oft peinlichen Art und Weise durchleuchtet. Im einzelnen geht es so zu:

Nimmt ein Psychiatrisches Krankenhaus einen Patienten auf, zahlt in der Regel zunächst die gesetzliche Krankenversicherung. Von Zeit zu Zeit prüft sie, ob es sich bei den Leistungen des Krankenhauses noch um „Krankenhauspflege“ im Sinne von § 184 RVO handelt; denn nur dann muß sie für die Kosten aufkommen. Um „Krankenhauspflege“ handelt es sich — so das Bundessozialgericht — immer dann, wenn die erforderliche Hilfe nur mit den besonderen medizinischen Möglichkeiten eines Krankenhauses möglich ist. Bei ihrer Entscheidung, ob dem so ist, wollen sich jedenfalls in Baden-Württemberg die Krankenkassen nicht allein auf ein Gutachten des Krankenhausarztes stützen, worin er schlicht die Frage der „Krankenhauspflege“ bejaht oder verneint. Ganz anders: Der Krankenhausarzt muß für sie einen Vordruck „Ärztlicher Zwischenbericht“ ausfüllen. Darin fragen die Krankenkassen u. a. nach der Diagnose und dem genauen Krankheitsverlauf und wollen vor allem auch die Therapie in allen Einzelheiten erfahren, beispielsweise die Art und Häufigkeit der ärztlichen Visiten und die genaue Dosierung der eingegebenen Medikamente. Nicht genug damit: Es geht auch um die konkreten Therapiemaßnahmen und um die Frage, ob „Hilfsbedürftigkeit bei den täglichen Grundverrichtungen“ vorliegt. Kommt die Krankenkasse anhand dieser Angaben zum Ergebnis, es handle sich nicht um „Krankenhauspflege“, lehnt sie die Kostenübernahme ab. Jetzt muß das Krankenhaus versuchen, das Geld von der Sozialhilfe zu bekommen, wenn der Patient selbst mittellos ist. Das Sozialamt wiederum ist seit 1983 durch ein Rundschreiben der beiden Landeswohlfahrtsverbände verpflichtet, für seine Entscheidung, ob ein „Pflegefall“ vorliegt, nun seinerseits einen „ärztlichen Zwischenbericht“ beim Krankenhaus anzufordern. Verneint es dies und können sich dann Krankenkasse und Sozialamt nicht einigen, muß letztlich das Sozialgericht entscheiden. Dies soll gar nicht so selten vorkommen.

Weil dieses Verfahren so bedrückend ist, tut rasche Abhilfe besonders not: Zum einen müssen Krankenkassen und Sozialhilfe ihre Maßnahmen stärker koordinieren; es ist schlechterdings nicht hinnehmbar, daß beide wegen desselben Vorgangs unabhängig voneinander „ärztliche Zwischenberichte“ anfordern. Zum anderen sollten beide den behandelnden Arzt entscheiden lassen, ob es sich um „Krankenhauspflege“ oder um einen „Pflegefall“ handelt. Sie könnten ihm ja einen Katalog der maßgeblichen Kriterien an die Hand geben, um etwaige Fehlbeurteilungen von vornherein zu vermeiden. Der Krankenhausarzt sollte einen „ärztlichen Zwischenbericht“ allenfalls dann ausfüllen müssen, wenn er sich trotz Beurteilungskatalog zwischen den Alternativen „Krankenhauspflege“ oder „Pflegefall“ nicht entscheiden kann.

Besonders schlecht sind psychisch Kranke daran, die nicht in einer gesetzlichen Krankenversicherung und zugleich mittellos sind. Hier muß die Sozialhilfe auf jeden Fall aufkommen; bloß sind ihre Leistungen unterschiedlich hoch, je nachdem, ob es „Krankenhauspflege“ oder ein „Pflegefall“ ist. Trotzdem: Sobald beim Sozialamt ein Antrag auf Sozialhilfe eingeht, fordert es stereotyp den „ärztlichen Zwischenbericht“ an. Ich verstehe nicht, warum die Sozialämter schon zu einem so frühen Zeitpunkt stets so detaillierte Informationen über die Art der Erkrankung und die Therapiemaßnahmen benötigen. Sie sollten doch ebenso wie die gesetzlichen Krankenkassen zunächst davon ausgehen können, daß ein Krankenhaus einen psychisch Kranken, den es aufnahm, jedenfalls in der ersten Zeit seines Aufenthalts ärztlich behandelt und nicht bloß pflegt. Manchem Kranken, der rasch das Krankenhaus wieder verlassen kann, bliebe dann der „ärztliche Zwischenbericht“ erspart.

Meine Vorstöße beim Sozialministerium, den Landeswohlfahrtsverbänden und den Verbänden der Krankenkassen stießen bislang auf nahezu taube Ohren. Die meisten meinen, man könne die Entscheidung nicht stärker als bisher den Ärzten überlassen. Ich kann nur hoffen, daß dies nicht das letzte Wort ist und alle nach Lösungen suchen, die Persönlichkeitsphäre der psychisch Kranken besser zu schützen, als dies bislang geschieht.

### 1.2 Schwerbehinderte

Entgegen mancher anderen Äußerung wird nicht jeder, der es möchte, als Schwerbehinderter anerkannt. Wer dies anstrebt, muß einiges auf sich nehmen. Am Anfang steht ein Vordruck; darauf hat er detaillierte Angaben über seine Behinderung zu machen. Die Vordrucke für Schwerbehinderte weisen wie viele andere amtliche Vordrucke auch ganz erhebliche Mängel auf:

- Besonders zu kritisieren ist die Art und Weise, wie sich die Versorgungsämter darauf ermächtigen lassen, Auskünfte einzuholen und Akten beizuziehen. Da heißt es in dem Vordruck wörtlich:

„Ich erkläre mich damit einverstanden, daß das Versorgungsamt die für die Feststellung erforderlichen Auskünfte einholt und die über mich bei Ärzten, Krankenanstalten, Behörden und Trägern der Sozialversicherung geführten Aktenvorgänge einschließlich der Untersuchungsunterlagen (z. B. Krankenpapiere, Aufzeichnungen, Krankengeschichten, Untersuchungsbefunde, Röntgenbilder) zur Einsicht beizieht, auch wenn nicht sämtliche Teile dieser Aktenvorgänge für die Feststellung erforderlich sind und wenn diese Unterlagen von Ärzten stammen, die von mir im Antrag nicht ausdrücklich benannt worden sind. Ich genehmige die Verwertung dieser Unterlagen im Feststellungs- bzw. sonstigen Verwaltungsverfahren der Versorgungsverwaltung und entbinde die beteiligten Ärzte von ihrer Schweigepflicht.“

So darf man es gewiß nicht machen. Eine solche Einwilligung ist aus zwei Gründen unwirksam:

Zum einen ist sie zu unbestimmt. Praktisch gibt sie dem Versorgungsamt die Möglichkeit, bei jedem Arzt, jeder Behörde und jedem Träger der Sozialversicherung Auskünfte einzuholen und Unterlagen anzufordern. Seine Anfrage muß nicht einmal in Zusammenhang mit der

Behinderung stehen. Was dies letztlich bedeutet, kann der Antragsteller in aller Regel gar nicht überblicken. Er gibt dem Versorgungsamt praktisch einen Freibrief, sich überall über ihn zu erkundigen.

Fehlerhaft ist auch die Art und Weise, wie die Einwilligungserklärung auf dem Vordruck steht. Jeder nämlich, der den Antrag unterschreibt, unterschreibt damit zugleich sie. Eine Rechtsgrundlage für einen solchen Automatismus gibt es nicht. Der Vordruck degradiert die höchstpersönliche Entscheidung in die Einwilligung zu einem reinen Formalakt. Auch tut der Vordruck so, als ob es im Verfahren auf Anerkennung als Schwerbehinderter immer nötig sei, Auskünfte einzuholen und Unterlagen beizuziehen.

- Besonders schlecht sind Ausländer daran: ihnen muß die Ausländerbehörde auf dem Antrag zusätzlich bescheinigen, daß sie sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten. Auf diese Weise erfährt die Ausländerbehörde immer, daß der Ausländer als Schwerbehinderter anerkannt sein will, obwohl sie dies nichts angeht. Nicht genug: Meist füllt der Ausländer zunächst den Vordruck aus und beschafft sich dann die Bescheinigung der Ausländerbehörde. Diese sieht deshalb auch noch, welche Angaben er machte. Ich meine, man kann hier anders vorgehen: In aller Regel dürfte es genügen, wenn der Ausländer dem Versorgungsamt seinen Paß vorlegt. Aus ihm ersieht es, ob und bis wann er Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung hat. Sollte dies ausnahmsweise einmal nicht reichen, sollte der Ausländer die Bescheinigung auf einem besonderen Vordruck beschaffen können.

Das Landesversorgungsamt erklärte sich bereit, meine Vorschläge zu übernehmen. So sehr ich dies begrüße, beruhigen kann es mich nicht — gibt es doch im Sozialbereich noch viele andere Vordrucke mit ähnlicher „Generalvollmacht“. Ebenso aus rechtlichen wie aus menschlichen Gründen sollte man sie ändern. Viele Empfänger sozialer Leistungen bedrückt sehr, daß sie hierauf angewiesen sind. Ihr Unbehagen steigert sich natürlich, wenn sie, um Hilfen zu erhalten, einen Offenbarungseid ablegen und praktisch auf das Einhalten aller auch zu ihrem Schutz geschaffenen Berufs- und Amtsgeheimnisse verzichten sollen. Nicht jeder von ihnen hat schon eine solche Hornhaut, daß ihn diese Vorgehensweise kalt läßt, und nicht jeder, der darüber sein Unbehagen zum Ausdruck bringt, hat etwas zu verbergen.

### 1.3 Ausländische Arbeitnehmer — wozu ihr Paß herhalten muß

Ausländer haben nach unserer Verfassung ebenso wie Deutsche das Recht, grundsätzlich selbst zu bestimmen, was sie anderen über sich preisgeben. Auch sie genießen den Schutz, den das Datenschutzrecht den Bürgern unseres Landes bietet. Damit unvereinbar ist die Praxis von Bürgermeister- und Finanzämtern, Vermerke in die Pässe der Ausländer einzutragen.

- So muß ein Ausländer beim Abholen seiner Lohnsteuerkarte damit rechnen, daß seine Gemeinde in seinem Paß einen Stempelvermerk anbringt, aus dem sich er-

gibt, daß er eine Lohnsteuerkarte erhielt. Dieses erstmals für das Steuerjahr 1984 angewandte Verfahren geht auf eine Weisung der Oberfinanzdirektionen an die Gemeinden zurück. Die Finanzverwaltung will auf diese Weise sicherstellen, daß der ausländische Arbeitnehmer nicht mehrfach eine Lohnsteuerkarte erhält. Dieses Vorgehen steht nicht in Einklang mit dem Steuergeheimnis. Durch den Eintrag erfährt nämlich jeder, dem der Ausländer seinen Paß vorlegen muß, daß er eine Lohnsteuerkarte hat. Die Tatsache dürfte aber nicht offenbart werden, da sie unter das Steuergeheimnis fällt. Denn dieses schützt alle Angaben, von denen ein Amtsträger im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens in Steuersachen Kenntnis erhält.

- Ein Ausländer, der seinen Arbeitsplatz im Bundesgebiet aufgibt und endgültig in seine Heimat zurückkehrt, kann vor Ablauf des Steuerjahres seinen Lohnsteuerjahresausgleich durchführen. Die Tatsache, daß er einen solchen Antrag stellte, soll das Finanzamt im Paß des Ausländers vermerken. So jedenfalls sieht es die Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zur Ausführung des Ausländergesetzes vom 1. August 1984 ausdrücklich vor. Anscheinend will das Innenministerium damit sicherstellen, daß sich ein ausländischer Arbeitnehmer nicht nur formal abmeldet, kurze Zeit später aber wieder einreist und erneut eine Arbeit aufnimmt. Das berechtigt freilich noch lange nicht dazu, das Steuergeheimnis zu verletzen. Genau dies geschieht aber durch den Eintrag im Paß. Jeder, der ihn zu sehen bekommt, kann aus ihm entnehmen, daß sein Inhaber einen vorzeitigen Lohnsteuerjahresausgleich beantragte.

#### 1.4 Umsiedler im Rechenzentrum?

Ein Umsiedler aus der DDR lief Gefahr, Opfer überhöhter Anforderungen an die Datensicherung zu werden. Ein regionales Rechenzentrum wollte ihn vorübergehend einstellen, damit er in der Bundesrepublik Fuß faßt. Er sollte im Rechenzentrum seine EDV-Kenntnisse auffrischen und vertiefen. Ein besorgter Benutzer des Rechenzentrums fragte mich, ob ein solcher Mann nicht ein zu großes Sicherheitsrisiko sei. Diese Befürchtung vermag ich nicht zu teilen. Zwar ist für ein Rechenzentrum außerordentlich wichtig, zuverlässige Mitarbeiter zu haben. Allein die Tatsache, daß jemand zuvor in der DDR gewohnt hat, rechtfertigt nicht den Schluß, er sei für ein Rechenzentrum ein nicht vertretbares Sicherheitsrisiko. Dazu bedürfte es anderer Umstände.

#### 1.5 Wo Daten Beschuldigter und Verurteilter landen

Ein Bürger informierte mich darüber, daß eine Staatsanwaltschaft die Druckerei einer Vollzugsanstalt beauftragt hatte, 16 000 gebrauchte Aktendeckel auf den beiden noch unbenutzten Innenseiten zu bedrucken. Das Bedenkliche an dieser Sache war, daß diese Aktendeckel Einzelheiten über den Gang von Ermittlungs- oder Strafverfahren gegen mit vollem Namen bezeichnete Bürger enthielten. So konnte man beispielsweise lesen:

„Müller, Karl, 32 Js 7000/77, Az. 1. Instanz: Cs 20/78, Trunkenheit im Straßenverkehr, Eingang der Anzeige am 22. 11. 1977, Antrag auf Strafbefehl am 10. 02. 1978 an Amtsgericht A, Urteil vom 04. 04. 1978. Vorsitzender: Richter am Amtsgericht B, Sitzungsvertreter: Rechtsreferendar C. Antrag wegen vorsätzlicher Trunkenheit im Straßenverkehr: 50 Tagessätze à 25 DM = 1 250 DM, Fahrerlaubnis wird entzogen, Führerschein eingezogen. Sperrfrist für die Wiedererteilung der Fahrerlaubnis von 8 Monaten. Entscheidung: Wegen fahrlässiger Trunkenheit im Straßenverkehr 35 Tagessätze à 25 DM = 875 DM, Fahrerlaubnis wird entzogen, Führerschein eingezogen, Sperrfrist von 4 Monaten. Rechtskraft.“

Oder:

„Maier, Otto, 27 Js 3000/77, Az. 1. Instanz III Ds 140/77, wegen Diebstahls, Eingang der Anzeige am 27. 05. 1977, Antrag an Amtsgericht D: 02. 11. 1977. Hauptverhandlung am 30. 11. 1977, Vorsitzender: Richter am Amtsgericht E, Sitzungsvertreter: Staatsanwalt F. Verfahren gemäß § 153 a Abs. 2 StPO vorläufig eingestellt gegen Zahlung von 1 000 DM zugunsten der Lebenshilfe für geistig Behinderte, zahlbar in monatlichen Raten von 200 DM. Vorläufig eingestellt wurde bereits das Verfahren 27 Js 260/77 (3 Ds 53/77) und zwar in der Hauptverhandlung vom 25. 05. 1977. Damalige Geldbuße: 900 DM. Der Angeklagte ist dieser Auflage in voller Höhe nachgekommen. Da zwischen sämtlichen Straftaten, die alle vor der stationären Alkoholentziehungskur begangen wurden, ein zeitlicher Zusammenhang besteht, die Taten auf die Alkoholabhängigkeit zurückzuführen sind, vgl. beiliegendes Schreiben des Therapie-Krankenhauses M, der Angeklagte zwischenzeitlich die Kur mit Erfolg besucht hat, der Schaden in allen Fällen wiedergutmacht ist und einschlägige Vorstrafen des Angeklagten nicht vorliegen, erscheint m. E. Einstellung nach § 153 a Abs. 2 StPO vertretbar.“

Diese Beispiele ließen sich beliebig fortsetzen. Zwischen einem Aktendeckel waren sogar noch einzelne Aktenblätter.

Die Staatsanwaltschaft begründete mir gegenüber ihre Maßnahme, auch die beiden restlichen Seiten bedrucken zu lassen, mit ihrer leeren Kasse. Um den Dienstbetrieb überhaupt aufrechterhalten zu können, sei sie gezwungen, jede erdenkliche Möglichkeit, Mittel einzusparen, zu ergreifen. Sie erklärte sich jedoch bereit, künftig aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes Aktendeckel erst nach Schwärzen der Namen an die Anstaltsdruckerei zu versenden. Dies hielt ich nicht für ausreichend, da die Beschäftigten der Anstaltsdruckerei die Betroffenen möglicherweise auch aufgrund anderer Angaben auf den Aktendeckeln identifizieren können. Zudem hatte ich Zweifel, ob die Staatsanwaltschaft tatsächlich auf Tausenden von Aktendeckeln den Namen so schwärzen würde, daß er nicht mehr lesbar ist. Ich wandte mich daher an das Justizministerium, das volles Verständnis für meine Bedenken hatte. Es wies die Staatsanwaltschaft an, künftig von solchen Druckaufträgen abzusehen. Falls erforderlich, sollte sie von vornherein doppelseitig bedruckte Aktenhüllen beschaffen.

#### 1.6 Rosa Listen über Homosexuelle?

Führt die Polizei rosa Listen über Homosexuelle? Werden Homosexuelle in Polizeidateien gespeichert? Was geschieht mit den Daten, die die Polizei an Treffpunkten erhebt, die Homosexuelle bevorzugen? So oder ähnlich lauten seit Jahren Anfragen zahlreicher Bürger, die befürchten, allein wegen ihrer Veranlagung bei der Polizei gespeichert zu sein. Manch einer fügt von vornherein hinzu, er könne den Versicherungen der Polizei, dies geschehe nicht, einfach keinen Glauben schenken. Dagegen spre-

che das Verhalten der Polizei „vor Ort“. Leider kann ich diesen Bürgern ihre Angst nicht nehmen — ich kann weder bestätigen noch dementieren, daß die Polizei rosa Listen oder Sonderdateien über homosexuell veranlagte Mitbürger führt. Woran liegt das? Die Polizei läßt es mich nicht kontrollieren. Ihre Begründung: Die vom Sittendezernat geführten Dateien dienen nur behördeninternen Zwecken, aus ihnen würden keine Auskünfte an andere Behörden erteilt. Solche Dateien aber dürfe der Datenschutzbeauftragte nach dem Landesdatenschutzgesetz nicht kontrollieren. Ich erfahre dann zwar, daß die Polizei Treffpunkte Homosexueller überwacht, weil diese in den letzten Jahren vermehrt Täter und Opfer strafbarer Handlungen waren; allerdings geschehe dies in der Regel nur im Zusammenhang mit einer konkreten Straftat oder Ordnungswidrigkeit. Man liefert mir sogar Zahlen, die belegen sollen, wie häufig Homosexuelle Opfer von Straftaten wurden. Man sagt mir auch, daß sich die Beamten vor Ort erforderlichenfalls einen Namen notieren, um durch eine spätere Abfrage der polizeilichen Informationssysteme feststellen zu können, ob der Angetroffene gesucht wird oder schon einmal eine bestimmte Straftat begangen hat. Verlaufe die Überprüfung negativ, streiche der Beamte den Namen in seinem Notizbuch. Selbstverständlich speichere die Polizei keinen der Überprüften in einer Liste oder Polizeidatei — es sei denn, sie leite gegen ihn ein Ermittlungsverfahren wegen einer Straftat ein. Damit behandle die Polizei den homosexuell veranlagten Bürger nicht anders als andere Bürger, die einer strafbaren Handlung verdächtig seien. Kurzum — die Polizei weist entschieden zurück, daß sie rosa Listen oder Homosexuellen-dateien führt. Entsprechendes erklärt auch das Innenministerium im Landtag. Ich will dies alles gerne glauben, nur — solange ich mich nicht selbst davon überzeugen konnte, kann ich keine Unbedenklichkeitsbescheinigung erteilen. Läge es nicht im Interesse aller, wenn ein unabhängiges Organ wie der Datenschutzbeauftragte Erhebung und Verarbeitung von Dateien dieses Personenkreises umfassend prüfen könnte? Wahrscheinlich könnte dann nicht wenigen eine ganz unbegründete Sorge genommen werden.

Anmerkung: So wie ich denkt auch ein Polizeichef, bei dem ich eine entsprechende Prüfung durchführen wollte. Er sah sich jedoch kraft höherer Weisung daran gehindert, mir einen Blick in seine Unterlagen zu gestatten.

## **2. Wie steht es um das Sozialgeheimnis?**

Wer auf soziale Hilfen angewiesen ist, braucht besonderen Schutz. Deshalb gibt es das Sozialgeheimnis. Leider erleben viele Bürger, daß es mit dessen Wahrung nicht immer zum besten steht.

### **2.1 EDV-Ausdrucke unbemerkt verschwunden**

Ende 1983 lag in meiner Post ein Päckchen EDV-Ausdrucke mit vertraulichen Angaben über Versorgungsberechtigte. Im einen Stapel war unter anderem zusammengestellt, wer welche orthopädischen Hilfsmittel erhielt und was dies kostete. Der andere Stapel enthielt Mitteilungen der Versorgungsämter an die orthopädischen Versorgungsstellen, wobei außer den Namen und Anschriften auch das Rentenzeit-

chen der Versorgungsberechtigten genannt war. Solche Ausdrücke kann das Landesversorgungsamt im RSJW — dem Gemeinsamen Rechenzentrum des Sozial-, Justiz-, Wirtschafts-, Finanz- und Innenministeriums — ausdrücken. Ich wollte vor allem aufklären, ob und wann das RSJW und das Landesversorgungsamt den Verlust der Ausdrücke bemerkt hatten. Das Ergebnis war enttäuschend: Beide waren ahnungslos — und das, obwohl seit dem Druck dieser Listen bereits über 20 Tage verstrichen waren. Zudem war dies nicht der erste Fall dieser Art: Schon 1982 hatte das RSJW nicht bemerkt, daß jemand in seinem Rechenzentrum unbefugt EDV-Listen mit Angaben über seine Bediensteten erstellte und dann außer Haus brachte. Die wichtigste Frage für die Verantwortlichen im RSJW war leider wieder nicht, wieso die EDV-Ausdrücke verschwinden konnten. Wie 1982 ging bei ihnen auch diesmal das große Rätselraten los, welcher Bedienstete des RSJW die EDV-Listen wohl aus dem Rechenzentrum herausgeschmuggelt hat. Freilich verlief die Suche ergebnislos — wen wundert dies schon: bei Computerdelikten — einmal unterstellt, es sei hier eines gewesen — ist wegen fehlender Spuren ein Täter selten auffindig zu machen.

Wie man künftig im RSJW das Verschwinden irgendwelcher Ausdrücke wenn schon nicht ganz verhindern, so doch zumindest schnell bemerken will, ist bis heute nicht gelöst. Um zu verstehen, daß dies eine gravierende Sicherheitslücke im RSJW ist, muß man wissen: Das RSJW verarbeitet in seinem Computer die Daten von 800 000 Behinderten und 250 000 Empfängern von Kriegsopferversorgung. Darüber hinaus speichert es von ca. 20 000 Einsprechern gegen die Erweiterung des Flughafens Echterdingen außer Name und Anschrift auch Angaben über den Inhalt ihres Einspruchs. Damit nicht genug: registriert sind im RSJW ferner mehr als 2,5 Millionen Bürger, die früher an Röntgenreihenuntersuchungen teilnahmen. Schließlich erstellen seine Computer im Jahr ca. 150 000 Mahnbescheide für die Amtsgerichte Stuttgart und Bad Cannstatt. Zudem ist das RSJW Mittelpunkt eines weit verzweigten Daten-netzes, an das mehr als 17 Behörden — darunter Ministerien, Regierungspräsidien und Bauämter — angeschlossen sind.

Weil das RSJW so umfassende Aufgaben wahrzunehmen hat, begann ich schon 1982, dessen Datensicherungsmaßnahmen zu überprüfen. Ich stellte fest, daß manches im argen lag und informierte die betroffenen Ministerien. Aufgrund weiterer Kontrollen ließ ich 1983 das damals für das RSJW federführende Wirtschaftsministerium wissen:

- Jede Behörde, die das RSJW nutzt, kann nicht nur ihre eigenen, sondern ohne weiteres auch Daten und Programme anderer an das RSJW angeschlossener Behörden verarbeiten.
- Beim RSJW, das noch nie systematisch die Sicherheit seiner Datenverarbeitung überprüfte, fehlt ein geschlossenes Sicherheitskonzept.
- Behörden, die das Rechenzentrum nutzen, informierte das RSJW nicht über seine Sicherheitslücken.
- Das RSJW konnte nicht einmal sagen, wer im Rechenzentrum welche Aufgaben hat und wie diese zu erfüllen

sind, welche Dienstanweisungen gelten und wie z. B. der Katastrophenplan aussieht.

Jedem EDV-Spezialisten ist damit klar, daß vor diesem Hintergrund das unbemerkte Verschwinden der EDV-Ausdrucke im RSJW noch ein Randproblem war. Leider hat sich die Datensicherung beim RSJW bis jetzt nicht wesentlich verbessert. Wirtschaftsministerium und RSJW beantworteten meine Schreiben immer erst nach Monaten, teils erst nach mehreren Mahnungen, und nannten so gut wie nie konkrete Verbesserungen. Das jetzt zuständige Innenministerium ließ mich wissen, es wolle die Datensicherung im RSJW durch ein besonderes Sicherheitsprogramm verbessern. Dringend notwendig ist, diese Absicht schnell in die Tat umzusetzen.

## 2.2 Fahndung nach Vätern und säumigen Zahlern

Jugendämter stehen immer wieder vor der wenig angenehmen Aufgabe, wegen einer Vaterschaftsfeststellung oder eines Unterhaltsanspruchs den Aufenthalt einer bestimmten Person zu ermitteln. Bei ihren Recherchen müssen sie zwangsläufig denen, die ihnen weiterhelfen sollen, Informationen über den Gesuchten geben. Beschränken sie sich dabei auf das Notwendige, ist nichts dagegen zu sagen. Nicht mehr gedeckt durch § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X war freilich eine Fahndungsmethode, die sich über das ganze Bundesgebiet erstreckte:

Der Zeitschrift „Amtsvormund“ legte das Deutsche Institut für Vormundschaftswesen bis vor kurzem regelmäßig ein Suchblatt bei. Darin war jede Person, die man suchte, mit folgenden Daten aufgeführt: Name, Geburtstag, Geburtsort, Beruf, letzter bekannter Aufenthalt, ersuchende Stelle und deren Aktenzeichen. Durch diese Fahndungsaktion konnte jeder, der das Suchblatt las, Einzelheiten über die persönlichen Verhältnisse der Gesuchten erfahren. Das waren nicht wenige; denn die Zeitschrift „Amtsvormund“ bezogen nicht nur nahezu alle Jugend- und Sozialämter, sondern auch andere interessierte Personen. Weil es keinerlei Regelung darüber gab, wann ein Jugendamt eine solche Fahndungsaktion in Gang setzen konnte, passierte es schon hin und wieder, daß selbst jemand ins Suchblatt kam, der überhaupt nicht wußte, daß ihn ein Jugendamt sucht. Diese öffentliche „Fahndung“ überschritt sicher das Maß des Erforderlichen. Hinzu kommt, daß nach Meinung vieler ihre Erfolgsaussichten recht spärlich waren. Wie dem auch sei: Das Institut für Vormundschaftswesen hat inzwischen die Herausgabe des Suchblatts eingestellt.

## 2.3 Information des Bürgers — ein selbstverständliches Gebot?

Für jede Verwaltung, die Bürgerfreundlichkeit auf ihre Fahnen schreibt, müßte es selbstverständlich sein, den Bürger genau zu informieren, ob er ihre Fragen beantworten muß oder nicht, ehe sie ihn befragt. Dieser Grundsatz ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip; ausdrücklich verankert ist er zudem in § 9 Abs. 2 LDSG und § 9 Abs. 2 BDSG. Leider sieht die Praxis gerade auch im Sozialbereich oft ganz anders aus.

- Immer wieder sagen Behörden den Bürgern überhaupt nicht, in welcher Rechtsvorschrift steht, daß er Auskunft zu geben hat. Teils ist dies Gedankenlosigkeit oder schlichte Unkenntnis, teils erklärt es sich aus den echten Schwierigkeiten, die viele Behörden mit der Hinweispflicht haben. Andere wiederum scheinen immer noch anzunehmen, sie dürften den Bürger alles fragen, was sie für sinnvoll und zweckmäßig halten, und der Bürger müsse ihnen alles beantworten. Mag sein, daß vielen Behörden ein solcher Grundsatz wünschenswert erscheint; es gibt ihn jedoch selbstverständlich nicht. Er stünde zudem in offenkundigem Gegensatz zum Recht des Bürgers, grundsätzlich selbst zu entscheiden, was er wann wem über sich sagen will. Niemand kann deshalb den Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung ersparen, sich selbst einmal klar zu werden, ob und wenn ja auf welcher konkreten Rechtsvorschrift ein Bürger zur Mitwirkung verpflichtet ist.
- Wenn die Behörden im Rahmen von Befragungen oder Untersuchungen schon Hinweise geben, entsprechen sie oft nicht der Rechtslage. Viele überinterpretieren Auskunftspflichten der Bürger und wollen damit von ihnen mehr wissen als sie zu sagen haben:
- So fragen z. B. Sozialämter unterhaltspflichtige Angehörige von Sozialhilfeempfängern nach Name, Geburtstag, Familienstand, Beruf, Wohnung, Einkommen und Verdienst ihrer Kinder, obwohl sie dies überhaupt nichts angeht. Ein Sozialamt berief sich dazu noch auf § 116 Abs. 1 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG). Dort heißt es aber nur, daß der Unterhaltspflichtige Auskunft über seine eigenen Einkommens- und Vermögensverhältnisse geben muß.
  - In einem anderen Fragebogen erkundigt sich ein Sozialamt unter Hinweis auf § 116 BSHG sogar bei einem Unterhaltspflichtigen, ob der Sozialhilfeempfänger Vermögen besitzt und, wenn ja, welches. Damit erweckt es den irrigen Eindruck, auch hierüber müsse der Adressat Auskunft geben.
- Besonders kraß trieb es ein Jugendamt: Es wollte vom Arbeitgeber des Vaters eines nichtehelichen Kindes erfahren, was dieser verdient und berief sich dazu auf § 116 BSHG. Diese Regelung gilt aber, wie Mitarbeiter von Jugendämtern eigentlich wissen sollten, nur, wenn es um Sozialhilfeleistungen geht. Der Arbeitgeber mußte also keineswegs die gewünschte Auskunft geben.

Um Mißverständnisse zu vermeiden, sei bemerkt: Meine Kritik richtet sich nicht dagegen, daß Sozialbehörden solche Fragen überhaupt stellen. Fragen dürfen sie grundsätzlich wie jeder andere alles. Ich kritisiere, daß sie dem Bürger nicht klaren Wein darüber einschenken, welche Informationen er kraft welcher Rechtsvorschrift geben muß und welche nicht. Die Befürchtung vieler Behörden, dann würden sie nicht mehr die benötigten Informationen erhalten, teile ich nicht. Wer so denkt, unterschätzt die Bereitschaft des Bürgers mitzuwirken. Damit alles funktioniert, muß freilich die Verwaltung den Bürger als Partner begreifen und in ihm nicht nur den Lieferanten von Informationen sehen.

### 3. Der verwaltete Mitarbeiter

Den Angehörigen des öffentlichen Dienstes geht es keineswegs so viel anders als anderswo Beschäftigten. Wie in der Privatwirtschaft rationalisieren auch öffentliche Arbeitgeber ihre Personalverwaltung und versuchen auf diese Weise, ihre Personalkosten zu senken. Ein wichtiges Hilfsmittel dabei ist der Computer. Er hält deshalb in zunehmendem Maße Einzug in der Personalverwaltung der öffentlichen Hand. Einzelne Personaldatensysteme sind schon im Einsatz, andere noch in der Planung. Ich nenne nur solch schöne Bezeichnungen wie UPS, PSA, PAISY. Gewiß, diese Systeme produzieren in der öffentlichen Verwaltung bisher keine umfassenden Persönlichkeitsbilder. Auch erfassen sie noch nicht in allen Einzelheiten Leistungen und Verhalten der Mitarbeiter. Gleichwohl wäre es völlig verfehlt, sich nach diesem Befund beruhigt zurückzulehnen und zur Tagesordnung überzugehen. Außer Frage steht nämlich: Die automatisierte Personaldatenverarbeitung führt zu einer stärkeren Abhängigkeit der Mitarbeiter. Jedes einmal über sie erfaßte Datum steht für alle Zukunft in Sekundenschnelle zur Verfügung und läßt sich viel leichter als bisher für alle möglichen Zwecke auswerten. Für die Lohnabrechnung gespeicherte Fehlzeiten kann man eben nicht nur für diesen Zweck, sondern auch dazu benutzen, häufiger erkrankte Mitarbeiter herauszufiltern. Ein Weiteres kommt hinzu: Diese Systeme sind so angelegt, daß sie der öffentliche Arbeitgeber jederzeit ausbauen und damit auch ihre Einsatzmöglichkeiten wesentlich steigern kann. Dies alles zwingt dazu, die Entwicklung der Personaldatensysteme und die damit verbundenen Risiken für die Mitarbeiter sorgfältig zu beobachten. Unausweichlich sind auch so bald wie möglich Vorschriften über den Arbeitnehmerdatenschutz zu schaffen. Die Regelungen in den Datenschutz-, Beamten- und im Tarifrecht reichen keineswegs aus, der neuen Entwicklung in angemessener Weise zu begegnen. Dabei würde ich mir etwas mehr Elan vom Innenministerium wünschen, als es bei der Überarbeitung des landeseinheitlichen Personalbogens an den Tag legte. Anstatt sich zu meinen detaillierten Vorschlägen zu dessen Neugestaltung in der Sache zu äußern, erhielt ich nach über zwei Jahren die erstaunliche Antwort, es sehe im Personalbogen „keine datenschutzgesetzlichen Probleme, da der Personalbogen nicht zur Datenspeicherung innerhalb von Dateien dient“. So ist es nun wahrlich nicht: Beim Landesamt für Besoldung und Versorgung sind zahlreiche Angaben aus dem Personalbogen gespeichert. Zudem sollte eigentlich auch das Innenministerium wissen, daß seit dem Volkszählungsurteil gerade die Fragen, welche Daten eine Behörde bei Bewerbungen und im Rahmen eines Dienst- oder Arbeitsverhältnisses erheben darf, von grundlegender Bedeutung sind. Wie wichtig es ist, gerade hier klare Verhältnisse zu schaffen, zeigt meine tägliche Arbeit immer wieder: Da legt doch glatt ein Landratsamt seinem Kreistag in öffentlicher Sitzung eine Bewerberliste vor, in der neben den üblichen Bewerberdaten auch die Konfession aufgeführt war. Da müssen Mitarbeiter, damit sie Beihilfe erhalten, Arztrechnungen einreichen, auf denen die Diagnose steht. Läßt sich letzteres schon nicht ändern, ist besonders wichtig, Beihilfe- und Personalstelle voneinander zu trennen. Denn nur dann ist halbwegs sichergestellt, daß die Kenntnisse über den Gesundheitszustand eines Mitarbeiters nicht unkontrollierbar in Personalmaßnahmen einfließen. Staunen muß man auch, wenn man hört, was Landesbedienstete alles angeben müssen, um einen Gehaltsvorschuß zu erhalten. Der Mitarbeiter muß die Gegenstände, die er kaufen will oder gekauft hat, nennen, Ange-

bote oder Rechnungen vorlegen und den Anlaß — wie Eheschließung, Gründung eines eigenen Hausstandes oder Totalschaden eines zum Dienstreiseverkehr zugelassenen Pkw — angeben. Nicht genug damit: Auf dem Vordruck des Landesamts für Besoldung und Versorgung, worin das alles einzutragen ist, muß die jeweilige Beschäftigungsbehörde noch bestätigen, daß das Beschäftigungsverhältnis nicht vor Ablauf der voraussichtlichen Rückzahlung des Gehaltsvorschusses endet. Gewiß muß Ordnung sein: doch frage ich mich, ob es nicht auch anders ginge. Etwa so: Der Mitarbeiter läßt sich zunächst von seiner Personalstelle auf einem besonderen Vordruck bescheinigen, daß er während der Tilgungszeit des beantragten Vorschusses voraussichtlich noch dort beschäftigt ist. Er leitet dann seinen Antrag unmittelbar dem Landesamt für Besoldung und Versorgung zu und fügt dem Antrag die Bescheinigung bei. Warten wir ab, wie sich das Finanzministerium entscheidet.

## 10. Teil: Sorgen der Bürger

### 1. Allgemeines

Meine Darstellung der Sorgen der Bürger im letzten Tätigkeitsbericht stieß nicht auf ungeteiltes Wohlwollen. Die Landesregierung wies mit erhobenem Zeigefinger darauf hin, sie enthalte eine Reihe von Fällen, „die mit dem Datenschutz nach dem Landesdatenschutzgesetz nichts oder nur am Rande zu tun habe“. Insoweit hätte ich die Grenzen meiner durch § 16 LDSG umrissenen Überwachungsaufgabe überschritten. Diese Kritik läuft letztlich auf den Vorwurf hinaus, ich hätte mich zu intensiv der Sorgen der Bürger angenommen. Betroffen bin ich über sie allein schon deshalb, weil sie von einer Landesregierung kommt, die sich erklärtermaßen zu einer Politik der Bürgerfreundlichkeit bekennt. Die Kritik ist aber auch in der Sache nicht gerechtfertigt: Gerade Vertreter der Landesregierung betonten im Sommer 1982 während der Beratungen des Gesetzes zur Änderung des Landesdatenschutzgesetzes, das meine Kontrollbefugnis auf die Datenverarbeitung in Dateien beschränkte, immer wieder, meinem Amt sei natürlich weiterhin unbenommen, Behörden und Bürger in Fragen des Datenschutzes auch dann zu beraten, wenn keine Datenverarbeitung in Dateien nach dem Landesdatenschutzgesetz vorliege. Sollte das ausgerechnet die Landesregierung nicht mehr wissen?

Die Sorgen der Bürger schildere ich im jährlichen Tätigkeitsbericht nicht, um den Landtag über schwierige Probleme des Datenschutzes zu informieren oder ihn gar auf erhebliche Differenzen mit meiner Kontrolle unterliegenden Behörden aufmerksam zu machen. Mein Ziel ist ein anderes: Ich möchte mit dieser Schilderung Landtag, Landesregierung und der interessierten Öffentlichkeit aufzeigen, wo neben all dem, was in den grundsätzlichen Teilen des Tätigkeitsberichts steht, den Bürger beim Umgang mit seinen Daten der Schuh drückt, welche Sorgen ihn umtreiben und wodurch er sich gefährdet sieht. Ich meine: Landtag und Landesregierung benötigen solche Informationen, wenn sie in Fragen des Datenschutzes am Wohl der Bürger orientierte Entscheidungen treffen wollen.

Beiden wäre wenig damit gedient, wenn ich in meinem Tätigkeitsbericht nur solche Bürgeranliegen schildern würde, die einen „Bezug zum Datenschutz nach dem Landesdatenschutzgesetz“ haben.

Auch 1984 wandten sich viele Bürger mit Anliegen aus nahezu allen Lebensbereichen an mein Amt. Da gehen Bewerbern um Arbeitsplätze die Fragen in den Personalbogen zu weit. Andere müssen feststellen, daß immer noch nicht alle Gemeinden bei der Herausgabe von Adreßbüchern ordnungsgemäß verfahren. Immer mehr ist ihnen die Lieferung von Adreßdaten an Parteien ein Dorn im Auge; sie sehen darin ein ungerechtfertigtes Privileg. Andere wiederum nehmen Anstoß, daß ihre Steuerbescheide hin und wieder in falsche Hände geraten, weil sie die Finanzämter als einfachen Brief und nicht per Einschreiben versenden. Immer weniger Bürger haben Verständnis für die sie überziehende Werbeflut und den damit verbundenen schwungvollen Adressenhandel; sie verlangen zu Recht und deutlicher denn je Abhilfe. Kaum weniger kritisieren sie die Tätigkeit von Kreditschutzorganisationen. Viele bewegt natürlich nach wie vor die Frage, ob sie bei der Polizei „gespeichert“ sind. Besonders viele sorgen sich um den Datenschutz im sozialen Bereich. Nicht nur Hilfebedürftige, sondern auch Sozialarbeiter und Verwaltungschefs caritativer Einrichtungen bezweifeln, ob all das, was über die Betreuten erfragt wird, wirklich notwendig ist. Nicht wenige meinen auch, die abverlangten Einwilligungserklärungen in was weiß ich alles seien doch oft eine Zumutung, ja Entwürdigung der Betreuten. Viel kritischer als früher setzen sich auch viele Bürger mit dem Inhalt von Fragebogen auseinander, die sie für unterschiedlichste Zwecke ausfüllen sollen.

Analysiert man die vielen Anliegen, die meine Mitarbeiter und mich tagtäglich erreichen, ist unverkennbar: Der Datenschutz hat bei den Bürgern seinen festen Platz. Kein Eingang in ihr Bewußtsein hat jedoch die in den Datenschutzgesetzen getroffene Unterscheidung zwischen Datenverarbeitung in Dateien und dem Umgang mit Daten in sonstigen Unterlagen gefunden. Diese Frage gibt manchem Vertreter des Staates zwar immer wieder Anlaß zu juristischen Glasperlenspielen und eignet sich damit hervorragend als Nebenkriegsschauplatz. Doch ist sie — dies muß in aller Deutlichkeit gesagt sein — für den normalen Bürger ohne jede Bedeutung. Versuche, ihm diese Differenzierung deutlich zu machen und die damit verbundenen unterschiedlichen Rechtsfolgen zu erklären, stoßen in aller Regel auf völliges Unverständnis. Vielfach führen sie nur dazu, daß sich der Bürger in seinem Vorurteil gegen die Bürokratie in der Verwaltung bestätigt sieht. Was den Bürger interessiert, sind ganz andere Fragen, nämlich: Darf die Behörde so etwas fragen? Muß ich die Frage beantworten? Zu welchem Zweck wird gefragt und wer erhält Kenntnis von all den Antworten? Darf dies geschehen, was kann ich dagegen unternehmen? Das alles bewegt die Bürger, ganz gleich, ob es später zu einer Speicherung der erfragten Informationen kommt oder nicht. Sie halten es also mit dem Bundesverfassungsgericht, das in seinem Volkszählungsurteil treffend von der „Preisgabe“ der persönlichen Daten spricht, und nicht mit der lebensfremden Unterscheidung der Datenschutzgesetze, wonach ein Erfragen von Informationen nur relevant ist, wenn es nachher zu einer Datenspeicherung kommt. Ich meine: Auch dieser Aspekt ist jenseits aller verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Überlegungen bei der notwendigen Fortentwicklung des Datenschutzrechts zu berücksichtigen.

## 2. Einzelne Sorgen

### — Noteninformation für Grundschullehrer

Viele Eltern bewegt zum Ende des vierten Schuljahrs die Frage, auf welche weiterführende Schule ihr Kind soll. Um ihnen die Entscheidung zu erleichtern, sind die Grundschulen angehalten, dazu eine schriftliche Empfehlung abzugeben. Kein Wunder, daß deshalb viele Grundschullehrer gerne wüßten, wie ihre Schüler nach dem Wechsel auf eine weiterführende Schule zurechtkommen. Ein Gymnasium zeigte Verständnis und entwarf dafür eigens ein Formular. Es wollte darauf den Klassenlehrern der Grundschule laufend mitteilen, welche Zeugnisse ihre früheren Schüler in der 5. und 6. Klasse des Gymnasiums in Deutsch, Mathematik und Fremdsprachen bekommen hatten. Das Gymnasium hörte von mir mit gewissem Erstaunen, daß dies nach dem Landesdatenschutzgesetz ohne Einverständnis der Eltern der Schüler nicht geht. Denn grundsätzlich muß jede Schule die Noten ihrer Schüler vertraulich behandeln. Sie darf sie einer anderen Schule nur mitteilen, wenn die Schule gerade diese Informationen über einen Schüler braucht, um ihre Aufgaben nach dem Schulgesetz erfüllen zu können. Daran fehlte es hier, da eine Grundschule keinerlei Aufgaben mehr gegenüber einem Schüler hat, der an ein Gymnasium wechselte.

### — Das ärztliche Attest und der Sportunterricht

Eine Mutter wollte ihr Kind aus gesundheitlichen Gründen vom Sportunterricht befreien lassen. Schwierigkeiten gab es, als die Turnlehrerin das vorgelegte Attest nicht akzeptierte, weil der Arzt darin die Erkrankung des Mädchens nicht angab. Die Mutter gab nicht klein bei, sondern wollte nun genau wissen, ob die Schule dies von ihr verlangen könne. Dem war nicht so. Nach § 3 Abs. 3 der Schulbesuchsverordnung ist zur Befreiung vom Sportunterricht bis zu sechs Monaten ein ärztliches Zeugnis vorzulegen. Was darin zu stehen hat, sagt die Schulbesuchsverordnung nicht. Da Schüler nicht schlechter wegkommen sollten als Arbeitnehmer, diese aber zum Nachweis ihrer Arbeitsunfähigkeit kein ärztliches Attest mit Angaben über ihre Erkrankung vorlegen müssen, kann die Schule nicht mehr verlangen. Auch dürfte der Lehrer, der ja medizinischer Laie ist, kaum zuverlässig beurteilen können, ob eine bestimmte Diagnose für oder gegen den Sportunterricht spricht. Sollte einmal wirklich der Verdacht bestehen, Eltern und ein wenig sportbegeisterter Hausarzt wollten einem Schüler helfen, sich vom ungeliebten Sportunterricht zu drücken, kann der Weg zum Amtsarzt Klarheit schaffen. Denn nach der Schulbesuchsverordnung darf der Schulleiter bei längeren oder auffällig häufigen Erkrankungen die Vorlage eines amtsärztlichen Zeugnisses verlangen.

### — Der Schüler als Zeuge

Ein Schüler staunte nicht schlecht, als ihm eines Tages sein Lehrer eine Vorladung zur Polizei aushändigte. Die Polizei wollte ihn zusammen mit einigen Klassenkameraden in einem Strafverfahren gegen einen Mitschüler als Zeuge darüber vernehmen, ob jener an einem bestimmten Tag den Unterricht besucht hatte oder nicht. Unser Schüler meinte, die Ladung in der Schule verstoße gegen den Datenschutz, weil auf diese Weise seine Schule erfahre, daß er bei der Polizei vorgeladen sei. Freilich hatte er damit — so ver-

ständig seine Meinung im ersten Augenblick auch sein mag — nicht recht. Denn nach den prozessualen Vorschriften können Ladungen an jedem Ort erfolgen, an dem die zu ladende Person angetroffen wird. Das kann auch die Schule sein. Allerdings ist eine Ladung unter der Wohnanschrift in der Regel aus Gründen des Datenschutzes vorzuziehen. Hier jedoch war die Ladung über die Schule nicht nur recht-, sondern auch zweckmäßig, weil die Polizei nur über die Schule erfahren konnte, welcher Schüler überhaupt als Zeuge in Frage kam und weil die Schule dabei nicht auch noch die Adresse des Schülers angeben mußte.

#### — Weitergabe von Studentendaten

Nicht wenige meinen heute noch, die Universitäten sind dazu da, Auskünfte unterschiedlichster Art über ihre Studenten zu geben. Dabei kommt es nicht selten zu Ärger und Mißverständnissen über Sinn und Zweck des Datenschutzes.

##### • Die Sorgen der Väter

Für die meisten Väter ist es Ehrensache, im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit das Studium ihrer Söhne und Töchter zu finanzieren. Zum Ausgleich erhalten sie je nach Situation steuerliche Vorteile oder Zuschüsse. Allerdings klappt dies nur, wenn sie eine Immatrikulationsbescheinigung vorlegen, die ihnen meist anstandslos Sohn oder Tochter beschaffen. Was nun aber, wenn der Sohn während der Semesterferien verreist ist oder die Tochter während der Semesterferien verreist ist und die Tochter sich schlicht weigert, dem Vater die Bescheinigung zur Verfügung zu stellen? Darf das Studentensekretariat dem Vater das begehrte Papier herausgeben? Dies geht meist nicht. Denn die Universität dürfte nach dem Landesdatenschutzgesetz nur so verfahren, wenn sie dadurch nicht schutzwürdige Belange des Studenten beeinträchtigt. Bei dieser Entscheidung muß sie einen strengen Maßstab anlegen. Denn die so „harmlose“ Bescheinigung kann eben nicht nur dazu helfen, beim Finanzamt Steuern zu sparen, sondern auch der Kontrolle des Vaters dienen, ob der Sohn den Wechsel — zumindest auf dem Papier — fürs richtige Studium verwendet. Die heutigen Massenuniversitäten können beim besten Willen nicht wissen, ob der Sohn, der gerade in unerreichbarer Ferne weilt, in gutem Einverständnis mit seinen Eltern lebt oder sich mit ihnen in zweiter Instanz eines Unterhaltsprozesses streitet. Deshalb darf die Universität den Eltern in der Regel keine Bescheinigung aushändigen. Anderenfalls ließe sie Gefahr, in für Außenstehende nicht zu beurteilende familiäre Zwistigkeiten dadurch einzugreifen, daß sie sich über die ausdrückliche oder zumindest mögliche Weigerung des Studenten hinwegsetzt. Der Vater ist daher — so schwer das bei manchen Fallkonstellationen für die Beteiligten einzusehen ist — darauf angewiesen, daß ihm sein Sprößling selbst die Bescheinigung beschafft. Nötigenfalls muß er seinen Anspruch gegen den Sohn oder die Tochter gerichtlich durchsetzen.

##### • Termenschwierigkeiten

Verlöbnisse gehen manchmal schief. Die darauf folgenden Streitigkeiten können sogar bis zu Schadenersatzprozessen führen. In eine solche gerichtliche Auseinandersetzung geriet eine Fakultät, weil ihrer Mitarbeiterin nicht rechtzeitig klar wurde, welche Bedeutung eine ge-

wünschte Auskunft über eine Studentin haben würde. Geschehen war folgendes: Der Ex-Verlobte, ein Diakon, hatte seine frühere Braut, eine Studentin der Theologie, auf Schadenersatz verklagt. Diese bat das Gericht, wegen des bevorstehenden Graecum den anberaumten Beweistermin zu verlegen. Der Ex-Verlobte traute seiner Prozeßgegnerin nicht, sondern erkundigte sich bei der theologischen Fakultät, ob die Studentin am besagten Tag zur Prüfung gemeldet war. Die Mitarbeiterin der Fakultät erwiderte — wie es in den Gerichtsakten nachzulesen ist —, dies sei nicht der Fall. Zur Ehrenrettung der Studentin sei gesagt: die Prüfungen für das Graecum nahm nicht die theologische, sondern eine andere Fakultät ab. Ganz gleich, wie es im übrigen war: die Mitarbeiterin der Fakultät hätte weder eine positive noch eine negative telefonische Auskunft geben dürfen.

- Empfänger unbekannt

Schon „historisch gewordene Serviceleistungen“ sah die Post in Gefahr, weil ihr eine Universität kein Verzeichnis mehr mit Namen, Anschriften und Fachrichtungen aller Studenten zur Verfügung stellen wollte. Sie glaubte, ohne diese Postsendungen mit unvollständigen oder unrichtigen Anschriften den Studenten nicht zustellen zu können. Mag sein, daß manchen Studenten gleichgültig ist, ob sie Postsendungen erreichen. Das freilich kann niemals ein Grund für eine Universität sein, die Daten Tausender von Studenten auf Vorrat an die Post zu geben; § 10 LDSG steht dem klipp und klar entgegen. Die Post muß sich wie jeder andere auch, der die genaue Adresse einer Person nicht kennt, an das Einwohnermeldeamt wenden. Dessen Aufgabe ist, in solchen Fällen weiterzuhelfen. Das kann es auch bei Studenten, da diese sich ebenso wie jeder andere Einwohner bei ihrer Wohn-gemeinde anzumelden haben.

- Fakultätsangabe auf Adreßaufklebern

Ein Student ärgerte sich nicht schlecht über seine Universität; sie hatte ihm die Exmatrikulation per offener Drucksache angedroht. Zudem stand auf dem Kuvert neben seiner Adresse auch noch sein Studienfach. Auf meine Bitte, den Postversand datenschutzfreundlicher zu gestalten, reagierte die Universität schnell: Auf ihren Adreßaufklebern druckt sie die Fakultätszugehörigkeit nicht mehr aus; persönliche Mitteilungen an Studenten versendet sie nur noch als verschlossene Drucksache oder Brief.

- Hochschulbibliographien

Manche Hochschulen geben Verzeichnisse über die Publikationen ihrer Dozenten heraus. Diese Bibliographien geben Aufschluß, wieviel oder wie wenig die einzelnen Hochschulmitglieder publizierten. Ein Dozent sah deshalb den Datenschutz in Gefahr. Ich konnte seine Bedenken nicht teilen. Denn es gehört zu den Aufgaben einer Hochschulbibliothek, Hilfen zum Erschließen von Fachliteratur zu geben. Dafür eignet sich mitunter auch ein Verzeichnis der Veröffentlichungen der Lehrenden an der Hochschule. Anhand einer solchen Dokumentation können außerdem alle an der Forschungstätigkeit der Hochschule Interessierten feststellen, welcher Dozent sich auf welches Fachgebiet spezialisiert hat. Dies wiederum hilft den Studenten, ihre Lehrveranstaltungen richtig auszuwählen und sich gut auf

das Examen vorzubereiten. Demgegenüber sehe ich nicht, daß eine solche Bibliographie schutzwürdige Belange der erwähnten Dozenten tangieren würde. Denn schließlich steht darin nur, was diese selbst aus freien Stücken publiziert haben.

— Ärztliche Schweigepflicht

Die gestiegene Sensibilität für Fragen des Persönlichkeitsschutzes zeigt sich auch an den immer häufigeren Beschwerden von Bürgern über das, was sie als Patient im Krankenhaus erleben. Die einen klagen, der Arzt habe sie im Krankenzimmer in Gegenwart der Mitpatienten untersucht und eingehend über ihre Lebensgeschichte und Lebensumstände befragt, so daß die anderen Kranken alles hätten mit anhören können. Ein anderer wundert sich, daß ihm das Pflegepersonal Computerausdrucke mit Befunddaten von namentlich bezeichneten Patienten als Schmierzettel aushändigte. Ein weiterer Fall ist von genereller Bedeutung:

• Namensschilder am Krankenzimmer

Manche Krankenhäuser schreiben an die Türe der Krankenzimmer die Namen der Patienten an, damit sie Besucher und Krankenhauspersonal mühelos finden. Gewiß erleichtert diese Praxis bis zum gewissen Grade die Arbeit des Pflegepersonals und hilft den Besuchern rasch weiter. Die Frage ist aber, ob sich deshalb schon ein solches Vorgehen rechtfertigen läßt. Die Tatsache, daß sich jemand in einem bestimmten Zimmer in einer bestimmten Klinik in ärztlicher Behandlung befindet, ist eine Information, die unter den Schutz der ärztlichen Schweigepflicht fällt. Allein schon diese Angaben lassen vielfach Schlüsse auf die Art der Erkrankung zu. Solche Informationen darf das Krankenhaus anderen aber nur offenbaren, wenn entweder der Patient damit einverstanden ist oder eine Rechtsvorschrift dies zuläßt oder aber einer der allgemeinen Rechtfertigungsgründe, beispielsweise ein übergesetzlicher Notstand, vorliegt. Steht der Name des Patienten an der Tür des Krankenzimmers, lesen ihn nicht nur die Besucher des Patienten und das Krankenhauspersonal, die beide ohnehin schon den Namen und genauen Aufenthalt des Patienten im Krankenhaus kennen. Ihn erfahren auch völlig Unbeteiligte, z. B. andere Krankenhausbesucher. Zwar werden sie in großen Krankenhäusern allein aufgrund des Namens den Patienten vielfach nicht genau identifizieren können. Generell ausschließen läßt sich dies jedoch nicht. Im Gegenteil: Es bleibt ein durchaus beachtliches Identifizierungsrisiko. Zwar wird sich ein Krankenhaus kaum je so führen lassen, daß nie eine solche Identifizierung von Patienten erfolgt. Jedes Krankenhaus sollte eine solche Gefahr jedoch soweit wie möglich ausschließen und Risiken nur in Kauf nehmen, soweit diese unumgänglich sind. Wie die Praxis vieler Krankenhäuser zeigt, ist es keinesfalls nötig, an den Türen der Krankenzimmer Namensschilder anzubringen, um ein Krankenhaus ordnungsgemäß zu führen.

• Kontakte zwischen Hausarzt und Amtsarzt

Darf das Gesundheitsamt, das über jemand ein amtsärztliches Zeugnis ausstellen soll, ohne dessen Einverständnis bei seinem Hausarzt Unterlagen anfordern? Darf der

Hausarzt solchen Ersuchen ohne oder sogar gegen dessen Willen entsprechen? Diese Frage stellte mir ein Bewerber um das Referendariat, dem offenbar solches widerfahren war. Ich konnte ihm dazu nur sagen: Der Amtsarzt des Gesundheitsamts muß ebenso wie der Hausarzt die ärztliche Schweigepflicht beachten. Beide Ärzte dürfen deshalb solche Informationen nur mit Einverständnis dessen austauschen, der ein amtsärztliches Zeugnis über seinen Gesundheitszustand wünscht. Das Gesundheitsamt berechtigt allein dessen Antrag, es möge ihm ein amtsärztliches Zeugnis ausstellen, nicht, niedergelassene Ärzte um Informationen über diesen anzugehen und dabei zugleich auch Angaben über ihn zu offenbaren. Ebenso wenig entbindet ein solches, ohne Einwilligung des Antragstellers ergangenes Ersuchen des Gesundheitsamts den niedergelassenen Arzt von seiner Schweigepflicht. Jeder Arzt, der im Rahmen solcher Ersuchen um Informationen angegangen wird, sollte sich zunächst einmal fragen, ob er überhaupt diesem Ersuchen entsprechen darf. Allein die an ihn gerichtete Bitte, er möge über einen Patienten Auskunft geben oder Unterlagen über diesen übersenden, bedeutet keineswegs zwingend, daß er so auch verfahren darf.

- Vermeidbarer Ärger für das Jugendamt

Ein Jugendamt erhielt aus der Nachbarschaft Hinweise, Eltern würden ihre beiden Kinder mißhandeln und vernachlässigen. Da diese Hinweise dem Jugendamt durchaus seriös erschienen, stellte es Ermittlungen an, die erfreulicherweise den Verdacht nicht bestätigten. Damit hatte die Angelegenheit aber nicht ihr Bewenden: Die Eltern beklagten sich bei mir, das Jugendamt habe sich in unzulässiger Weise Informationen beschafft, vor allem ohne ihr Einverständnis Auskunft über den Gesundheitszustand eines ihrer Kinder eingeholt. Mir sagte das Jugendamt bei meinen Recherchen, die Eltern hätten ihm ihr Einverständnis dazu mündlich erteilt. Wie es im einzelnen auch gewesen sein mag: Der Vorgang zeigt, wie sich allein schon aus Beweisgründen empfiehlt, Entbindungen von der ärztlichen Schweigepflicht — wenn es irgendwie geht — schriftlich einzuholen, obwohl die Rechtsordnung dazu nicht verpflichtet. Jugendämter und andere Stellen können sich damit manchen späteren Ärger ersparen.

— Der geplagte Rentner

Das Rentenanpassungsgesetz 1982 vom 1. Dezember 1982 (BGBl. I, S. 1205) „bescherte“ den Rentnern nicht nur die Pflicht, einen Beitrag zur gesetzlichen Krankenversicherung zu leisten. Seitdem konfrontiert sie ihre Krankenkasse auch noch von Zeit zu Zeit mit einem Fragebogen. Sie will in Erfahrung bringen, ob der Rentner neben seiner Rente noch weitere rentenähnliche Leistungen oder ein Arbeitseinkommen bezieht und wenn ja, in welcher Höhe. Wegen dieser Fragebogenaktion fragen bei mir laufend Rentner an, ob sie mit dem Datenschutz in Einklang steht. Meine Antwort mußte die Rentner leider enttäuschen. Die von ihnen kritisierte Datenerhebung ist die zwangsläufige Folge der Entscheidung des Gesetzgebers für die Beitragspflicht der Rentner. Da sich die Höhe der Beiträge der einzelnen Rentner jeweils nach der Höhe ihrer im einzelnen der Reichsversicherungsordnung festgelegten Einkommensar-

ten richtet, mußte der Gesetzgeber den Krankenkassen die Möglichkeit eröffnen, das maßgebende Einkommen für die Beitragsbemessung zu ermitteln. Zu diesem Zweck verpflichtete er durch das Rentenanpassungsgesetz 1982 die Rentner, den Krankenkassen die Höhe und die Zahlstelle ihrer Versorgungsbezüge und ihr Arbeitseinkommen zu melden. Daran läßt sich leider auch mit Mitteln des Datenschutzes nichts ändern.

Abhilfe war dagegen in einem anderen Fall möglich:

Vielfach kann die Verwaltung nur einigermaßen ordnungsgemäß funktionieren, wenn sie Vordrucke verwendet. Die Existenz von Vordrucken darf aber nicht dazu führen, daß sie die Besonderheiten eines Einzelfalls vernachlässigt. Genau dieses widerfuhr einem Bürger, der Anspruch auf einkommensunabhängige Grundrente nach dem Bundesversorgungsgesetz hat. Sein Versorgungsamt schickte ihm eines Tages einen Fragebogen mit der Aufforderung, er möge seine und seiner Familienangehörigen Einkommensverhältnisse im einzelnen dartin und dazu Nachweise vorlegen. Damit nicht genug: Er sollte auch noch sein schriftliches Einverständnis geben, daß das Finanzamt jederzeit Auskunft über seine Einkommensverhältnisse geben kann. Was war der Grund für dieses Vorgehen? Da der Bürger auch Leistungen aus der beamtenrechtlichen Unfallfürsorge bezieht, ruht in dieser Höhe sein Anspruch auf Grundrente. Aufgabe des Versorgungsamts ist, in solchen Ruhensfällen in bestimmten Abständen nachzuprüfen, ob sich die maßgebenden Verhältnisse geändert haben. Anstatt zu diesem Zweck nur danach zu fragen, ob dies der Fall ist, leitete das Versorgungsamt unserem Rentner offenbar routinemäßig den Fragebogen zu, den üblicherweise nur die Bezieher von einkommensabhängigen Versorgungsrenten erhalten. Das Versorgungsamt räumte mir gegenüber ohne Umschweife sein Versehen ein und sorgt jetzt dafür, daß dem Rentner nicht noch einmal ein solcher Fragebogen ins Haus geschickt wird.

#### — Was bei der Polizei geschieht

Wie jedes Jahr wollten auch 1984 wieder zahlreiche Bürger wissen, ob die Polizei über sie Daten erheben und speichern darf.

##### • Speicherung körperlicher Auffälligkeiten

Eine unbescholtene Bürgerin wandte sich an mich, weil die Polizei sie nach ihrer Meinung im Computer zu Unrecht wegen gefährlicher Körperverletzung speichert. Dem war so: Zugrunde lag eine Anzeige des Vermieters, mit dem die Bürgerin im Streit lag. Die Beschwerdeführerin versicherte, ihr Vermieter habe den Sachverhalt bei der Polizei unzutreffend geschildert. Sie konnte sich dafür auch auf eine Entscheidung der Staatsanwaltschaft stützen, mit der diese das Ermittlungsverfahren mangels Tatverdachts einstellte. Auf meine Bemühungen hin löschte die Polizei die Daten und vernichtete die Akten. Die Angelegenheit hatte übrigens nach Angaben der Bürgerin noch einen Nebenaspekt: Die Polizei soll sich vor Einspeicherung der Daten bei einer Nachbarin nach der „Haarart“ der Frau erkundigt haben. Dazu muß man wissen, daß die Polizei in ihrer landesweiten Personalauskunftsdatei außer den Personalien des Tatverdächtigen und Daten zur Straftat auch „körperliche Merkmale“ des

Tatverdächtigen speichert. So kann etwa eingegeben werden, ob jemand eine Glatze oder Stirnglatze hat, ob das Haar glatt, grau, hell, kraus, rot oder wellig ist. Die Polizei legt auf solche Personenbeschreibungsdaten großen Wert, weil sie ihr möglicherweise in einem künftigen Fall Anhaltspunkte zur Aufklärung geben. Nur — das Erheben und Speichern solcher Daten ist nicht bei jeder Straftat sinnvoll und notwendig. So dürfte es sich beispielsweise bei einer fahrlässigen Körperverletzung regelmäßig erübrigen, solche Daten einzugeben. Ich habe das Innenministerium wiederholt auf dieses Problem hingewiesen. Es hat nunmehr angeordnet, daß Personenbeschreibungsdaten nur erhoben werden dürfen, „wenn nach der Art der Straftat oder den Umständen ihrer Begehung davon ausgegangen werden kann, daß die Personenbeschreibungsdaten in künftigen Fällen die Strafverfolgung oder die Gefahrenabwehr fördern können.“

- Verfahren eingestellt gegen Zahlung einer Geldbuße — was tut die Polizei?

Ein Berufsverband der Polizei holte meinen Rat wegen eines seiner in der polizeilichen Personenauskunftsdatei erfaßten Mitglieder ein und schilderte dabei den Vorgang so: Man fand in einem entwendeten Auto ein Zelt, das die örtliche Polizeidienststelle vorübergehend in Verwahrung nahm, weil es dem Pkw-Besitzer nicht gehörte. Einige Wochen später meldete ein Bürger den Verlust eines Zelttes. Der — im Berufsverband organisierte — Polizeibeamte dieser Dienststelle legte daraufhin dem Bürger das in Verwahrung genommene Zelt vor, worauf dieser glaubte, sein Eigentum zu erkennen. Der Polizeibeamte händigte dem Bürger daher das Zelt gegen Quittung im Fundbuch aus. Dem Vorgesetzten des Polizeibeamten waren die Eintragungen im Fundbuch zu unvollständig und er leitete deshalb ein Ermittlungsverfahren gegen den Polizeibeamten wegen Verwahrungsbruchs ein. Dieses wiederum stellte die Staatsanwaltschaft gegen Zahlung einer Geldbuße in Höhe von 1 000 DM ein. Dazu sagte mir der Berufsverband noch, sein Mitglied habe eine öffentliche Hauptverhandlung vermeiden wollen und daher lieber die Geldbuße gezahlt. Letzteres ist übrigens keineswegs selten: Es gibt nicht wenige Bürger, die der Einstellung eines Verfahrens gegen Zahlung einer Geldbuße zustimmen, um öffentliches Aufsehen zu vermeiden. Sie tun dies jedoch — wie hier der Polizeibeamte — regelmäßig um den Preis, daß die Polizei ihre Daten 10 Jahre lang in ihrem Informationssystem speichert. Dies können die Bürger überhaupt nicht verstehen, da sie ja nicht verurteilt wurden. Das freilich ist nicht allein entscheidend: Die Polizei darf auch dann unter gewissen Voraussetzungen Daten weiter speichern, wenn das Gericht den Beschuldigten nicht verurteilt hat. Ob die Polizei daraufhin die Daten zu löschen hat oder weiter speichern darf, beurteilt sich nach den Gesamtumständen des Einzelfalls, beispielsweise nach der Art und Schwere der Tat, der Intensität des Tatverdachts, etwaigen Vortaten und der Gefahr der Begehung weiterer Straftaten. Leider verfährt die Praxis häufig anders: Aus der Tatsache, daß die Staatsanwaltschaft das Verfahren „nur“ gegen Zahlung einer Geldbuße einstellte, folgert die Polizei — zu Recht —, diese habe eine wenn auch geringe Schuld festgestellt. Das allein genügt der Polizei

dann, um die Daten weiterhin zu speichern. Ich halte eine solche Automatik nicht für richtig und vermag sie auch nicht, wie es manche tun, aus der Rechtsprechung über die Vernichtung erkennungsdienstlicher Unterlagen herauszulesen. Ich meine: Die Polizei muß vielmehr gerade auch in solchen Fällen jeweils das ganze Für und Wider einer weiteren Datenspeicherung gegeneinander sorgfältig abwägen. Ist jemand ein völlig unbeschriebenes Blatt bei der Polizei, der Tatvorwurf verhältnismäßig geringfügig und eine Wiederholungsgefahr auszuschließen oder doch sehr unwahrscheinlich, so sehe ich keinen Grund für eine Fortdauer der Speicherung. An solchen Daten kann auch die Polizei kein Interesse haben. Auch in dem mir vom Berufsverband unterbreiteten Fall sprach einiges für eine Löschung der Daten, z. B., daß der Polizeibeamte unbescholten war und eine Wiederholungsgefahr nicht bestand. Abschließend konnte ich den Vorgang freilich nicht beurteilen, da ich ihn mangels Kenntnis des Namens des Polizeibeamten nicht selbst anhand der Akten genauer nachprüfen konnte.

In einer weiteren Eingabe ging es darum, ob die Daten eines unbescholtenen Bürgers gelöscht werden konnten, gegen den die Staatsanwaltschaft 1977 ein Ermittlungsverfahren nach Zahlung einer Geldbuße von 250 DM eingestellt hatte. Man hatte ihm vorgeworfen, er habe — 1976 — Vollstreckungsbeamte beleidigt und Widerstand gegen sie ausgeübt. Lassen wir dahingestellt, ob die Polizei die Daten bereits aufgrund der Verfahrenseinstellung hätte löschen müssen. Da der Vorfall inzwischen schon 8 Jahre zurücklag, mußte sie jetzt die Daten jedenfalls im Hinblick auf den Zeitablauf löschen. Dazu fand sich die örtliche Polizeidienststelle dann auch auf meine Initiative hin sofort bereit.

- Wie verfährt die Polizei bei Verfahrenseinstellung wegen eines anderen schwerwiegenden Verfahrens?

Schwierigkeiten bereitet in der Praxis folgende Sachverhaltsgestaltung, die immer wieder zu Eingaben führt: Ein Bürger wird wegen einer nicht unerheblichen Straftat zu einer Freiheitsstrafe, sagen wir von einigen Monaten, verurteilt. In zeitlichem Zusammenhang damit erstattet ein anderer Bürger gegen ihn Anzeige wegen einer geringfügigen Straftat, beispielsweise einer Beleidigung. In solchen Fällen kommt es verhältnismäßig häufig vor, daß die Staatsanwaltschaft das zweite Verfahren ohne weitere Ermittlungen nach § 154 der Strafprozeßordnung mit der Begründung einstellt, die im zweiten Verfahren zu erwartende Strafe falle neben der bereits erfolgten Verurteilung „nicht beträchtlich ins Gewicht“. Das nimmt die Polizei dann zum Anlaß, ihre Speicherung des zweiten Tatvorwurfs in der Personenauskunftsdatei aufrechtzuerhalten. Auch diese Automatik halte ich nicht für sachgerecht, weil der Verfahrenseinstellung nach § 154 der Strafprozeßordnung häufig keine tatsächliche oder rechtliche Würdigung durch die Staatsanwaltschaft vorgeht. Es kann daher sehr wohl sein, daß bei genauer Betrachtung des Sachverhalts nichts oder nicht viel für eine strafbare Handlung des Betroffenen spricht. Deshalb muß die Polizei stets anhand der Gesamtumstände des zweiten Falls prüfen, ob die Fortdauer der Speicherung zulässig ist.

- Auch der vielfache Straftäter muß sein Recht bekommen

Ganz anderer Art waren die Probleme bei der Eingabe eines Bürgers, der mit mehr als 60 Strafanträgen aus den verschiedensten Bereichen des Strafgesetzbuches in der Personenauskunftsdatei erfaßt ist. Nur in einem Teil der Fälle hatten ihn die Gerichte zu — nicht unerheblichen — Freiheitsstrafen verurteilt; in anderen Fällen hingegen war das Verfahren eingestellt worden, und in weiteren Fällen ließ sich der genaue Verfahrensausgang erst gar nicht feststellen. Die Überprüfung gestaltete sich daher außerordentlich schwierig. Manch einer wird einwenden, eine solche Überprüfung hätte sich von vornherein erübrigt, weil dem Betroffenen wegen der Vielzahl der gespeicherten Fälle kein Nachteil entstehe, wenn die eine oder andere Datenspeicherung sich als nicht rechtmäßig erweisen sollte. Diese Beurteilung teile ich indessen nicht. So mühsam und zeitraubend eine solche Überprüfung für die kontrollierte Behörde und mein Amt auch sein mag: der Betroffene hat darauf einen gesetzlichen Anspruch. Ferner gilt es zu bedenken, daß ihm schon eine einzelne unrechtmäßige Datenspeicherung großen Schaden zufügen kann, etwa wenn jemand, der sonst ganz andere Delikte begeht, zu Unrecht eines Sexualdelikts verdächtigt wird und damit rechnen muß, künftig stets in die Suche nach Sexualstraftätern einbezogen zu werden. Auch einem solchen Bürger muß deshalb Gerechtigkeit widerfahren, mit „Taten- oder Täterschutz“ hat das nichts zu tun. Nur am Rande sei hier das Ergebnis der Prüfung vermerkt: es gab nichts zu beanstanden. Daß der Betroffene mit dem Ergebnis unzufrieden war, kann ich noch verstehen, weniger jedoch, daß er deswegen meine Dienststelle bedrohte.

- Was Versammlungsteilnehmern nach einer Bombendrohung widerfahren kann

Damit bin ich bereits beim Gegenstand einer ganz anders gelagerten Eingabe. Einem Mann war folgendes widerfahren: Er nahm an einer Diskussionsveranstaltung in einem Gasthaus teil, bei der es um die Umbenennung des örtlichen Hindenburgplatzes in Friedensplatz ging. Kurz nach Beginn der Veranstaltung erschienen drei Polizeibeamte und ließen den Saal wegen einer Bombendrohung räumen. Anschließend tasteten sie die männlichen Besucher nach verdächtigen Gegenständen ab und notierten ihre Personalien. Der Bürger befürchtete nun, die Polizei speichere seine Daten und habe sie womöglich an andere, beispielsweise den Verfassungsschutz, weitergegeben. Meine Nachprüfung ergab folgendes: Am Nachmittag des Veranstaltungstages erhielt der Versammlungsleiter anonyme Bombendrohungen. Er unterrichtete etwa eine halbe Stunde vor Veranstaltungsbeginn die Polizei, die dann die erwähnten Maßnahmen traf. Die Personalienfeststellung war — ex ante betrachtet — dabei durch eine Bestimmung der Strafprozeßordnung gedeckt, wonach die Polizei auch die Daten nichttatverdächtiger Personen erheben darf, wenn und soweit dies zur Aufklärung einer Straftat erforderlich ist. Weiterhin stellte ich fest, daß die Polizei die erhobenen Daten weder in automatisierten Dateien noch in ihren Handkarteien speichert. Sie hatte sie lediglich in eine Ermittlungsakte aufgenommen, die wegen der Bombendrohung gegen Unbekannt angelegt worden war. Schließlich konnten wir uns

auch noch darüber vergewissern, daß die Polizei die Daten nicht an andere Dienststellen und Behörden — auch nicht an den Verfassungsschutz — weitergegeben hatte. Ich konnte daher den Bürger beruhigen. Er braucht nicht damit zu rechnen, künftig in polizeiliche Ermittlungen einbezogen zu werden.

— Der Verfassungsschutz als Kündigungsgrund?

Immer wieder äußern mir gegenüber Bürger die Vermutung, ihre beruflichen Schwierigkeiten oder vergebliche Stellenbewerbungen seien auf Informationen des Verfassungsschutzes an den (potentiellen) Arbeitgeber zurückzuführen. Ein Beispiel dafür ist die Eingabe eines Physikers, der in einem Ostblockland geboren wurde, seit einigen Jahren in Deutschland lebt und inzwischen die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hat. Er hatte sich laufend vergeblich um eine Stelle beworben. Stutzig wurde er erst, als sich folgendes ereignete: Auf seine Bewerbung um eine Stelle im kerntechnischen Bereich konnte er sich bei der Firma vorstellen und erhielt auch sofort eine Zusage. Wenige Tage später teilte ihm die Firma dann jedoch telefonisch mit, gegen seine Beschäftigung bestünden Sicherheitsbedenken. Eine schriftliche Nachfrage nach den Gründen beantwortete die Firma nicht. Der Physiker nahm daher an, die Sicherheitsbedenken seien auf den Verfassungsschutz zurückzuführen. Dem freilich war nicht so: Meine Nachprüfung ergab, daß der Mann dort überhaupt nicht bekannt war. Mit Einverständnis des Landesamts für Verfassungsschutz konnte ich dies dem Physiker mitteilen.

In einem anderen Fall vermutete ein aus einem Ostblockland stammender Bürger, der Verfassungsschutz sei an der Nichtverlängerung seines Lehrauftrags an einer Universität schuld. Die Nachprüfung ergab jedoch wiederum keinen Hinweis auf eine derartige Einflußnahme des Verfassungsschutzes.

— Briefe vom Gericht

Wahrscheinlich geht es vielen von uns so: Mit Gerichten möchte man am liebsten nichts zu tun haben. Vermeiden läßt sich dies jedoch nicht immer, damit aber auch nicht, daß man Post vom Gericht bekommt. Letzteres ist nach meinen Beobachtungen manchen — und zwar nicht nur besonders sensiblen Bürgern — sehr unangenehm: wird doch damit anderen, und sei es nur dem an sich zur Geheimhaltung verpflichteten Briefträger, offenbar, daß der Empfänger etwas mit dem Gericht zu tun hat. Aus dieser Grundeinstellung heraus ist es verständlich, wenn sich immer wieder Bürger — vor allem aus kleineren Orten — an mich wenden, weil auf Gerichtsschreiben oder in Postzustellungsurkunden mehr als nur ihr Name, ihre Anschrift und das Aktenzeichen des gerichtlichen Verfahrens angegeben wurden. So äußerten Bürger beispielsweise Bedenken gegen einen Hinweis auf die Art des Rechtsstreits (z. B. Maier gegen Maier in einem Scheidungsverfahren), auf die Art des zuzustellenden Schriftstücks (Mahnbescheid oder Strafbefehl) oder die Stellung im Verfahren (z. B. Kläger, Beklagter, Angeklagter). Ich stellte fest, daß es nur unzureichende Vorschriften für die Kennzeichnung von Gerichtsschreiben und die Angaben in Postzustellungsurkunden gibt. Ein Erlaß des Justizministeriums sagte dazu lediglich, das zuzustellende Schriftstück sei in der Postzustellungsurkunde möglichst neutral zu bezeichnen, und es solle

auf für den Empfänger diskriminierende Angaben verzichtet werden. Diese Regelung reicht nicht aus, weil die beschriebenen Angaben ärgerlich, aber in der Regel nicht diskriminierend sind. Ich regte deshalb beim Justizministerium eine Änderung seines Erlasses dahin an, daß auf Gerichtsschreiben und in Postzustellungsurkunden nur unerläßliche Angaben gemacht werden dürfen. Dazu gehören Angaben zur Art des Rechtsstreits und des zuzustellenden Schriftstücks oder zur Stellung eines Bürgers im Verfahren ganz sicher nicht. Das Justizministerium entsprach meinem Vorschlag.

— Die verspätete Abbuchungsvollmacht

Um die Kraftfahrzeugsteuer pünktlich zu zahlen, erteilte ein Bürger seinem Finanzamt Abbuchungsvollmacht. Zur Abbuchung kam es jedoch zunächst nicht. Statt dessen erlebte der Steuerpflichtige einen langen Irrweg durch das Mahn- und Vollstreckungsverfahren bis hin zur Pfändung seines Bankkontos. Was war passiert? Der Bürger hatte die Abbuchungsvollmacht wenige Tage nach Fälligkeit seiner ersten Steuerschuld abgesandt. Am gleichen Tag, als sie dem Finanzbeamten auf den Schreibtisch kam, erstellte bereits ein Computer den Mahnbescheid, den er, wie es bei der Finanzverwaltung üblich ist, um acht Tage vordatierte. Als der Bürger die Mahnung erhielt, schloß er aus ihrem Datum, sie sei gegenstandslos, weil damals schon über eine Woche seine Abbuchungsvollmacht dem Finanzamt vorlag. In dieser Annahme bestärkte ihn auch der Mahnbescheid, worin es hieß: „Die Mahnung ist gegenstandslos, soweit Sie den angeforderten Gesamtbetrag inzwischen bezahlt haben“. Dieser Text ließ nicht erkennen, daß das EDV-Verfahren des Finanzamts bei bereits angemahnten Steuern Einzugsermächtigungen ignoriert. Solche Raffinessen der Bürokratie dürfen aber nicht zu Lasten des Bürgers gehen: Das Finanzamt hätte dies im Vordruck entweder deutlich sagen oder sein EDV-Verfahren anders gestalten müssen.

— Was Bausparer stört

Manche Bausparer verstehen nicht, warum sie ihre Anträge auf Wohnungsbauprämie statt beim Finanzamt bei ihrer Bausparkasse einreichen müssen. Auf diese Weise erfahren Bausparkassen manches über den Bausparer, seinen Ehegatten, Kinder, Einkommensverhältnisse und steuerliche Veranlagung, was eigentlich nur das Finanzamt angeht. Außerdem muß der Bausparer in seinem Antrag angeben, ob und gegebenenfalls welche anderen prämiengünstigten Verträge er bei anderen Bausparkassen hat. § 4 des Wohnungsbauprämiengesetzes verpflichtet Bausparer, Anträge auf Wohnbauprämie bei ihrer Bausparkasse einzureichen. Damit ist aber nicht zwingend vorgeschrieben, daß alles über die Bausparkasse laufen muß. Die Vorschrift hält durchaus die Möglichkeit offen, Angaben, die nur das Finanzamt und nicht auch die Bausparkasse kennen muß, direkt gegenüber dem Finanzamt zu machen. Mein Vorstoß beim Finanzministerium hatte nur begrenzten Erfolg. Es will zunächst bei der bisherigen Vorgehensweise bleiben, stellte aber für die Zeit nach Auslaufen der Sparprämienförderung, also ab 1987 eine Verbesserung in Aussicht. Ab diesem Zeitpunkt will man Anträge auf Wohnungsbauprämie mit dem Antrag auf Lohnsteuerjahresausgleich bzw. der Einkommensteuererklärung so verbinden, daß dann der

Bausparer seinen Prämienantrag direkt beim Finanzamt einreichen kann.

— Kontrolle der Mietwagenfahrer

Kaum jemand, der anstelle eines Taxis einen Mietwagen ruft, rechnet damit, daß ihn der Mietwagenunternehmer deshalb mit Namen, Fahrziel, angemietetem Fahrzeug und Zeitpunkt der Bestellung buchmäßig erfaßt und diese Aufzeichnung ein Jahr lang aufbewahren muß. So ist es aber, seit das Wirtschaftsministerium 1983 in Absprache mit dem Bund und anderen Ländern Mietwagenunternehmen hierzu angewiesen hat. Ihre Aufzeichnungen sollen dazu helfen, den Mietwagenverkehr kontrollieren zu können. Anders als Taxen müssen Mietwagenfahrer nämlich immer, wenn sie ihren Fahrgast an seinem Ziel abgesetzt haben, zu ihrer Zentrale zurückkehren. Mag sein, daß der Erlaß des Wirtschaftsministeriums die Kontrolle erleichtert. Rechtfertigen läßt sich jedoch die darin geforderte namentliche Aufzeichnung der Fahrgäste nicht mit § 49 des Personenbeförderungsgesetzes. Ich bat deshalb das inzwischen zuständige Innenministerium, den Erlaß von 1983 entsprechend zu ändern. Eine Reaktion hierauf steht noch aus.

— Wem darf die Berufsgenossenschaft die Lohnsumme von Handwerkern sagen?

Ein Handwerker beschwerte sich bei mir, weil die Berufsgenossenschaft seiner Innung seine Lohnsumme gesagt hatte, damit diese den Innungsbeitrag festsetzen konnte. Die Innung hatte zuvor ihre Mitglieder über dieses Vorgehen informiert und aufgefordert, wer nicht einverstanden sei, möge dies wissen lassen. Niemand rührte sich. So einfach durften es sich freilich Innung und Berufsgenossenschaft nicht machen. Die Berufsgenossenschaft hätte nach § 35 des Sozialgesetzbuchs die Lohnsumme nur mit schriftlichem Einverständnis ihres Mitglieds der Innung nennen dürfen. Anders wäre es, wenn sich die Innung an das Finanzamt gehalten hätte. Die Abgabenordnung gestattet ihm, solche Auskünfte auch ohne Einverständnis der Betroffenen zu geben.

— Was manche Führerscheinbewerber unterschreiben sollen

Wer einen Führerschein will, muß Angaben über seinen Gesundheitszustand machen. Nicht immer reicht dies der Führerscheinbehörde. Ein Landratsamt ließ sich deshalb von den Führerscheinbewerbern auf ihrem Antrag zugleich folgende Erklärung unterschreiben:

„Falls notwendig, bin ich mit der Einholung von notwendigen Auskünften und Unterlagen, auch die der beschränkten Auskunftspflicht unterliegen, einverstanden. Außerdem erkläre ich mich bereit, daß Daten, Unterlagen o. a. an andere Stellen weitergegeben werden dürfen.“

Dagegen wandte sich ein besorgter Vater, dessen Tochter den Führerschein erwerben wollte, zu Recht: Weder kann man aus dieser Erklärung ersehen, wann sich die Führerscheinbehörde an wen und weshalb wenden darf, noch geht es an, eine solche Erklärung im „Kleingedruckten“ eines Antrags auf Erteilung der Fahrerlaubnis zu verstecken.

— Banken und Kreditschutzorganisationen

Obwohl die Arbeitsweise von Banken und Kreditschutzorganisationen nicht meiner Kontrolle unterliegt, erhielt ich

dazu zahlreiche Briefe und telefonische Anfragen besorgter Bürger. Sie wollten meine Meinung hören, ob und wie der Datenschutz in diesem wichtigen Bereich gesichert werden kann.

- Das Bankauskunftsverfahren

Banken und Sparkassen läuteten das Orwell-Jahr mit einer Änderung ihrer allgemeinen Geschäftsbedingungen dahin ein, daß sie „bankübliche Auskünfte“ über die wirtschaftlichen Verhältnisse ihrer Kunden stets ohne deren ausdrückliche Einwilligung erteilen. Ich sah darin einen Verstoß gegen den Grundsatz der Selbstbestimmung des Kunden über seine Daten. Auch das Innenministerium brachte in seiner Antwort auf eine Kleine Anfrage im Landtag (Landtags-Drucksache 8/4649) datenschutzrechtliche Bedenken vor und wünschte von den Banken, die Voraussetzungen und Grenzen ihres Auskunftsverfahrens präziser und datenschutzfreundlicher zu gestalten. Meine Kollegen in Bund und Ländern und ich waren uns einig, daß wir in der wichtigen Angelegenheit gemeinsam auf eine Änderung hinwirken mußten und es dabei keine Rolle spielen konnte, daß in einigen Ländern Banken und Sparkassen nicht der Kontrolle der unabhängigen Datenschutzbeauftragten unterstehen. In den Verhandlungen zwischen Vertretern der Konferenz der Datenschutzbeauftragten, der Aufsichtsbehörden für den privaten Bereich und der Kreditwirtschaft kam es dann auch zu einer Einigung. Die Kreditinstitute erteilen seitdem Bankauskünfte über Privatkunden nur mit deren ausdrücklichem Einverständnis, über Geschäftskunden ohnedies nur, sofern ihnen keine anderslautende Weisung dieser Kunden vorliegt. Sie beschränken ihre Auskünfte stets auf allgemein gehaltene Bemerkungen über die wirtschaftlichen Verhältnisse, Kreditwürdigkeit und Zahlungsfähigkeit; Angaben über Kontostände, Sparguthaben, Depot- oder sonstige Vermögenswerte sowie Kreditinanspruchnahmen machen sie grundsätzlich nicht.

- Das SCHUFA-Verfahren

Das Verfahren der SCHUFA — der Schutzgemeinschaft für allgemeine Datensicherung — war ebenfalls Gegenstand zahlreicher Anfragen. In der Tat befriedigt nicht, wie die Arbeit dieser großen Informationszentrale mit Angaben über die Kreditwürdigkeit von nahezu 24 Millionen Personen derzeit geregelt ist. Die Banken und Sparkassen lassen sich auf den Formularen für Kontoeröffnung, -umschreibung und Kreditgewährung jeweils eine Klausel unterschreiben, die sie berechtigen soll, praktisch unbeschränkt Daten an die SCHUFA weiterzugeben. Solche Erklärungen stellen, wie inzwischen auch das Hanseatische Oberlandesgericht entschieden hat, kein wirksames Einverständnis dar. Die SCHUFA-Klausel muß vielmehr im einzelnen aufführen, in die Weitergabe welcher Daten der Kunde einwilligt. Leider gelang bisher noch nicht, das Kreditgewerbe in diesem Punkt zu einer Änderung seiner bedenklichen Praxis zu bewegen. Zu hoffen ist, daß dies spätestens dann geschieht, wenn der Bundesgerichtshof über die SCHUFA-Klausel entschieden hat.

Ein weiterer Stein des Anstoßes ist für viele Bürger nach wie vor die unzureichende Transparenz des SCHUFA-

Verfahrens. Die Kontoinhaber beklagen sich immer wieder darüber, daß die Schutzgemeinschaft sie zu wenig über ihre Arbeitsweise informiert.

Besonders brisant ist schließlich die immer wieder gestellte Frage: Schützt die SCHUFA die vielen gespeicherten Daten tatsächlich so gut gegen unberechtigte Abfragen, wie sie immer behauptet? Der im August 1984 gesendete Bericht eines bekannten Fernsehmagazins läßt daran erheblich zweifeln. Ein renommierter Journalist berichtete darin, wie er mit der Kennziffer der American Express Bank, die er von dritter Seite erfahren hatte, über einen Zeitraum von mehr als vier Wochen bei der SCHUFA ohne weiteres Informationen über die wirtschaftlichen Verhältnisse einer größeren Zahl von Bürgern telefonisch abrufen konnte. Dazu muß man wissen: Wer eine telefonische Auskunft der SCHUFA möchte, muß sich bloß durch seine ihm von der SCHUFA zugeteilte Kennziffer legitimieren. Um zu verhindern, daß diese Kennziffer in falsche Hände gerät, ist ihr Inhaber verpflichtet, diese vertraulich zu behandeln. Als weitere Sicherungsvorkehrung ordnete die SCHUFA an, fernmündliche Abfragen unverzüglich schriftlich zu bestätigen. Auf diese Weise soll der Empfänger der Nachricht prüfen können, ob er tatsächlich die begehrte Auskunft fernmündlich angefordert hat. Beide Sicherungsvorkehrungen funktionierten bei den Aktivitäten des Journalisten offensichtlich nicht. Trotz des vertraulichen Charakters der Kennziffer erfuhr er diese ohne Schwierigkeiten. Ebenso wenig griff das Verfahren der schriftlichen Bestätigung durch die SCHUFA.

In der Fernsehsendung gab ich auf Bitten des Journalisten ein kurzes Statement ab. Ohne auf die Einzelheiten des Vorfalles einzugehen, wies ich darin auf die Notwendigkeit hin, nicht nur Regelungen zu treffen, sondern diese auch zu realisieren und ihre Einhaltung zu überwachen. Dieses Statement hatte ein erstaunliches Nachspiel: Die Bundes-SCHUFA e. V. bat mich, als Aufsichtsbehörde für den öffentlichen Bereich eine Untersuchung einzuleiten und zu prüfen, „welche Personen in diesen Datenmißbrauch verstrickt worden sind.“ Ich antwortete der Bundes-SCHUFA, daß ich nach dem Landesdatenschutzgesetz gegenüber Rundfunk und Fernsehen keinerlei Kontrollbefugnisse besitze. Gleichzeitig äußerte ich — nicht zuletzt wegen der durch die Sendung stark beunruhigten Bürger — die Bitte, mir mitzuteilen, aus welchen Gründen es zu dem in der Sendung geschilderten Vorfall kommen konnte und was die SCHUFA unternommen hat, damit sich ein solcher Vorfall nicht wiederholt. Eine Antwort auf dieses Schreiben erhielt ich bis jetzt leider nicht. Dagegen kam eine unerwartete Reaktion von anderer Seite: Die Zeitschrift Creditreform, ein Organ des Verbandes der Vereine Creditreform e. V., meldete sich in ihrer November-Ausgabe 1984 zu Wort und bezeichnete meine Antwort an die Bundes-SCHUFA als „Meisterleistung dialektischer Verdrehung des Tatbestands“. Der Verfasser begründete sein Urteil mit ganz erstaunlichen Argumenten:

- Zum einen ging er souverän über die vom Gesetzgeber für Rundfunk und Fernsehen getroffenen Datenschutzregelungen hinweg. Seine Argumentation lautet ganz schlicht: Der Fernsehjournalist hat Datenmißbrauch

begangen, ein solcher ist durch die Pressefreiheit nicht gedeckt, also ist der Landesbeauftragte für den Datenschutz zuständig für die Kontrolle. Mich würde sehr interessieren, wie die Vereine Creditreform reagieren würden, wenn ich bei anderer Gelegenheit mit einer ähnlichen Begründung gegenüber ihnen Zuständigkeiten in Anspruch nähme.

- Zum anderen meint er meine höfliche Bitte um Mitteilung der Gründe, die den Vorfall trotz Sicherungsvorkehrungen der SCHUFA möglich machten, dahin zu interpretieren, ich hätte „die Aufsicht über die SCHUFA gewissermaßen usurpiert“.

Könnte man über solche Interpretationskunststücke vielleicht noch zur Tagesordnung übergehen, so geht dies in einem anderen Punkt ganz sicher nicht mehr. Der Verfasser des Artikels polemisiert nämlich auch noch gegen die Notwendigkeit von Datensicherungsmaßnahmen zur Verhinderung mißbräuchlicher Abfragen. Mein Ratschlag, solche zu ergreifen, beruhe — so seine Ausführungen — „auf der strafrechtlichen Grunderkenntnis, daß im Zweifelsfalle immer der Ermordete schuld hat“. Bei einer solchen Einstellung frage ich mich in der Tat, warum der Verfasser nicht gleich die Aufhebung der Datensicherungsbestimmungen der Datenschutzgesetze verlangt. Wenn ein Vertreter einer der größten Kreditschutzorganisationen der Bundesrepublik deren Notwendigkeit bezweifelt, sind in der Tat ernsthafte Besorgnisse am Platze. Offenbar vergißt dieser Experte ganz, daß Kreditschutzorganisationen Daten Dritter speichern und sich dies nur rechtfertigen läßt, wenn nicht bloß Strafvorschriften, sondern auch tatsächliche Schutzvorkehrungen die korrekte Verwendung dieser Informationen in größtmöglichem Maße sichern.

#### — Wie Versicherungen an Daten kommen

Examinierte, die oft noch nicht einmal die Prüfungsurkunde in Händen haben, wundern sich immer wieder, woher Versicherungen wissen, daß sie in Bälde in den öffentlichen Dienst eintreten wollen und sie deshalb zum raschen Abschluß einer Krankenversicherung bewegen wollen. Kaum je läßt sich aufklären, woher die Versicherungen ihre Informationen haben. Einmal gelang es, durch den Hinweis eines Bürgers etwas Licht in das Dunkel zu bringen: Jahrelang gaben zwei Verwaltungsbeamte eines Gesundheitsamts der Debeka Namen und Adressen aller Beamtenanwärter bekannt, die sich beim Gesundheitsamt amtsärztlich untersuchen ließen. Die beiden Beamten — einer von ihnen war Vertrauensmann der Debeka — erklärten meinem Mitarbeiter bei einem Kontrollbesuch, sie seien dabei wie folgt verfahren: Bis etwa Mitte 1982 habe der eine von ihnen jeden Beamtenanwärter, der bei der Kasse des Gesundheitsamts zu tun hatte, gefragt, ob er mit der Weitergabe seiner Adreßdaten an die Debeka einverstanden sei. Falls ja, habe er diese der Debeka fernmündlich mitgeteilt. Seit Sommer 1982 erhalte jeder Beamtenanwärter gemeinsam mit dem Erhebungsbogen für die amtsärztliche Untersuchung einen Postkartenvordruck der Debeka. Die ausgefüllte Postkarte würden die Beamtenanwärter teils direkt an die Debeka senden, teils aber auch den Beamten des Gesundheitsamts zurückgeben. Gesetzt den Fall, der Vorgang hat sich wirklich so zugetragen, bleibt doch ein ungutes

Gefühl wegen der Aktivitäten der beiden Beamten für die Debeka zurück. Denn sie verquickten in unguter Weise dienstliche Aufgaben mit privater, auf Erwerb ausgerichteter Nebentätigkeit. Das Regierungspräsidium, das ich über den Vorgang unterrichtete, untersagte inzwischen den beiden Beamten, beim Gesundheitsamt vorsprechende Beamtenanwärter in dieser Weise anzugehen.

#### — Ärger mit den Rundfunkgebühren

1984 wandten sich wesentlich mehr Bürger als sonst wegen des Beschaffens und Verwendens von Daten durch die beiden Rundfunkanstalten des Landes und die Gebühreneinzugszentrale in Köln an mich. Anlaß zur Kritik gaben ganz unterschiedliche Vorgänge:

- Einige Bürger waren empört, weil sie von ihrer Rundfunkanstalt ein Schreiben mit folgendem Text erhalten hatten:

„Trotzdem gibt's ...-Hörer, die es vergessen haben oder unwichtig finden, ihr Radio anzumelden ... Wenn Sie schon lange mal Ihr Radio anmelden wollten oder gerade erst eines gekauft haben, oder inzwischen Ihr eigenes Geld verdienen ... eine Anmeldung liegt bei. Deshalb am besten gleich jetzt die Anmeldung ausfüllen und heute noch in den Briefkasten werfen!“

Aus diesem Text leiteten die Bürger, die nach eigenem Bekunden ihr Radio ordnungsgemäß angemeldet hatten, den verständlichen Schluß ab, sie würden als Schwarz Hörer verdächtigt.

- Andere Bürger fühlten sich durch ein Schreiben der Gebühreneinzugszentrale als „Schwarzseher“ verdächtigt. In dem Schreiben hieß es u. a.:

„Sie werden bei der Gebühreneinzugszentrale als Hörfunkteilnehmer geführt. Ist diese Eintragung noch richtig oder gehören Sie mittlerweile auch zum Kreis der Fernsehteilnehmer? Wenn ja, geben wir Ihnen hiermit Gelegenheit, die Anmeldung für Fernsehen nachzuholen. Um Ihnen eine eventuelle Änderung möglichst einfach zu machen, fügen wir einen vorbereiteten Antwortbogen bei. Bitte senden Sie uns auf jeden Fall den Antwortbogen mit dem entsprechenden Eintrag zurück, auch wenn Sie keine Änderungen mitzuteilen haben. Die Angaben werden auf der Grundlage des Artikels 5 Absatz 4 des Staatsvertrages über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens erhoben.“

- Immer wieder beklagten sich Bürger über das Auftreten der Gebührenbeauftragten einer Rundfunkanstalt, deren Aufgabe ist, vor Ort nachzuprüfen, ob die Bürger alle Rundfunkempfangsgeräte angemeldet haben. Sie erweckten dabei den Eingaben zufolge mitunter den Eindruck, als dürften sie die Wohnungen der Bürger auch gegen deren Willen betreten. Ein solches Recht steht ihnen jedoch nicht zu. Häufig führen Bürger auch Klage über die Fragebögen, die die Gebührenbeauftragten zurücklassen, wenn sie den Bürger nicht in seiner Wohnung antreffen. Viele davon meinen, sie seien entgegen der Auffassung der Rundfunkanstalt zu solchen Angaben nach dem Rundfunkgebührenstaatsvertrag nicht verpflichtet, weil sie ihre Gebühren bereits ordnungsgemäß entrichten und der Rundfunk dies jederzeit bei der Gebühreneinzugszentrale feststellen könne. Darüber hinaus machen sie aber auch Bedenken gegen den Umfang solcher Fragebögen geltend: Einige Fragen seien nicht oder jedenfalls nicht

immer notwendig, um festzustellen, ob jemand seiner Gebührenpflicht nachkommt.

- Manchmal sorgen sich Bürger aber auch schlicht darum, daß der Computer der Gebühreneinzugszentrale falsche Daten über sie speichert. Besonders beeindruckte mich hier ein Brief, in dem ein Bürger seinen „hoffnungslosen Kampf gegen den GEZ-Computer“ schildert. Die Gebühreneinzugszentrale wolle die Tatsache der falschen Datenspeicherung einfach nicht zur Kenntnis nehmen. Alle seine Beschwerden seien unbearbeitet geblieben, was schließlich dazu geführt habe, daß bei ihm der Gerichtsvollzieher erschienen sei.

In allen diesen Fällen sind meine Möglichkeiten, dem Bürger zu helfen, sehr begrenzt. Der Gesetzgeber bestimmt nämlich im Landesdatenschutzgesetz, daß die Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorschriften beim Rundfunk und der Gebühreneinzugszentrale in Köln nicht ich, sondern besondere, bei den Rundfunkanstalten installierte Rundfunkbeauftragte für den Datenschutz überwachen. Angesichts dieser Rechtslage kann ich lediglich mir berechtigt erscheinende Anliegen in geeigneter Weise unterstützen oder im einen oder anderen Fall um Aufklärung bitten. So ließ ich beispielsweise die Rundfunkanstalten wissen, daß mir der von einem Gebührenbeauftragten verwendete Fragebogen überprüfungsbedürftig erscheint. Eine Rundfunkanstalt teilte mir daraufhin mit, die Gebührenbeauftragten verwendeten inzwischen einheitlich einen anderen, leicht abgewandelten Fragebogen. Ob mit ihm die von den Bürgern aufgeworfenen Probleme gelöst sind, ist für mich damit eine immer noch offene Frage.

### Ausblick

Die Zukunft des Datenschutzes liegt im Ungewissen. Zum einen ist offen, wie sich sein Recht fortentwickelt. An Stelle des taktierenden Schweigens mancher Ministerien muß die rein sachbezogene öffentliche Diskussion treten. Die unabhängige Datenschutzkontrolle ist darauf seit langem eingestellt. Nur um den Rahmen dieses Berichts nicht zu sprengen, verzichtete ich beispielsweise darauf, meine inzwischen sehr detaillierten Überlegungen zur Novelle des Landesdatenschutzgesetzes und den Anforderungen an die neu zu schaffenden Rechtsvorschriften für den Polizeibereich abzuhandeln. Zum anderen ist ungewiß, wie Verwaltung und Landtag auf das hier beschriebene Vollzugsdefizit im Datenschutz reagieren. Wird sich der erfreulicherweise angebahnte Umdenkungsprozeß fortsetzen oder werden die Verantwortlichen nur öffentlich freundliche Worte über den Datenschutz finden, ohne aber ihren Bekenntnissen Taten folgen zu lassen? Zu tun gäbe es genug: angefangen bei den großen Schwierigkeiten der Behörden beim Einführen neuer oder Umstellen alter EDV-Verfahren, über ihre Nachlässigkeit im Umgang mit den Produkten der elektronischen Datenverarbeitung, die Überreaktion der Polizei auf die Mutlanger Blockadeaktionen, den problematischen Umgang mit den Daten Krebskranker, bis hin zu dem allem, was jedem Bürger tagtäglich beim Umgang mit seinen Daten widerfährt — von den sozial Schwachen ganz zu schweigen. Zum dritten wissen wir nicht, wie ernst Regierung und Landtag die unübersehbaren Risiken der neuen Informationstechniken für die Persönlichkeitssphäre nehmen. Wer

hätte je gedacht, daß sie auf dem besten Wege sind, unser Tun und Lassen innerhalb der eigenen vier Wände mehr als tragbar zu registrieren? An all dem, was dieser Tätigkeitsbericht schildert, haben meine 11 Mitarbeiter entscheidenden Anteil. Ihnen danke ich sehr herzlich für alles, was sie 1984 im Interesse des Datenschutzes taten. Zugleich hoffen wir gemeinsam, daß Landtag und Regierung diesen Tätigkeitsbericht nicht bloß wie seine Vorgänger zur Kenntnis, sondern zum Anlaß für Aktivitäten zugunsten des Datenschutzes nehmen. Wer vor dieser Entscheidung steht, sollte sich an die Aussage des Bundesverfassungsgerichts erinnern: Datenschutz ist zur Sicherung und Wahrung der Freiheitsrechte in einer Demokratie unerlässlich.