

**Antwort
der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Briefs und der Fraktion DIE GRÜNEN
— Drucksache 11/2623 —**

Datenschutz bei Telekommunikation

*Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen – 010 – 1 B
1114 – 9/2 – hat mit Schreiben vom 1. September 1988 die Kleine
Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:*

1. *Speicherung personenbezogener Daten in digitalen Vermittlungsstellen*
 - a) Welche personen- bzw. anschußbezogenen/-beziehbaren Daten werden wie lange in digitalen Ortsvermittlungsstellen gespeichert?
 - b) Wird von dieser speichernden Stelle (die dem Geschäftsbereich des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen unterliegt) gemäß § 15 Satz 2 Nr. 1 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) eine vollständige Übersicht geführt über die Art der gespeicherten Daten, über die Aufgaben, zu deren Erfüllung die Kenntnis dieser Daten erforderlich ist, sowie über deren regelmäßige Empfänger, und wenn nein, warum nicht?
 - c) Welche Dateien wurden gemäß § 19 Abs. 4 BDSG beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz (BfD) angemeldet?
 - d) Welche Dateien sind aus welchen Gründen „betriebsnotwendig“? Wie wird „Betriebsnotwendigkeit“ definiert, und richtet sich diese Definition nach der jeweils eingesetzten Technik?
 - e) Sind – nach Kenntnis der Bundesregierung – die an die digitalen Ortsvermittlungsstellen angeschlossenen Teilnehmer/innen darüber unterrichtet worden, daß mit der neuen Vermittlungstechnik personenbezogene Daten verarbeitet werden? Wenn ja, in welcher Form, wenn nein, warum nicht?
 - f) Aufgrund welcher Kriterien hat sich die Deutsche Bundespost für die speicherprogrammierte Vermittlungstechnik entschieden, und wie ist diese Entscheidung mit dem im Volkszählungsurteil postulierten Grundsatz der Erforderlichkeit vereinbar?
 - g) Sind technische Alternativen für die Vermittlungstechnik geprüft worden, die ggf. mit weniger personen- bzw. anschußbezogenen Daten auskommen (z. B. derzeitige durchschaltende Vermittlungsverfahren auf der Basis festgeschalteter Mikroelektronik), und warum sind derartige Alternativen nie erprobt worden, obwohl die derzeit eingesetzte speicherprogrammierte Vermittlungstechnik nachweislich weitreichendere Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung mit sich bringt?
- Sind die Datenschutzbeauftragten bei der Entwicklung der Konzepte der speicherprogrammierten Vermittlungsstellen konsul-

tiert worden, und wenn nein, warum nicht, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

- h) Die Bundesregierung hatte in der Antwort auf eine Große Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN (Drucksache 10/5146) versichert, daß in digitalen Vermittlungsstellen keine personenbezogenen Daten gespeichert würden (Frage 1.1). Dennoch hat der BfD, wie er in seinem 10. Tätigkeitsbericht (Drucksache 11/1693) moniert, bei der Kontrolle einer digitalen Ortsvermittlungsstelle festgestellt, daß dort „personenbezogene Daten der Telefonteilnehmer – zum Teil sehr sensibler Art, wie z. B. Daten über den äußerem Ablauf einzelner Telefongespräche – gespeichert werden“ (Seite 35).

Welche Daten wurden dort wie lange und für welche Zwecke gespeichert, und wie konnte es entgegen der Versicherungen der Bundesregierung zu diesen Speicherungen kommen?

Handelt es sich bei diesem Vorfall um einen Einzelfall, und wenn nein, bei wie vielen anderen digitalen Ortsvermittlungsstellen werden ähnliche Speicherungsverfahren praktiziert?

Beabsichtigt die Bundesregierung, diese Praktiken zu unterbinden? Wenn ja, wie, wenn nein, warum nicht?

- i) Welche Daten werden wie lange, zu welchen Zwecken und mit welcher Rechtsgrundlage in digitalen Fernvermittlungsstellen gespeichert?

Zu a)

In digitalen Teilnehmervermittlungsstellen werden folgende Daten gespeichert:

- Rufnummern der Anschlüsse der Anrufenden,
- Anschlußarten (z. B. Funktelefonanschlüsse),
- Berechtigungen zur Inanspruchnahme von Dienstleistungen (z. B. Anrufweiterschaltung) und
- summierte Gebühreneinheiten je Anschluß.

In digitalen Funkvermittlungsstellen werden zusätzlich folgende Daten gespeichert: Zielrufnummern, Datum, Beginn und Ende der Verbindungen und die jeweiligen Funkbereiche.

Wenn der Teilnehmer die Vergleichszählung zur Gebührenkontrolle (§ 84 Abs. 1 Nr. 5 der Telekommunikationsordnung) oder bei belästigenden Anrufen das Feststellen an kommender Wählverbindungen (§ 84 Abs. 1 Nr. 6 TKO) beantragt hat oder wenn aus betrieblichem Anlaß wegen Einwendungen des Teilnehmers gegen die Verbindungsgebühren der Fernmelderechnung die Vergleichszählung veranlaßt wurde, werden die in § 453 Abs. 1 bis 3 TKO genannten Daten gespeichert.

Die Daten werden gemäß § 449 Satz 2, § 450 Abs. 2, § 451 Abs. 3, § 452 Satz 2 und § 453 Abs. 1 bis 3 gelöscht.

Zu b)

Nach der für den Geschäftsbereich des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen herausgegebenen Datenschutz-Anweisung ist eine Übersicht über die Art der von den Behörden gespeicherten personenbezogenen Daten und über die Aufgaben, zu deren Erfüllung die Kenntnis dieser Daten erforderlich ist, sowie über deren regelmäßige Empfänger gemäß § 15 Satz 2 Nr. 1 BDSG zu führen (vgl. 11.3 der Datenschutz-Anweisung).

Diese Angaben werden durch Bestandsaufnahme der bei den Behörden geführten Dateien mit geschützten personenbezogenen Daten in Erhebungsbogen nach dem Muster der Anlage zu § 3 der Datenschutzveröffentlichungsordnung erfaßt. Diese Erhebungsbogen bilden die Grundlage für die beim internen Datenschutzbeauftragten der speichernden Behörde zu führenden Übersicht, die den Anforderungen des § 15 Satz 2 Nr. 1 BDSG entspricht und sich in der Praxis bewährt hat.

Zu c)

Es wurde die bei den Fernmeldeämtern geführte Datei „Befristeter Zählvergleich“ in der Bekanntmachung Nr. 30 vom 20. Februar 1986 (Bundesanzeiger vom 1. März 1986) über gespeicherte personenbezogene Daten gemäß § 12 Abs. 1 BDSG veröffentlicht und gemäß § 19 Abs. 4 Satz 3 BDSG am 10. Januar 1986 zum Register der automatisch betriebenen Dateien beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz angemeldet. Diese Datei umfaßt alle personenbezogenen Daten, die in digitalen Telefonvermittlungsstellen gespeichert werden. Diese Dateimeldung wird derzeit überarbeitet und beim nächsten Veröffentlichungstermin in aktualisierter Form erneut bekanntgegeben werden.

Zu d)

Diese Datei ist zum Erbringen von Telekommunikationsdienstleistungen erforderlich und damit betriebsnotwendig. Die „Betriebsnotwendigkeit“ ist unabhängig von der eingesetzten Technik. Die einzelnen Telekommunikationsdienstleistungen ergeben sich aus der TKO, insbesondere §§ 105, 108.

Zu e)

Für die Datenverarbeitung der Fernmeldeämter gelten die Vorschriften des 2. Abschnitts des Bundesdatenschutzgesetzes. Danach ist über gespeicherte personenbezogene Daten eine Bekanntmachung zu veröffentlichen (§ 12 Abs. 1 BDSG). Zudem sind automatisch betriebene Dateien zu dem vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz geführten Register anzumelden (§ 19 Abs. 4 BDSG). Eine unmittelbare Benachrichtigung, wie sie im Rahmen des 3. Abschnitts des Bundesdatenschutzgesetzes für die Datenverarbeitung nicht-öffentlicher Stellen vorgeschrieben ist (§ 26 Abs. 1 BDSG), ist daneben nicht vorgesehen.

Zu f)

Die Entscheidung der Deutschen Bundespost für die speicherprogrammierte Vermittlungstechnik basiert auf folgenden Kriterien:

- Die Nachfrage nach neuen Telekommunikationsdienstleistungen konnte und kann mit analoger Vermittlungstechnik nicht erfüllt werden.
- Neue Technologien und ihre Anwendung (Halbleiter- und Mikroprozessortechnik) ließen einen sehr wirtschaftlichen Einsatz im Netz der Deutschen Bundespost erwarten; diese Erwartung hat sich inzwischen voll bestätigt.

- Förderung der Exportchancen für die deutsche Fernmeldeindustrie durch Nachfrage der Deutschen Bundespost nach einer für den Weltmarkt entwickelten Technik.

Auch bei der speicherprogrammierten Vermittlungstechnik werden nur die zur Erbringung der Dienstleistung unbedingt erforderlichen Daten verarbeitet.

Zu g)

Speicherprogrammierte digitale Vermittlungssysteme speichern nur die für die Verbindungssteuerung unbedingt notwendigen Daten, die auch in Systemen mit festgeschalteter Logik bei Registersteuerung (Leitweglenkung aufgrund mehrerer Ziffern) erforderlich sind.

Weltweit gibt es zur digitalen Vermittlungstechnik keine gleich leistungsfähige und kostengünstige Alternativtechnik. Damit war zum Entscheidungszeitpunkt für diese Technik weder ein Vergleich mit anderen Systemkonzeptionen noch eine Erprobung alternativer Systemkonzeptionen möglich. Die elektromechanische Direktwahl-Vermittlungstechnik ist mit ihrer geringen Leistungsfähigkeit und ihrer teuren Technologie keine Alternative.

Die Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz bei der Deutschen Bundespost wird vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz kontrolliert, der auch Empfehlungen zur Verbesserung des Datenschutzes geben kann (§ 19 Abs. 1 BDSG). Andere Datenschutzbeauftragte haben gegenüber der Deutschen Bundespost keine Befugnisse.

Die Deutsche Bundespost hat keine Pflicht zur ausnahmslosen Beteiligung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz. Sie ist aber in Übereinstimmung mit dem Beschuß des Deutschen Bundestages vom 10. Februar 1986 zum 6. und 7. Tätigkeitsbericht bemüht, dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz bei der Einführung neuer Fernmeldedienste, bei denen personenbezogene Daten verarbeitet werden, nach Möglichkeit frühzeitig Gelegenheit zu geben, Empfehlungen zur Gewährleistung des Datenschutzes auszusprechen. Die Deutsche Bundespost hat den Bundesbeauftragten für den Datenschutz in den letzten Jahren wiederholt über die Zielvorstellungen beim Einsatz speicherprogrammierter Vermittlungstechnik und bei der Entwicklung neuer Telekommunikationsdienste informiert.

Zu h)

Die Bundesregierung hat in der Antwort auf die zitierte Große Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN nicht behauptet, daß in digitalen Telefonvermittlungsstellen keine personenbezogenen Daten gespeichert würden. Sie hat vielmehr ausdrücklich einschränkend erklärt, daß die zur verkehrsgerechten Dimensionierung des Fernsprechnetzes erfaßten Verkehrsdaten anonym ausgewertet werden, aber verbindungsbezogene Daten zum Herstellen der Telefonverbindung sowie Gebührendaten zur Abrechnung benötigt werden.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hat in seinem 10. Tätigkeitsbericht (8.2.2) deshalb auch nicht ausgestellt, daß in digitalen Teilnehmervermittlungsstellen personenbezogene Daten gespeichert werden, sondern beanstandet, daß die nach § 15 Satz 2 Nr. 1 BDSG zu führende Übersicht nicht vollständig sei. Die Vervollständigung der Übersicht ist inzwischen veranlaßt worden. Hinsichtlich der Art der gespeicherten Daten und ihrer Verwendung wird auf die Antworten zu 1 a) bis 1 c) verwiesen.

Zu i)

Es werden nur die für die Verbindungssteuerung erforderlichen Ziffern weitergegeben und für die Dauer der Verbindungssteuerung vorgehalten. Damit findet keine Datenspeicherung im Sinne des BDSG statt.

2. Speicherung personenbezogener Daten in ISDN-Vermittlungsstellen

- a) Welche personen- bzw. anschlußbezogenen Daten werden gegenüber digitalen Vermittlungsstellen in ISDN-Vermittlungsstellen zusätzlich gespeichert
 - in Ortsvermittlungsstellen,
 - in Fernvermittlungsstellen?
- b) Welche Dateien werden dort zu welchen Zwecken geführt, und werden diese gemäß § 19 Abs. 4 BDSG beim Bundesdatenschutzbeauftragten (BfD) angemeldet?

Zu a)

Die Deutsche Bundespost wird ihren Kunden, die Universalanschlüsse haben, wesentlich mehr Dienstleistungsmerkmale anbieten können als bisher. Daher wird die Zahl der in ISDN-Ortsvermittlungsstellen gespeicherten anschlußbezogenen Berechtigungen zur Nutzung der Dienste und Dienstleistungsmerkmale gegenüber digitalen Vermittlungsstellen größer werden. Zusätzlich zu der Kennung werden bei den Dienstleistungsmerkmalen folgende Informationen gespeichert: Semipermanente Festverbindung, Anrufumleitung sowie die Rufnummer des Umleitungsziels.

In ISDN-Fernvermittlungsstellen werden nur verbindungsbezogene Steuerdaten und nur für die Dauer der Verbindungssteuerung vorgehalten. Die Steuerdaten enthalten gewählte Ziffern, Rufnummern der rufenden Teilnehmer und Dienste- bzw. Dienstmarkenkennungen für Verbindungssteuerung und zur Prüfung der Berechtigungen.

Zu b)

Art und Zweck der Dateien in ISDN-Vermittlungsstellen unterscheiden sich nicht von denen digitaler Telefonvermittlungsstellen. Hinsichtlich der personenbezogenen Daten sind sie durch die gemeldeten Dateien für elektronische Telefonvermittlungsstellen abgedeckt (siehe Frage 1 c).

3. Einzelgebührennachweis

- a) Wann und in welcher Form ist die Einführung des sogenannten Einzelgebührennachweises (detaillierte Auflistung über Anzahl

und Art der beim Teilnehmer angefallenen Gebühren) geplant, welche Daten sollen gespeichert und welche Daten an welche Stellen weitergegeben werden?

- b) Wie soll dem informationellen Selbstbestimmungsrecht der Mitbenutzer/innen (Familie, Mitbewohner/innen, Gäste u. ä.) von Fernsprech- bzw. Telekommunikationsanschlüssen Rechnung getragen werden; in welcher Form wäre z. B. die Einholung von Einverständniserklärungen praktikabel?
 - c) Wie soll dem informationellen Selbstbestimmungsrecht der Angerufenen Rechnung getragen werden? In welcher Form kann z. B. die jeweilige Zustimmung der Angerufenen zur Speicherung ihrer Teilnehmernummer eingeholt werden, und wie soll gewährleistet werden, daß die Teilnehmer/innen jeweils über die Speicherung ihrer Rufnummer unterrichtet werden?
- Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß eine pauschale Einverständniserklärung dem informationellen Selbstbestimmungsrecht der Teilnehmer/innen nicht genügen würde, und wenn nein, warum nicht?
- d) Trifft es zu, daß derzeit beim Fernmeldetechnischen Zentralamt ein Arbeitskreis „Kommunikationsdatenverarbeitung“ (KDV) Protokolle festlegt, nach welchen Daten aller Verbindungen über eine digitale Ortsvermittlungsstelle an regionale Gebührenrechenzentren übermittelt werden sollen, und um welche Daten handelt es sich hierbei? Wie sind die Zwecke dieser Datenübertragung definiert, wie lange sollen die Daten in den Gebührenrechenzentren gespeichert werden, wer hat darauf Zugriff, und auf welcher Rechtsgrundlage erfolgen Speicherung und Zugriff? Trifft es zu, daß auf eine selektive Übertragung von Daten nur derjenigen Teilnehmer/innen, die einen Einzelgebührennachweis beantragt haben, verzichtet werden soll, weil eine solche Selektion zu teuer wäre, und wie groß ist der Kostenunterschied?
 - e) Hat die Deutsche Bundespost die vom BfD schon mehrmals vorgeschlagenen Möglichkeiten einer differenzierten Gebühren- und Verbindungsdatenerfassung beim Teilnehmer geprüft, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?
- Welche technischen oder sonstigen Gesichtspunkte sprechen gegen diese Möglichkeiten?

Zu a)

Der Einzelgebührennachweis wird voraussichtlich Ende 1989 in der digitalen Vermittlungstechnik auf Antrag des Teilnehmers bereitgestellt werden. Hierfür werden je Verbindung Tag, Verbindungsbeginn und Verbindungsende bzw. Verbindungsduauer sowie Ursprungs- und Zielrufnummern gespeichert werden. Die Einzelheiten des Leistungsangebotes liegen noch nicht fest. Die Ausgestaltung wird durch verordnungsmäßige Regelung in der TKO erfolgen. Wegen der Ähnlichkeit der Sachverhalte wird diese Regelung an die bereits bestehenden Vorschriften über die Vergleichszählung (§ 84 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 4, § 453 Abs. 1 TKO) anknüpfen können. Unberührt bleibt die Weitergabe von Daten in den Fällen des § 12 FAG.

Zu b)

Beim Einzelgebührennachweis wären Mitbenutzer wahrscheinlich ähnlich zu schützen wie bei der Vergleichszählung (§ 84 Abs. 1 Nr. 5 und Abs. 3 TKO). Danach könnten folgende Voraussetzungen gelten:

1. Von den zum Haushalt gehörenden Mitbenutzern ist eine schriftliche Erklärung beizubringen, daß sie mit der Bekanntgabe der Verbindungen an den Teilnehmer einverstanden sind.

2. Der Teilnehmer muß sich schriftlich verpflichten, alle anderen Mitbenutzer darauf hinzuweisen, daß ihm im Rahmen des beantragten Einzelgebührennachweises registrierte Daten bekanntgegeben werden.

Zu c)

Es ist schon rein tatsächlich nicht möglich, die Inhaber der angerufenen Anschlüsse über die Speicherung im Einzelfall zu informieren. Erst recht kann von ihnen keine einzelfallbezogene Einwilligungserklärung eingeholt werden.

In der betrieblichen Praxis kann auch auf generelle Einwilligungserklärungen mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand nicht abgestellt werden, weil die Einwilligungserklärungen sonst bei allen Rechenzentren, die Daten für Einzelgebührennachweise speichern und verarbeiten, vorliegen müßten und vor jeder Speicherung geprüft werden müßte, ob der angerufene Teilnehmer eine Einwilligungserklärung abgegeben hat. Zudem wäre der Einzelgebührennachweis dann unvollständig, weil er nur die Verbindungen enthalten würde, bei denen die angerufenen Teilnehmer eine Einwilligungserklärung abgegeben haben. Ein unvollständiger Gebührennachweis wäre aber sinnlos, weil er dem Teilnehmer die Prüfung der Richtigkeit der von der Deutschen Bundespost mit der Fernmelderechnung geforderten Gebühren nicht ermöglichen würde.

Mit dem Einzelgebührennachweis wird die Deutsche Bundespost nicht nur einen immer wieder vorgetragenen Kundenwunsch erfüllen, sondern auch einer ausdrücklichen Forderung des Deutschen Bundestages (Drucksache 10/6583, Pkt. 6.3) nachkommen. Durch den Einzelgebührennachweis wird dem Teilnehmer ermöglicht, die Gebührenforderungen der Deutschen Bundespost auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen. Damit können voraussichtlich Gebührenbeschwerden vermieden werden, die bisher sowohl bei den Teilnehmern als auch bei der Deutschen Bundespost viel Arbeitsaufwand verursacht haben und der Zusammenarbeit im Teilnehmerverhältnis abträglich waren. Die Deutsche Bundespost kann aufgrund der gespeicherten Einzelgebührendaten den Beweis für die Richtigkeit ihrer Gebührenforderungen antreten.

Diesen offenkundigen Vorteilen stehen wesentliche Interessen des angerufenen Teilnehmers, dessen Rufnummer gespeichert wird, nicht entgegen. Denn der anrufende Teilnehmer bekommt mit den im Einzelgebührennachweis enthaltenen Angaben nur etwas mitgeteilt, was er und seine Mitbenutzer ohnehin schon wissen oder zumindest wissen können. Zudem wird der Angerufene die Rufnummer des Anrufers am Display seines ISDN-Endgerätes erkennen (§ 105 Abs. 2 TKO) und frei entscheiden können, ob er die Verbindung annimmt. Seine Rufnummer wird daher nicht ohne sein Zutun gespeichert werden.

Die Gesamtabwägung führt zu dem Ergebnis, daß an der Einführung des Einzelgebührennachweises ein überwiegendes Allgemeininteresse besteht, da die Interessen desjenigen, der einen Einzelgebührennachweis beantragt, unter Berücksichtigung des Allgemeininteresses an korrekter Gebührenabrechnung die Inter-

essen des Angerufenen überwiegen. Das Recht des Angerufenen auf informationelle Selbstbestimmung wird durch das strafbewehrte Fernmeldegeheimnis (Artikel 10 GG, § 354 StGB) und eine gleichzeitig mit der Einführung des besonderen Leistungsmerkmals „Einzelgebührennachweis“ in Kraft tretende Datenschutzvorschrift gewahrt werden. In dieser werden die Voraussetzungen und der Inhalt des Einzelgebührennachweises bereichsspezifisch geregelt werden, so daß jeder grundsätzlich damit rechnen muß, daß auch seine Rufnummer im Rahmen eines Einzelgebührennachweises eines anderen Teilnehmers gespeichert werden kann.

Zu d)

Beim Fernmeldetechnischen Zentralamt gibt es einen Arbeitskreis „Kommunikationsdatenverarbeitung“, der sich im Rahmen seiner Aufgabenzuordnung mit dem Verfahren zur Übertragung der Daten von den ISDN-Teilnehmervermittlungsstellen zu den regionalen Gebührenrechenzentren befaßt. Die Planungen betreffen folgende Daten:

- Rufnummern der Anschlüsse, von denen aus die Wählverbindungen aufgebaut wurden,
- Rufnummern der Anschlüsse, zu denen die Wählverbindungen aufgebaut wurden,
- in Anspruch genommene Telekommunikationsdienstleistungen (z. B. Telefaxdienst) und Dienstleistungsmerkmale (z. B. Anrufweiterschaltung) sowie
- Datum, Beginn oder Dauer und Ende der Verbindung.

Die Daten werden zur ordnungsgemäßen Berechnung einschließlich des Beweises für die Richtigkeit der Verbindungsgebühren übertragen, aufgrund des § 451 Abs. 1 und 2 TKO gespeichert und 80 Tage nach Absendung der Fernmelderechnung gelöscht (§ 451 Abs. 3 TKO).

Zugriff auf die Daten hat nur das jeweilige Fernmeldeamt, in dessen Auftrag die Daten verarbeitet werden (§ 8 BDSG). Das Fernmeldeamt, nicht das regionale Gebührenrechenzentrum, ist daher Herr der Daten und speichernde Stelle im Sinne des Bundesdatenschutzgesetzes. Unberührt bleibt die Weitergabe von Daten in den Fällen des § 12 FAG.

Um die Gebühren berechnen zu können, müssen die Gebühren-daten aller Teilnehmer mit Universalanschlüssen in die regionalen Gebührenrechenzentren übertragen werden. Eine „Selektion“ der Gebührendaten derjenigen Teilnehmer, die einen Einzelgebührennachweis beantragt haben, ist daher nicht geplant.

Zu e)

Die Deutsche Bundespost hat die Möglichkeit einer dezentralen Gebühren- und Verbindungsdatenerfassung beim Teilnehmer geprüft und ist dabei zu dem Ergebnis gekommen, daß die Überlegungen nicht verwirklicht werden können.

Eine dezentrale Technik ist insbesondere aus folgenden Gründen nicht einsetzbar:

- Die hohe Zuverlässigkeit der Vermittlungs- und Gebühren erfassungstechnik der Deutschen Bundespost beruht darauf, daß die technischen Einrichtungen in staubfreien, klimatisierten Räumen untergebracht sind. Da dieselben Bedingungen bei den Teilnehmern nicht getroffen werden können, würden die Störungen und die Gebührenbeanstandungen stark ansteigen.
- Die Anschlußleitungen, d. h. die Verbindungen von den Endgeräten der Teilnehmer zu den Vermittlungsstellen, können mit vertretbarem Aufwand nicht so gegen Störungen gesichert werden, daß Gebührenimpulse stets richtig übertragen werden (vgl. auch § 6 BDSG). Darum hatten auch alle Bemühungen der Deutschen Bundespost und der Hersteller von Fernmeldegeräten um die Entwicklung eines zuverlässigen dezentralen Gebührenanzeigers keinen Erfolg.
- Zudem könnten die bei den Teilnehmern untergebrachten technischen Einrichtungen nicht so geschützt werden, daß Manipulationen ausgeschlossen wären.
- Ferner müßte das Ablesen der Gebühreneinheiten dezentral erfolgen, was selbst beim Einsatz des TEMEX-Dienstes zu einer wesentlichen Verteuerung der Telekommunikationsdienstleistungen führen würde, die von den Teilnehmern zu tragen wäre.

Ein Vergleich der Gebührenzähler der Deutschen Bundespost mit den Stromzählern der Energieversorgungsunternehmen zeigt folgendes: Beide Zähler befinden sich am Beginn der für den einzelnen Kunden bestimmten Leitung. Diese beginnt bei der Telekommunikation in der Vermittlungsstelle, bei der Stromlieferung erst im Haus des Kunden.

4. Rufnummernanzeige

Als Standardbetriebsmöglichkeit im ISDN-Basisanschluß ist die Rufnummernanzeige (Anzeige der Teilnehmernummer des Anrufenden beim Angerufenen) angekündigt. In § 105 Abs. 2 und 3 TKO ist weiterhin festgelegt, daß jede/r Teilnehmer/in beantragen kann, daß die Anzeige ihrer/sein er Rufnummer generell unterbleibt.

- a) Wie läuft in diesem Fall der Verbindungsaufbau? Von wo nach wo wird die Nummer weitergegeben? Wo wird sie unterdrückt?
- b) Bedeutet diese Regelung, daß ein solcher Antrag nur generell für den gesamten Anschluß und für die Nutzung aller Dienste gestellt werden kann? Wenn ja, warum wird nicht die Möglichkeit einer fallweisen Unterdrückung der Rufnummernanzeige vorgesehen? Welche technischen Gründe sprechen dagegen, bzw. wie groß wäre der (finanzielle) Mehraufwand für die Realisierung dieser Möglichkeit?
- c) Bedeutet die generelle Unterdrückung der Weitergabe der Rufnummer, daß Dienste wie Btx und Teletex dann im ISDN gar nicht genutzt werden können? Welche Regelung ist für diese Dienste vorgesehen?
- d) Trifft es zu, daß ab 1990 oder 1991 die Möglichkeit bestehen soll, auch die Rufnummern von Analogteilnehmer/innen, die an einer digitalen Ortsvermittlungsstelle angeschlossen sind, bei den jeweils angerufenen ISDN-Teilnehmer/innen anzuzeigen, ist eine Einverständniserklärung dieser Analogteilnehmer/innen vorgesehen, und wie soll diese eingeholt werden?

Wie können Analogteilnehmer/innen im Einzelfall wissen, ob ihre Rufnummer weitergegeben wurde, und wenn sie dies nicht wissen, wie ist dann dieses Verfahren mit dem Transparenzangebot und mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung vereinbar?

Zu a)

Bei der Standard-Betriebsmöglichkeit „Rufnummernanzeige“ kann der Teilnehmer verlangen, daß die Übermittlung seiner Rufnummer generell verhindert wird (§ 105 Abs. 2 TKO). Die Verbindung wird vom Endgerät des rufenden Teilnehmers (A-Teilnehmer) über die Vermittlungsstelle, an die sein Anschluß angeschaltet ist (A-Vermittlungsstelle), zu der Vermittlungsstelle, an die der Anschluß des angerufenen Teilnehmers (B-Teilnehmer) angeschaltet ist (B-Vermittlungsstelle), aufgebaut. Die Rufnummer des A-Teilnehmers wird von der A-Vermittlungsstelle zur B-Vermittlungsstelle übertragen und dort unterdrückt.

Zu b)

Die Anzeige der Rufnummer des rufenden Teilnehmers betrifft nur den Telefondienst im ISDN. Zur Anzeige der Rufnummer ist ein ISDN-Komfortapparat mit Anzeigemöglichkeit erforderlich.

Zur Zeit ist eine fallweise Unterdrückung der Rufnummer des A-Teilnehmers nicht möglich, weil es keine geeignete Signalisierung gibt. Internationale Standards sind noch nicht festgelegt. Über den finanziellen Mehraufwand können daher keine Angaben gemacht werden.

Zu c)

Eine Unterdrückung der Weitergabe der Rufnummer des rufenden Teilnehmers an den gerufenen Teilnehmer hat auf die Nutzung des Bildschirmtextdienstes und des Teletextdienstes keinen Einfluß. Die Kennung der Dienste und Endgeräte erfolgt unabhängig von dem ISDN-Dienstmerkmal „Anzeige der Rufnummer“.

Zu d)

Es trifft zu, daß ab 1990/91 die Möglichkeit bestehen soll, bei angerufenen ISDN-Teilnehmern auch die Rufnummern der an ISDN-fähigen Vermittlungsstellen angeschlossenen Analogteilnehmer anzuzeigen. Auch diese Analogteilnehmer werden über die ISDN-Leistungsmerkmale informiert werden. Dabei werden sie darauf hingewiesen, daß ihre Rufnummern bei den angerufenen Teilnehmern angezeigt werden, wenn sie nicht ausdrücklich die Unterdrückung der Anzeige der Rufnummer beantragen. Im übrigen hängt die Anzeige der Rufnummer davon ab, ob beim angerufenen Teilnehmer ein entsprechendes Endgerät erreicht wird.

Eine Einverständniserklärung dieser Analogteilnehmer ist nicht vorgesehen. Sie werden jedoch die generelle Unterdrückung der Anzeige ihrer Rufnummer verlangen können. Dadurch wird dem Interesse dieser Teilnehmer hinreichend Rechnung getragen. Eine entsprechende Regelung wird in die TKO aufgenommen werden. Diese Regelung und die beabsichtigte Unterrichtung der Analogteilnehmer werden eine hinreichende Transparenz sicherstellen.

5. „Freiwilligkeit“ der Telekommunikationsdienstnutzung

- a) Wie beurteilt die Bundesregierung die Auffassung von J. Schmidt im Jahrbuch 1988 der Deutschen Bundespost, daß in der „Speicherung von Verbindungs- und Gebührendaten keine Grundrechtsbeeinträchtigung gesehen werden (kann), da der Teilnehmer die Leistung freiwillig beansprucht und damit letztlich in die zur Leistungserbringung notwendigen Verarbeitungsprozeduren einwilligt“ (Seite 320), und daß „von einer Einschränkung des Rechts, selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden, nicht die Rede sein“ könnte, da personenbezogene Daten, die erforderlich sind, um nachgefragte Telekommunikationsdienstleistungen zu erbringen, nicht „zwangsweise“ erhoben würden (Seite 322)?
- b) Wie beurteilt die Bundesregierung diese Auffassung unter Berücksichtigung insbesondere der Tatsache, daß es heutzutage faktisch keine Freiwilligkeit bei der Inanspruchnahme des Telefonie-Dienstes gibt, da das Telefon heute zur technischen Grundausrüstung nahezu jedes Haushalts und Unternehmens gehört und die Nutzung des Telefons sozusagen zum Lebensstandard gehört?

Die Deutsche Bundespost bietet öffentliche Telekommunikationsdienstleistungen an, die im Rahmen öffentlich-rechtlicher Teilnehmerverhältnisse auf Antrag des Teilnehmers (in Kenntnis der Regelwerke, die das Verhältnis zwischen den Teilnehmern und der Deutschen Bundespost festlegen) erbracht werden. Um die beantragte Dienstleistung erbringen zu können, sind personenbezogene Daten der Teilnehmer erforderlich, die von der Deutschen Bundespost teils bei der Antragstellung, teils bei der Leistungserbringung erhoben werden. Diese Datenerhebung ist ebenso wie die Verwendung der personenbezogenen Teilnehmerdaten durch Rechtsvorschriften bereichsspezifisch hinreichend geregelt. Die einschlägigen Rechtsvorschriften tragen dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung Rechnung, indem sie die Erhebung und Speicherung auf das erforderliche Maß beschränken. Die Frage, ob die mit den Leistungen verbundene Datenerhebung und Datenverarbeitung angesichts der freiwilligen Inanspruchnahme der Dienstleistungsangebote der Deutschen Bundespost unter dem Gesichtspunkt der Einwilligung gerechtfertigt werden könnte, ist daher von eher akademischem Interesse.

6. Ausfälle digitaler Vermittlungsstellen

- a) Wie viele Ausfälle digitaler Vermittlungsstellen waren bisher zu verzeichnen, aufgeschlüsselt nach Orts- und Fernvermittlungsstellen sowie nach Ort, Dauer und Grund des Ausfalls?
- b) Welchen Grund hatte konkret der Ausfall der Fernvermittlungsstelle Frankfurt am Main im Februar 1988, und wie lange dauerte er?
- c) Welche Folgen hatte dieser Ausfall für geschäftliche Teilnehmer, wie z. B. die Frankfurter Börse?

Zu a)

Störungsfreie technische Einrichtungen gibt es nicht. Auch die heute vorhandene herkömmliche Vermittlungstechnik ist früher ausgestorben und fällt auch derzeit zeitweise aus. Die Störungshäufigkeit neuer Techniken ist in der Einführungsphase natürlich größer als in einem eingeschwungenen Zustand. Die Deutsche Bundespost hat deshalb Verfügbarkeitsanforderungen festgelegt,

nach denen Fernvermittlungsstellen im Jahr nicht länger als eine Stunde und Ortsvermittlungsstellen im Jahr nicht länger als zwei Stunden nicht verfügbar sein dürfen. Diese Anforderungen gehen über die internationalen Festlegungen hinaus, nach denen Kurzzeitausfälle, die von den Vermittlungssystemen automatisch beseitigt werden oder bei Arbeiten an den Vermittlungssystemen auftreten, wie z. B. Erweiterungen der Hardware und Einbringen neuer Softwarepakete, im Ausfallverhalten nicht berücksichtigt werden. Danach traten seit Januar 1987 neun Ausfälle auf:

| | | |
|------------|-----------------|---|
| 10. 07. 87 | OVSt 50 München | 43 Min. Hardwarestörung |
| 20. 10. 87 | O/FVSt Freiburg | 165 Min. Fehler in der Speicherperipherie |
| 02. 11. 87 | FVSt Essen | 26 Min. Fehler in der Stromversorgung |
| 04. 11. 87 | FVSt Siegen | 234 Min. Hardwarestörung |
| 09. 02. 88 | FVSt Frankfurt | 246 Min. Fehler in der Überlastabwehr der Vermittlungssteuerung |
| 04. 03. 88 | FVSt Frankfurt | 50 Min. Fehler in der Überlastabwehr der Vermittlungssteuerung |
| 24. 04. 88 | OVSt 65 München | 383 Min. Hardwarestörung |
| 25. 05. 88 | OVSt 2 Hanau | 156 Min. Störung in der Klimatechnik |
| 12. 07. 88 | FVSt Frankfurt | 50 Min. Fehler in der peripheren Steuerung |

Zu b)

Der Ausfall der digitalen Fernvermittlungsstelle in Frankfurt am 9. Februar 1988 war auf einen Fehler in der Überlastabwehr der Vermittlungssteuerung zurückzuführen.

Der Ausfall dauerte vier Stunden und sechs Minuten.

Zu c)

Während des Ausfalles konnten die betroffenen Teilnehmer abgehend keine Ferngespräche führen, der ankommende Fernverkehr sowie der gesamte Ortsverkehr der Teilnehmer waren nicht beeinträchtigt.

7. Abhörmöglichkeiten

- a) In welchen Fällen, durch wen und auf welcher Rechtsgrundlage soll das Einschalten von Abhörprogrammen in digitalen Ortsvermittlungsstellen erlaubt sein?
- b) Durch welche organisatorischen und technischen Maßnahmen (an Hard- und Software) digitaler Ortsvermittlungsstellen soll eine mißbräuchliche Nutzung der Abhörprogramme ausgeschlossen werden?
Durch welche konkreten Prüfungen von Hard- und Software bei Zulassung, Installation und Konfigurierung digitaler Ortsvermittlungsanlagen soll dies sichergestellt werden?
- c) Auf welcher Rechtsgrundlage soll es erlaubt sein, durch Eintippen eines Kommandos an einem besonderen Endgerät einer ISDN-Ortsvermittlungsanlage das Mikrofon eines (privaten) Telefonanschlusses für den Teilnehmer unbemerkt einzuschalten?
- d) Ist es vorgesehen, private/betriebliche Nebenstellenanlagen mit den gleichen Programmen zum Abhören von Telefongesprächen und zum Mithören des frei im Raum gesprochenen Wortes auszurüsten wie die unter der Hoheit der Deutschen Bundespost stehenden digitalen Ortsvermittlungsstellen, und wenn ja, wie beurteilt die Bundesregierung dies, vor allem unter Berücksichtigung der Mißbrauchsmöglichkeiten?

Zu a) und b)

Vermittlungsstellen im Bereich der Deutschen Bundespost enthalten keine Abhörprogramme. Die Deutsche Bundespost hat auch nicht die Absicht, solche Programme zu fordern und einzubringen. Das Einhalten der Vorgaben der Deutschen Bundespost bei Hard- und Softwarelieferungen wird von den Kräften der Deutschen Bundespost bei der Abnahme kontrolliert. Damit ist ein Mißbrauch ausgeschlossen.

Zu c)

Es gibt keine technische Möglichkeit, durch Eintippen eines Kommandos an einem besonderen Endgerät einer ISDN-Teilnehmervermittlungsstelle das Mikrofon eines Telefonanschlusses für den Teilnehmer unbemerkt einzuschalten. Lediglich von den Fernsprechentstörungsstellen aus ist es für Betriebsprüfungen möglich, sich auf analoge Anschlußleitungen zu schalten. Hierbei wird jedoch von der digitalen Vermittlungsstelle automatisch – von den Betriebskräften nicht abschaltbar – ein Aufschalteton an die Anschlußleitung gelegt, so daß das Aufschalten von den Gesprächsteilnehmern sofort bemerkt wird.

Zu d)

Private Endeinrichtungen, die eine Teilnahme an öffentlichen Telekommunikationsdiensten ermöglichen, bedürfen der Zulassung durch das Zentralamt für Zulassungen im Fernmeldewesen (§ 168 Abs. 1 TKO). Telefonanlagen (früher Nebenstellenanlagen genannt), bei denen das Mithören von Telefongesprächen möglich ist, werden grundsätzlich nur dann zugelassen, wenn das Mithören durch einen Aufschalteton oder eine Kennzeichnung der betroffenen Endgeräte angezeigt wird. Telefonanlagen, die das Mithören des frei im Raum gesprochenen Wortes ermöglichen, werden nicht zugelassen. Im übrigen ist es Aufgabe des Inhabers der Anlage, die strafrechtlichen (v. a. § 201 Abs. 2 StGB – Vertraulichkeit des Wortes), datenschutzrechtlichen, arbeits-, betriebsverfassungs- bzw. personalvertretungsrechtlichen Regelungen einzuhalten.

8. Parlamentsvorbehalt

Von mehreren Seiten wurde anlässlich der Planung und Einführung neuer Telekommunikationsnetze und -dienste bezweifelt, daß derart weitreichende Entscheidungen allein durch den Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen und den Postverwaltungsrat ohne gesetzliche Grundlage und ohne Parlamentsentscheidung getroffen werden können.

- a) Wie beurteilt die Bundesregierung die Auffassung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz in seinem 8. Tätigkeitsbericht (Drucksache 10/4690, S. 20) sowie der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 18. April 1986, wonach „in Anbetracht der Bedeutung einer künftigen Telekommunikationsinfrastruktur und im Hinblick auf künftige Diensteinführungsentscheidungen... verfassungsrechtliche Zweifel angebracht (sind), ob die Verordnungsermächtigung aus § 14 PostVwG für die Regelung solcher wesentlicher Bereiche des öffentlichen Lebens bestimmender Sachverhalte noch als ausreichend anzusehen ist oder ob nicht vielmehr der Gesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen treffen muß“ (Drucksache 10/6816, S. 93)?
- b) Wie beurteilt die Bundesregierung die Auffassung des seinerzeitigen Vorsitzenden der Enquête-Kommission „Technologien-Abschätzung“, Dr. Bugl:

„Die im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen teilen heute im Grundsatz die Auffassung, daß alle Entscheidungen über die den Bürger unmittelbar angehenden Fragen dem Parlament vorbehalten sein müssen. Daß die mit dem technischen Fortschritt verbundenen Probleme dazugehören, ergibt sich nicht nur aus der Aufgabe des Staates zur Förderung der technischen Entwicklung sowie aus der des Schutzes vor möglichen Folgen, sondern nicht weniger zwingend aus dem Charakteristikum der neuen Techniken, vielfach weit in die Grundrechte unserer Verfassung hineinzuwirken, deren normative Ausgestaltung den Kern parlamentarischer Verantwortlichkeit ausmacht“ (Vorwort des Zwischenberichts der Enquete-Kommission – Drucksache 10/6801), und wie soll – nach Auffassung der Bundesregierung – das Parlament seiner politischen Verantwortung bei der Einführung neuer Telekommunikationstechnologien durch die Deutsche Bundespost gerecht werden?

- c) Wie beurteilt die Bundesregierung die Forderung der Gesellschaft für Informatik (GI), die in einer Empfehlung „Über das Für und Wider des ISDN“ ebenfalls in Frage stellt, ob der Gesetzgeber nicht eine so wesentliche Entscheidung wie die der Einführung von ISDN selbst treffen muß, also nicht der Exekutive überlassen dürfe, und daher eine „Klärung des Verhältnisses zwischen Postkompetenz und Gesetzgebungskompetenz“ fordert (Informatik-Spektrum, August 1987)?

Welche Schritte hat die Bundesregierung gegebenenfalls bereits unternommen, um eine solche Klärung herbeizuführen?

- d) Wie beurteilt die Bundesregierung die Auffassung des Bundesministers der Justiz betreffs Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost: „Da die Telekommunikation ein Bereich ist, der für die Grundrechtsausübung von besonderer Bedeutung ist, insbesondere wegen des großen Umfangs der anfallenden personenbezogenen Daten, sind zum Schutz des Persönlichkeitsrechts im Bereich der Telekommunikation bereichsspezifische Regelungen erforderlich, die den besonderen Gefährdungen durch hierauf zugeschnittene besondere Regelungen Rechnung tragen.“, und welche Schritte unternimmt die Bundesregierung ggf., um den Bedenken aus dem Bundesjustizministerium Rechnung zu tragen?

Zu a) und b)

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die Bestimmungen des Gesetzes über Fernmeldeanlagen sowie des Postverwaltungsge setzes bisher eine ausreichende Grundlage für die Entscheidungen über die Einführung neuer Kommunikationsdienste bilden. Das Bundesverfassungsgericht hat es für zulässig erachtet, daß der Gesetzgeber im Interesse des öffentlichen Wohls den Begriff der Fernmeldeanlage für künftige technische Entwicklungen der Nachrichtenübermittlung bewußt offengehalten hat (BVerfGE 46, 120, 140f.). Es hat § 14 Postverwaltungsgesetz als eine ausreichende Ermächtigungsnorm zur Einführung auch neuer Dienste und Dienstleistungsmerkmale angesehen (a.a.O. S. 139).

Den gesetzgebenden Körperschaften liegt zur Zeit der Entwurf eines Postverfassungsgesetzes vor, mit dem in Kenntnis des heutigen Standes der Informations- und Kommunikationstechnik über die Postverfassung zu entscheiden sein wird.

Zu c)

Nach Auffassung der Bundesregierung, die durch Rechtsgutachten bestätigt worden ist, bedarf die Einführung des ISDN keines formellen Gesetzes. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 12. Oktober 1977 (BVerfGE 46, S. 120) über die Verfassungsmäßigkeit der Direktivverordnung, durch die ein

neuer digitaler Fernmeldedienst eingeführt wurde, keine über die bestehenden Vorschriften des Gesetzes über Fernmeldeanlagen und des Postverwaltungsgesetzes hinausgehende Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers verlangt.

Zu d)

Durch § 26 Abs. 2 des Entwurfs des Postverfassungsgesetzes soll eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für den Erlass bereichsspezifischer Regelungen geschaffen werden. Aufgrund der Ermächtigung in § 14 Postverwaltungsgesetz sind bereits in der Telekommunikationsordnung bereichsspezifische Datenschutzregelungen getroffen worden.

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67

Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333