

**Zeitschrift:** Wechselwirkung : Technik Naturwissenschaft Gesellschaft  
**Herausgeber:** Wechselwirkung  
**Band:** 2 (1980)  
**Heft:** 7

**Artikel:** Der neue Personalausweis : Errungenschaften einer bürger- und automationsfreundlichen Datenschutzgesetzgebung  
**Autor:** Stahlberg, Jürgen  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-653339>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 20.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

Jürgen Stahlberg

# Der neue Personalausweis

Errungenschaften einer bürger- und automationsfreundlichen Datenschutzgesetzgebung

## Die Plastikpersonalkarte

Ab dem 1. Oktober 1981 werden neue Personalausweise ausgestellt. Die Umstellung vom alten Personalausweis auf die kommende **Personalkarte** wird 1986 abgeschlossen sein und Länder und Gemeinden ca. 8,5 Mio. DM kosten. So beschloß es der Bundestag ohne Gegenstimme Anfang dieses Jahres mit dem „Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise“ (PÄG)<sup>1</sup> Diese neue Personalkarte ist der herkömmlichen Scheckkarte ähnlich, nur etwas größer. Wie diese besteht sie aus einer Plastikfolie, in die die Daten „eingeschweißt“ sind. Beim Versuch der gewaltsamen Veränderung zerbricht sie. Die Personalkarte soll also **fälschungssicher** und darüberhinaus **maschinell lesbar** sein.

Für den Bürger bietet die neue Personalkarte scheinbar folgende Vorteile:

- Der Bürger ist zwar weiterhin von Rechts wegen verpflichtet, sich einen Personalausweis ausstellen zu lassen und ihn auch in bestimmten Situationen vorzuweisen. Damit ist er faktisch auch gezwungen, ihn ständig bei sich zu tragen. Aber der Nachweis seiner „Verwaltungsidentität“ sowie der unmittelbare Besitz werden ihm nun durch die handliche Form der Personalkarte erleichtert.
- Die Ausweiskarte wird vergleichsweise mißbrauchssicherer.
- Einige behördliche, den Bürger betreffende Verfahrensakte laufen schneller und reibungsloser.
- Die Neuausstellung ist prinzipiell gebührenfrei.
- Die lange Gültigkeitsdauer von 10 Jahren (bei Personen unter 26 Jahren nur 5 Gültigkeitsjahre) erspart dem Bürger einen Weg ins „Verwaltungs-Labyrinth“.
- Durch den Wegfall des übrigens erst 1978 nach dem Schleyer-Trauma eingeführten sogenannten Sperrvermerks hat das neue Gesetz entdiskriminierende Wirkungen. Mit dem Sperrvermerk registrierte man in den Personalausweis deutlich sichtbar, daß der Besitzer nicht ausreiserechtigt ist, weil er sich der Unterhaltungspflicht, der Steuerpflicht oder Strafverfolgungsmaßnahmen zu entziehen droht.
- Schließlich sollen ins Detail gehende Datenschutzbestimmungen das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Bürgers schützen. Die wichtigsten Regelungen sind: 1. Der Ausweis soll begrenzt viele Angaben enthalten: Seriennummer, Lichtbild, Unterschrift, (Geburts-)Name, Vorname, Ordens- oder Künstlername, Geburtsdatum und -ort, Geschlecht, Größe, Farbe der Augen, unveränderliche Kennzeichen, Wohnort und Wohnung und die Staatsangehörigkeit; 2. „Die Seriennummer darf keine Daten über die Person des Ausweisinhabers enthalten“ (§ 3 Abs. 1 PÄG); 3. „Die Seriennummern dürfen nicht zur Einrichtung und Erschließung von Dateien verwendet werden“ (§ 3 Abs. 2 PÄG).

Handelt es sich also um ein bürgerfreundliches und die Technik nutzendes und zugleich bändigendes Verwaltungsgesetz, dem der einzige<sup>2</sup>, aber doch harmlose Nachteil gegenübersteht, daß die Wartezeiten wegen des neuen Verfahrens mit der Bundesdruckerei in Berlin als Herstellungszentrale und den Gemeindebehörden als dezentrale Ausgabeeinheiten länger dauern?

Ein oberflächlicher Blick auf den Gesetzestext könnte dieser

Annahme Recht geben. Man findet hier fast nur Schutznormen, soweit man sich an der Form der Vorschriften orientiert, also Regelungen, die entweder die Ausgestaltungsmodalitäten der Personalkarte (z.B. Verbot des Einschweißens von Fingerabdrücken) oder deren Verwendungsmöglichkeiten (siehe unten) einschränken. Immerhin beunruhigt diese auf den ersten Blick so überzeugende Einseitigkeit auch ein wenig. Denn man fragt sich, warum der Gesetzgeber nicht den Mut aufbringt, die Personalkarten und deren Zwecke – die ja als Gefahren offensichtlich erkannt wurden – genau zu beschreiben. Stattdessen findet man an unscheinbarer Stelle des PÄG: „Die Muster der Ausweise bestimmt der Bundesminister des Innern.“ Das heißt: der Gesetzgeber hat die zentrale Entscheidungsbefugnis über die technische Qualität, die Einsatzziele und die zukünftige Entwicklung der Personalkarte an die Exekutive delegiert, selbst aber nur Rahmenvorschriften erlassen. Die Geschichte über das Verhältnis von Recht und Technik zeigt aber, daß schon bei geringfügiger Änderung der gesellschaftlichen oder politischen Verhältnisse die rechtlichen Schutzvorschriften leicht zurückgenommen oder unterlaufen werden können, daß ein (wenn auch nur partielles) Zurück in der schon gewährten Einführung spezieller Maschinen- und Automationstechnik aber nahezu ausgeschlossen ist.

Wie verhält es sich inhaltlich mit den im Parlament so eitel gefeierten, bereichsspezifischen Datenschutznormen der Personalkarte?

Eine entscheidende Vorschrift lautet: „Der Personalausweis [wohlgemerkt: das ist von der Seriennummer zu unterscheiden] darf nicht zur automatischen Erschließung von Dateien verwendet werden“ (§ 3 Abs. 5 PÄG). Diese Norm wie auch die anderen Datenschutzregeln wurden erst auf Drängen der Öffentlichkeit und unter der Vorarbeit des Hessischen Datenschutzbeauftragten Simitis in den Gesetzesvorschlag aufgenommen. Sie sollen verhindern, daß die Verwaltungsbehörden mit Hilfe ihrer Computertechnologie und des allgemeinen Informationsnetzes die Personalkarten derart benutzen, daß aus der Personalkarte ein Identifikationsmerkmal oder „Personenkennzeichen“ (PKZ) von nationaler Prägung wird. Dann nämlich würde die Personalkarte ein **Universalschlüssel zu allen irgendwo, irgendwann, irgendwie, nur eben computerabruffähig gespeicherten Personendaten in der Verwaltung und in der Wirtschaft** werden. Jede computerisierte Stelle in der Verwaltung und in der Wirtschaft könnte sich bei mehr oder weniger willkürlich festgesetztem Bedarf ein Persönlichkeitsprofil des Klienten, Konsumenten, Staatsbürgers und Arbeitsnehmers „mischen“ aus den vielen unter verschiedensten Zweckgesichtspunkten selektierten und reduzierten Datensätzen der einzelnen Speicherstellen.

Nun erscheint die Frage dringend: Leistet jene zuletzt genannte Datenschutznorm, was sie suggeriert? Zweierlei fällt sofort auf. Erstens ist dort nicht die Rede davon, daß auch die „Einrichtung“ von Dateien mit Hilfe der Personalkarte verboten ist. Zweitens ist der Sicherheitsbereich von jenem Erschließungsverbot ausdrücklich ausgenommen: dieses Erschließungsverbot „gilt nicht für Dateien, die für Zwecke der Grenzkontrolle und der Fahndung aus Gründen der Strafverfolgung und der Gefahrenabwehr durch die hierfür zuständigen Behörden betrieben werden“ (§ 3 Abs. 5 PÄG).

## Die Datenschutzstrategie des Staatssekretärs im Sicherheitsbereich

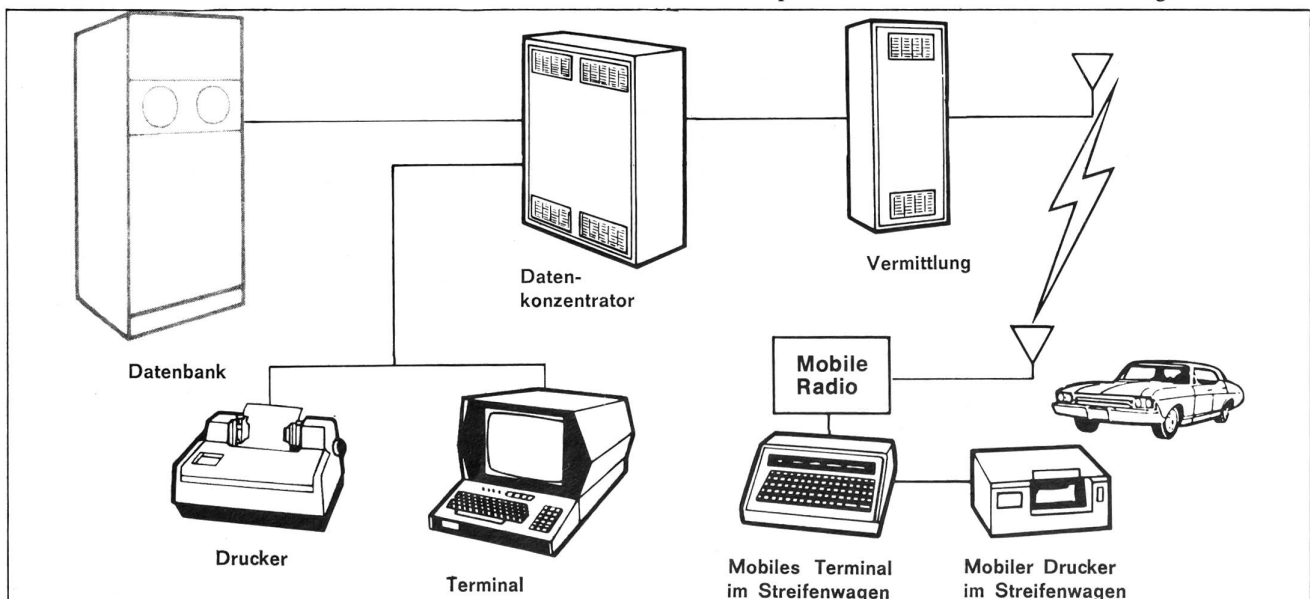
Die obige Aussage, daß der Sicherheitsbereich mit Hilfe der Personalkarte seine Dateien ungehemmt und automatisch erschließen könne, greift jedoch noch zu kurz. Die „Freistellung“ vom Erschließungsverbot betrifft nämlich nicht nur Verfassungsschutzbehörden, MAD, BND, Polizei etc., sondern auch z.B. die Dateien der Gesundheits-, Ausländer-, Jugendschutz-, Umweltschutz-, Bau- und Gewerbeaufsichtsbehörden. Dies folgt aus der eigentümlichen Gesetzesformulierung, die nicht ausgenommene Behörden, sondern ausgenommene Funktionen benennt. Dateien zur „Gefahrenabwehr“ haben aber eben **alle „Ordnungsbehörden“** wie z.B. die oben genannten. Gewiß, die Gesetzesformulierung ist unklar, und ihre Tragweite wird sich erst in der gerichtlichen Praxis zeigen. Gleichwohl wird man schon jetzt sagen können, daß es das zweite Mal ist, daß ausgerechnet ein Datenschutzgesetz den „Geheimbereich“ – soweit es Informationshandlungen betrifft – ausweitet. Verstand man ursprünglich darunter nur die Staatsschutzbehörden im engeren Sinne, also die klassischen Geheimdienste, so erweiterte dies das Bundesdatenschutzgesetz von 1977 um die Polizei, den Bundesgrenzschutz, die Finanzämter und die Staatsanwaltschaften. Das PÄG geht nun noch einen Schritt weiter: alle Dateien von Ordnungsbehörden sind vom speziell auf die Personalkarte bezogenen Datenschutz befreit, soweit diesen Dateien nur irgendwie ein kombinierter Zweck aus „Grenzkontrolle“ und „Fahndung“ einerseits und „Strafverfolgung“ und „Gefahrenabwehr“ andererseits unterschoben werden kann. Zudem ist völlig unbegrenzt gelassen, welchen Behörden der Erschließungszugriff gestattet ist – offensichtlich allen Verwaltungsstellen, soweit ihnen durch allgemeine, z.B. Amtshilfenvorschriften solche Informationshandlungen erlaubt wird. Das computerisierte Zusammenspiel aller Ordnungskräfte erhält damit neue, z.Zt. noch kaum bestimmbare Spielräume. Wie ist es möglich, daß angesichts dieses Sachverhalts der letzte Redner vor der parlamentarischen Endabstimmung, der zuständige Staatssekretär von Schoeler, sagte: „Der Gesetzentwurf, der Ihnen vorliegt, stellt einen wesentlichen Teil der Strategie des Bundesministers des Innern zur Festigung des Datenschutzes im Sicherheitsbereich dar.“<sup>3</sup> Diese „Strategie“ bezieht sich nach von Schoeler auf drei Ebenen: Personalkarte, Bundesmelderecht und Amtshilfe. Was es mit dem Datenschutz der Per-

sonalkarte im Sicherheitsbereich auf sich hat, wurde oben dargelegt. Aber auch ein kurzer Seitenblick auf die anderen beiden Strategie-Teile bietet keine Versöhnung an:

Der **Melderechtsrahmengesetzentwurf** vom Dezember 1978 ist nach von Schoeler „ein Stück Datenschutzgeschichte in der BRD“ und dem „Primat des Datenschutzes an Stelle der Verwaltungseffizienz“<sup>4</sup> untergeordnet. Tatsächlich wird hier jedoch für den gesamten Sicherheitsbereich normiert, daß die regelmäßige Übermittlung sämtlicher Daten der Meldebehörden an den Sicherheitsbereich ohne eigene Prüfung der Erforderlichkeit zulässig ist (§ 18 Abs. 3 EMRRG).

Die Amtshilfe ist bisher noch nicht neu formuliert. Die im Frühjahr dieses Jahres bekanntgewordenen massenhaften Datenübermittlungen (über 100 000) der Energieversorgungsunternehmen an die Kriminalämter deuten aber an, was hier erwartet werden darf. Denn die peinliche Eilfertigkeit und medienorientierte Inszenierung der politischen und juristischen Rechtfertigung durch die beiden bekanntesten „Datenschützer“ der BRD, Bull und Simitis, kann nur gedeutet werden als Ängstlichkeit der Bürokratie vor einem sich selbsttätig bildenden und verfestigenden Urteil der öffentlichen Meinung. Das Monopol der Entscheidung über Zulässiges/Unzulässiges gibt die Bürokratie nicht kampflos preis.

Von Schoelers Strategie ist also weniger eine Datenschutz-, sondern mehr eine rhetorische Verharmlosungsstrategie. Trotzdem gibt es Zeichen, die auf eine Wende im Datenschutz des Sicherheitsbereichs hindeuten. Einerseits scheint man geneigt, die Abschottung der Sicherheitsbehörden von ihrer „Umwelt“ leicht zu verringern. Dies kann insbesondere durch mehr „Publizität“ der Informationshandlungen geschehen, z.B. durch Protokollierungspflichten hinsichtlich des Datentransfers, durch Benachrichtigungspflichten nach Wegfall des „Verdachts“, durch gerichtlich durchsetzbare Zugangs- und umfassende Einsichts- und Prüfungsrechte der gesetzlichen Datenschützer. Andererseits werden die Möglichkeiten der Datenverarbeitung nicht nur technisch, sondern auch politisch und vor allem juristisch stark erweitert, legitimiert und präzisiert. Verhaltens- und Rechtsunsicherheit des bisherigen Informationshandelns werden abgebaut. Informationsflüsse fließen wieder, nachdem sie einige Jahre lang unberechenbaren Störungen und Stauungen durch die öffentliche Kritik und Rechtsprechung ausgesetzt waren. Die Zukunft des Datenschutzes im Sicherheitsbereich scheint mit anderen Worten in **größerer Funktionalität und Akzeptanz** des Informationshandelns zu liegen.



Es ist ohne Zweifel begrüßenswert (vor allem in Hinblick auf den Kontakt des Bürgers mit der Wirtschaft), wenn der Gesetzgeber auf der Personalkarte keine besonderen — außer den erwähnten — personenbezogenen Daten zuläßt und die sichtbaren Sperrvermerke aufgehoben hat. Diese liberale Forderung konnte sich jedoch bezeichnenderweise erst durchsetzen, nachdem die unmittelbare Sichtbarkeit von z.B. Sperrvermerken mit dem bloßen menschlichen Auge für die Polizeizwecke überflüssig geworden ist. Denn die maschinelle Lesbarkeit von zunächst unsichtbaren Zeichen und die automatisierte Verbindung mit



Mobiles MODAT-Terminal der Polizei

unsichtbaren Zeichen und die automatisierbare Verbindung mit den Zentralcomputern erschließt ein Vielfaches von dem, was der Personalausweis jetzt und in Zukunft enthält. Für die vielerorts mögliche Lesbarkeit sorgen die 12 000 geplanten polizeilichen Datenendstationen. Diese befinden sich nicht nur an den nationalen Republik-Grenzen, sondern auch z.B. in Streifenwagen und Brusttaschen der Polizeibeamten. Damit werden also gewissermaßen persönliche, republikanische Freiheitsgrenzen an jedem denkbaren Ort mit Hilfe des Computer-Personalkarten-Systems neu konstituiert.

Die Beamten der Sicherheitsbehörden werden die Personalkarten mit sogenannten Lese pistolen abtasten. Diese Personalkarten-Daten können dann über Funk oder per Kabel mit den polizeilichen Informationssystemen und mittelbar (z.B. über die Meldebehörde, siehe oben) mit allen anderen im Verbundsystem enthaltenen Verwaltungsinformationssystemen verbunden und anschließend mit den „neuen“ Informationen ausgewertet werden. Der einfachste Fall ist folgender: Einmal wird das angerufene (z.B. Kriminal-) Amt den Vorgang selbst speichern („Begleitdaten“) — z.B. „Kontaktperson K wird zum x-ten Mal am Kontrollpunkt y zur Zeit z kontrolliert“. Mit der Zeit ergeben sich hieraus — vor allem unter Hinzufügung sonstigen „Zusatzwissens“ — umfangreiche Verlaufs- und Strukturprofile. Zum anderen melden die Computer Informationen zurück, meist in Form von Handlungsbefehlen — z.B. „Befehl K, Beschattungsmaßnahmen auch auf Begleitpersonen erstrecken“ oder „Festnahme, gemeingefährlich, Schußwaffengebrauch“. Die Eingabe selbst dauert höchstens 2–3 Sekunden. Wegen dieser geringen Zeit- und Personalkosten droht die **Zufallskontrolle zur Regelanfrage** zu werden. Riesige Menschenmengen — z.B. Demonstrationen, Stadtteile, Bahnhöfe — können problemlos „abgeglichen“ werden.

Der BKA-Chef Herold verschweigt es nicht: „Der neue Ausweis wird sich als Sesam-öffne-Dich erweisen“<sup>5</sup>. Aber welches „Märchen“ wird hier erzählt? 1973 schrieb Herold<sup>6</sup>: „Mit Hilfe der Instrumente, die Soziologie, Kybernetik, Verhaltens-

forschung und Computer zur Verfügung stellen [...] könnte ein System entstehen, das befähigt, Problemen vorzubeugen, bevor sie zutage treten, erst recht, bevor sie bedrohlich werden.“

„Von allen Staatsorganen der Wirklichkeit am unmittelbarsten und realsten konfrontiert, besitzt die Polizei ein einzigartiges Erkenntnisprivileg, Einsichten zu gewinnen in eine Vielzahl und Vielfalt gesellschaftlich abweichender und gesellschaftlich feindseliger Verhaltensweisen, in Strukturdefekte der Gesellschaft und in Gesetzmäßigkeiten ihres Massenverhaltens.“ „Gemeint ist das Erfassen gesellschaftlicher Veränderungen in allen soziologischen Einzelheiten im Rückschluß aus den abweichenden und normalen Verhaltensweisen und aus deren Bewertung.“ „Erst die umfassende Speicherung aller kriminologisch bedeutsamen Daten macht die repressiv und präventiv gleichermaßen wirksame Auswertung möglich, zwingt das Verbrechen mit Hilfe rationaler polizeilicher Arbeitsplanung und -methodik in den Zangengriff.“

Inzwischen werden andere Töne (andere Lieder?) gesungen. Herold hält einen Vortrag vor der UNO (!) über *Polizeiliche Datenverarbeitung und Menschenrechte* (!), den das sozialdemokratische Blatt *Recht und Politik* abdruckt. Gleichwohl liest man: „Mit Hilfe des neuen Instrumentariums erscheint es erstmals technisch machbar, im Zusammenwirken von Repression und einer die Verbrechensursachen aufdeckenden Prävention das Verbrechen auf jenen geringen Bodensatz zurückzuführen, der unausrottbar ist.“<sup>7</sup> Diese z.T. aus ihrem Zusammenhang isolierten Zitate erinnern an ein Gesetz von 1936, demzufolge die GESTAPO die Aufgabe hatte, „alle staatsgefährdenden Bestrebungen im gesamten Staatsgebiet zu erforschen und zu bekämpfen, das Ergebnis der Erhebung zu sammeln und auszuwerten, die Staatsregierung zu unterrichten und die übrigen Behörden über für sie wichtige Feststellungen auf dem laufenden zu halten und mit Anregungen zu versehen.“

Die Ähnlichkeit in Wort, Stil und Bedeutung besticht.<sup>8</sup> Natürlich blendet sie auch wesentliche Unterschiede in der gesellschaftlichen Struktur und politischen Kultur von 1936 und 1980 aus. Aus mancherlei politischer Festtagsrede weiß man um die vergleichsweise positive politische Realität heute. Es gibt aber auch in der überschwenglichen Lobpreisung oft vergessene Unterschiede, die das Jahr 1980 in wesentlich ungünstigerem Licht erscheinen lassen: davon ist einer die zusätzliche Überwachungskapazität des Staates durch die moderne Informations- und insbesondere EDV-Technologie.

### Die Personalkarte als allgemeines Personenkennzeichen in der öffentlichen Verwaltung?

Wie steht es nun mit dem Personalkarten-Datenschutz im Bereich der übrigen öffentlichen Verwaltung? Die Parlamentarier versichern, daß ein allgemeines Personenkennzeichen jedenfalls nicht eingeführt worden sei. Im übrigen weisen Juristen darauf hin, daß ein PKZ in Form einer bestimmten Ordnungszahl, welche den Personen individuell (eindeutig) zugeordnet wird, verfassungswidrig sei.

Dennoch, es gibt Hinweise, die sich zu folgenden Thesen verdichten lassen: 1. Entgegen aller offiziellen Beteuerungen sollte die **Verwendung der Personalkarte als PKZ** in Zukunft nicht gänzlich ausgeschlossen werden. 2. Der faktischen Einführung eines PKZ oder PKZ-Ersatzes wurde politisch Vorschub geleistet, indem man das Thema nahezu **strategisch „unterpolitisiert“** hat. Diese These versteht sich als vorsichtige Möglichkeitsannahme, nicht als böswillige Unterstellung. Angesichts der denkbaren enormen Folgen für die Struktur des staatlichen Verwaltungssystems und für die Lebenswelt des Bürgers will ich im weiteren auf die Argumente näher eingehen.



1. Man hätte den Datenschutz relativ einfach formulieren können, etwa: „Der Personalausweis darf ausschließlich zur Identitätsfeststellung verwendet werden. Jede Erfassung der Seriennummer – außer bei der Bundesdruckerei – und entsprechende Folgehandlungen sind unzulässig; desgleichen jegliche maschinelle Speicherung, Veränderung und Übermittlung aller anderen auf der Personalkarte enthaltenen Informationen.“ Der Gesetzgeber geht aber prinzipiell umgekehrt vor. Er sagt nur, was verboten ist, läßt damit aber zugleich nicht-formulierte Verwendungsweisen offen.

2. Bisher ging man davon aus, daß ein PKZ nur als eine in Reihe geordnete Zahl- oder Buchstabenziiffernfolge sinnvoll sei. Indes sind die Daten (Geburts-)Name, Vorname, Geburtsort und -datum ebenso unverwechselbar – und eben jetzt auch maschinell lesbar. Zwar mag ihre maschinelle Lesbarkeit unter Umständen aufwendiger sein. Das ist aber angesichts der rapide sinkenden hard-ware-Kosten nicht sonderlich relevant. Auch der BKA-Chef Herold sagt: „Für uns sind Namen und Geburtsdaten als Suchkriterium völlig ausreichend.“<sup>9</sup> Die objektive Eignung der Personalkarte als PKZ steht mithin außer Frage. Hinzu kommt die besondere Funktionalität durch ihre automatische Lesbarkeit. Darüberhinaus sehen die bisher bekannten Designs der Personalkarte vor, daß sogar die Seriennummer in der Lesezone enthalten ist, obwohl doch ihre Verwendung seitens der allgemeinen Verwaltung unzulässig sein soll. Durch die Hereinnahme der Staatsangehörigkeitsziffer in die Lesezone ist sogar ein maschinell lesbares PKZ von internationaler Prägung vorbereitet worden.

3. Auch die merkwürdige, anfängliche Unklarheit über das eigentliche Ziel, das man mit der einzuführenden Personalkarte verband, lenkt die Aufmerksamkeit auf die oben formulierte These. Der Anlaß für Forderungen nach einem neuen Personalausweis war die „unsichtbare“ Mobilität der während der großen Terroristenfahndungen von 1970–77 Gesuchten. Diese besaßen häufig Personalausweise, welche eine „falsche“ Identität suggerieren sollten. Die Personalausweise waren leicht zu „beschaffen“. Verwahrer und Aussteller waren und sind noch die Einwohnermeldeämter. Die Personalausweise waren auch leicht zu fälschen. Die Ständige Konferenz der Innenminister, welche 1977 erstmals die Personalkarte forderte und damit deren Einführung ins Rollen brachte, sprach stets nur von dem Kriterium der „Fälschungssicherheit“. Das Problem schien also darin zu bestehen, daß die Fälschung zwar leicht im Wiesbadener BKA, kaum aber vor Ort an den Grenzstationen feststellbar war. Auch in der Öffentlichkeit wurde die Personalkarte von Politikern und Journalisten anfangs nur unter dem Stichwort „Fälschungssicherheit“ behandelt. Erst gegen Ende des Gesetzgebungsverfahrens sprach man auch von der „maschinellen Lesbarkeit“, und nun gleich als mindestens gleichrangiger Zweck. Es scheint, als ob die Bonner Ministerialbürokratie hier eine Chance witterte, ihre bei der beabsichtigten Einführung eines PKZ vor Jahren zugefügte Schlappe wettmachen zu können.

Inzwischen muß aber gefragt werden, ob die Fälschungssicherheit überhaupt noch ein Zweck der Personalkarten-Einführung ist. Erstens gibt es ja auch noch Pässe und ausländische Ausweise, die bekanntlich leicht fälschbar sind. Allerdings arbeitet man im Innenministerium bereits an Plänen zur computergerechten Herstellung von Pässen, Führerscheinen und Sozialversicherungsheften; im übrigen existieren Beschlüsse der EG-Organen, die die Einführung von Personalkarten in ganz Europa empfehlen. Zweitens werden wegen der langen Wartezeit für die Ausstellung neuer Personalkarten sogenannte vorläufige Personalausweise ausgestellt, die ähnlich den herkömmlichen, also gleichermaßen fälschungsanfällig und diebstahlsunsicher,

sind. Ihre relativ kurze Gültigkeitsdauer ist ebenfalls fälschbar, und der Verwahrort bei den Einwohnermeldeämtern stellt auch nicht gerade einen Hinderungsgrund für ein mobiles Sich-Entziehen dar. Drittens sind Experten der Meinung, daß auch die neue Personalkarte selbst fälschbar sei. Viertens schließlich ist ein Mißbrauch dadurch möglich, daß der Inhaber seinen Ausweis verliert und dies nicht sofort der Polizei meldet.

Aus dem Gesagten ergibt sich Zweierlei: Zum einen wird die neue Personalkarte nur unerheblich dazu beitragen, die Mobilität von mutmaßlichen Terroristen zu erschweren. Zum anderen wurde die „Fälschungssicherheit“ als primäres politisches Ziel herausgestellt, um die weit weniger populäre, aber auch und gerade bezweckte „maschinelle Lesbarkeit“ durchzusetzen. „Fälschungssicherheit“ erweist sich also als instrumentell unwirksam, wohl aber als ein symbolisch wirksames Reservoir von Legitimationsüberschüssen.

4. Ein letzter Hinweis für die eingangs dargestellte These ergibt sich aus einem parlamentarischen Verwirrspiel im letzten Augenblick des Gesetzgebungsverfahrens. Kurz vor der Schlußabstimmung über das PÄG wurde ein Änderungsvorschlag der SPD/FDP-Fraktionen eingebracht, der wenige Tage zuvor formuliert worden war. Ursprünglich sollte nämlich nur die Datei-Erschließung mit Hilfe der Seriennummer und der Personalkarte verboten werden. Nachdem hierzu von Fachleuten (insbesondere dem Datenschutzexperten Steinmüller) mit Unterstützung der Presse eingewandt wurde, daß der Datenschutz leerliefe, wenn es im Gesetz nicht „Einrichtung und Erschließung“ heiße, versprach man eine Änderung. Das Interessante aber ist nun, daß das Wörtchen „Einrichtung“ im Änderungsvorschlag und im späteren Gesetz zwar hinsichtlich der Seriennummer, nicht aber hinsichtlich der Personalkarte als Ganzer auftaucht (siehe den Wortlaut oben). Diese Halbherzigkeit, die Bonner Gerüchte den Abgeordneten Ehmke und Vogel zurechnen wollen, hat Folgen. Die Initiative der Fachleute hat sich nämlich damit als Schuß nach hinten erwiesen: Konnte man vorher noch juristisch argumentieren, daß im Wort „Erschließen“ der Vorgang der „Einrichtung“ impliziert sei, so fällt diese Auslegungsmöglichkeit nun weg. Der Gesetzeswortlaut ist eindeutig negativ. Die Einrichtung von Dateien mit Hilfe der Personalkarten-Daten seitens der Verwaltungs- und Wirtschaftsstellen ist zulässig.

Zwei Hauptpunkte schälen sich aus den voranstehenden Erörterungen heraus:

1. Es gibt keinen effektiven speziellen Datenschutz bei der Verwendung der Personalkarten im Sicherheitsbereich.
2. Die Verwendbarkeit der Personalkarte als allgemeines „Personenkennzeichen“ in der öffentlichen Verwaltung und in der Wirtschaft wurde für die Zukunft nicht wirksam ausgeschlossen.

#### Anmerkungen

- 1 Bundesgesetzblatt, Jag. 1980, Teil I, S. 270
- 2 So offensichtlich M. Gebrande, in: Datenverarbeitung in Steuer, Wirtschaft und Recht (DSWR), 1980, S. 139 ff.
- 3 Sitzungsprotokolle des Deutschen Bundestages, 8. Wahlperiode, 196. Sitzung, 17.1.80, S. 15665
- 4 Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung (ÖDV) 1–2 (1980), S. 5
- 5 J. Bölsche, Der Weg in den Überwachungsstaat, Hamburg 1979, S. 82
- 6 Die Polizei 5 (1979); Grundlagen der Kriminalistik, Bd. 11 (1973) und Taschenbuch für Kriminalisten, Bd. 18, (Hilden 1968)
- 7 H. Herold in: Recht und Politik 2 (1980), S. 80
- 8 dazu näher der öffentliche Brief von Prof. Schwan (Berlin) an den Bundesjustizminister Vogel vom 22.4.80, erscheint demnächst in: Demokratie und Recht 4 (1980)
- 9 J. Bölsche, a.a.O., S. 84