Bericht über ein interdisziplinares Seminar zum Thema Datenschutz

Peter Forstmoser

Rechtswissenschaftliches Seminar

Kurt Bauknecht

Institut für Informatik

Die Jurisprudenz ist eine praktische Wissenschaft. Dennoch ergibt sich im Laufe des Studiums nur selten Gelegenheit, praxisrelevant zu arbeiten. Wohl sind Vorlesungen, Übungen und Seminare mehr oder minder stark praxisbezogen. Konkrete Auswirkungen auf die Rechtsgestaltung oder Rechtsanwendung haben solche Lehrveranstaltungen aber in der Regel naturgemäss nicht. Von Studenten – vor allem höherer Semester – wird dies gelegentlich als Mangel empfunden.

Der folgende Bericht soll ein Unternehmen referieren, mit Studenten ein rechtspolitisches Thema zu erarbeiten und möglichst zu konkreten Folgerungen und Postulaten zu führen: Im Sommersemester 1975 haben drei Dozenten den Versuch unternommen, in einem Seminar gemeinsam mit Studenten und Assistenten das Konzept eines schweizerischen Datenschutzgesetzes zu erarbeiten. Das Resultat war erfreulich, zeigte aber auch die Schranken, die einem solchen Unterfangen gesetzt sind.

Ausgangspunkt und Zielsetzung

- a) Die Initianten, Prof. K. Bauknecht (Institut für Informatik Universität Zürich), Prof. P. Forstmoser (Juristische Abteilung Universität Zürich) und Prof. C. A. Zehnder (Institut für Informatik der ETH), hatten bereits wiederholt gemeinsame Seminare zum Thema «EDV und Recht» durchgeführt. Ziel war dabei stets die interdisziplinäre Beleuchtung von Rechtsfragen, die sich durch den Einsatz moderner technischer Hilfsmittel neu oder in vermehrter Schärfe stellen. Schon im Sommer 1974 stand dabei das Thema «Datenschutz» zur Diskussion, ein Problemkreis, der zwar keineswegs durch die EDV geschaffen worden ist, durch sie aber besondere politische Aktualität erlangt hat.
- b) Das Thema Datenschutz erschien zu jenem Zeitpunkt für ein gemeinsames Seminar aus verschiedenen Gründen als besonders dankbar:

- Die Problematik war aktuell, und es war zu erwarten, dass sich die Studenten für das Thema auch persönlich engagieren würden.
- Durch zahlreiche neueste Publikationen (vor allem solche aus dem Ausland) und durch einige ausländische Gesetze waren die vielfältigen Möglichkeiten, den Datenschutz zu regeln, einigermassen abgesteckt. Die Arbeit musste also nicht bei Null aufgenommen werden.
- Anderseits fehlten praktische Erfahrungen fast durchwegs und waren auch die Lösungsmöglichkeiten in der Schweiz noch völlig offen. Im Bund hatten die Gesetzgebungsarbeiten noch kaum begonnen, in den Kantonen und auf Gemeindeebene waren sie nur sporadisch und mehr zufällig an die Hand genommen worden. Auch fehlte im politischen wie im wissenschaftlichen Bereich jegliche unité de doctrine, und die grosse Spannweite der Vorschläge liess fruchtbare Streitgespräche erwarten.
- Gleichzeitig erschien das Thema besonders geeignet für die Zusammenarbeit von Informatikern und Juristen, von denen die einen das Tatsachenmaterial aufbereiten, die andern mögliche Normierungen erarbeiten sollten.
 - c) Hatte das «Datenschutzseminar» von 1974 zum Ziel gehabt, die Probleme zu erkennen und punktuell Lösungen zu diskutieren, so sollte nun versucht werden, konkrete Vorschläge, das Modell eines schweizerischen Datenschutzes zu entwickeln. Dabei kam freilich eine Fortsetzung der vor Jahresfrist begonnenen Arbeit nicht in Betracht, da die Teilnehmer in den beiden Seminaren - mit Ausnahme der Dozenten und einzelner Assistenten - nicht die gleichen waren. Obwohl ein praktisches Resultat angestrebt wurde, war es daher unumgänglich, vorab die erforderlichen Informationen - insbesondere im In- und Ausland vorgeschlagene Lösungsmöglichkeiten - zusammenzutragen und darauf basierend die theoretischen Grundlagen zu erarbeiten. Dies sollte durch Seminararbeiten und Vorträge mit anschliessender Diskussion ermöglicht werden. Erst darauf aufbauend konnte daran gegangen werden, konkrete Postulate zu formulieren.

Dieses Erfordernis, von Jahr zu Jahr mehr oder weniger neu zu beginnen, erscheint als ein besonders augenfälliges Merkmal der Zusammenarbeit mit Studenten. Die *mangelnde Kontinuität* ist denn auch u. E. das Hauptproblem jeglicher auf ein konkretes Ziel ausgerichteten Arbeit mit Studenten.

Die Durchführung des Seminars

a) Ausgangspunkt war eine recht intensive Vorbereitung im vorangehenden Wintersemester, durch die folgende Themenkreise herausgeschält wurden:

Welches soll der Geltungsbereich eines Datenschutzgesetzes sein? Soll nur der öffentliche oder nur der private Bereich geordnet werden, oder ist eine umfassende Regelung anzustreben? Soll sich die spezialgesetzliche Regelung auf automatisch geführte Datenbanken beschränken, oder sind auch manuelle Bearbeitungen zu erfassen? Was sind überhaupt «persönlichkeitsbezogene Daten», die geschützt werden sollen?

Welche Massnahmen kommen für die Realisierung des Datenschutzes in Betracht? Sind besondere Auskunfts- oder gar Benachrichtigungspflichten vorzusehen? Hat der Betroffene ein Berichtigungsrecht? Ist das Sammeln bestimmter Daten überhaupt zu verbieten, oder ist allenfalls für bestimmte Datenbanken eine Bewilligungs- oder Registrierungspflicht einzuführen?

Welche Sanktionen sind vorzusehen? Soll der Verletzte neben Schadenersatz auch Genugtuung verlangen können? Hängen Schadenersatz- und Genugtuungsansprüche vom Verschulden des Verletzers ab, oder ist eine Kausalhaftung vorzusehen? Inwiefern sind die zivilrechtlichen Sanktionen durch Strafnormen zu ergänzen?

Wie soll die Kontrollstruktur aussehen? Genügen individuelle Kontrollmöglichkeiten durch die Betroffenen? Soll eine Art Kontrollstelle, wie sie im Gesellschaftsrecht bekannt ist, vorgeschrieben werden? Braucht es eine staatliche Aufsicht durch einen Datenschutzbeauftragten oder ein Datenschutzamt? Ist allenfalls die Einführung eines Datenombudsmanns sinnvoll?

Welches sind die Anforderungen an die Datensicherheit – den Schutz personenbezogener Daten vor Verstümmelung, Entwendung und sonstigem unberechtigtem Zugriff –, die gesetzlich vorgeschrieben werden sollen?

Sinnvoll erschien es sodann, als Ausgangspunkt auch die Möglichkeiten des Datenschutzes unter geltendem Recht abzuklären und die ausländischen Lösungsversuche kritisch zu würdigen.

Zur Behandlung dieser Themenkreise wurden die etwa 35–40 Interessenten – durchwegs Studenten höherer Semester, darunter viele mit Diplom oder Lizentiat – in Arbeitsgruppen aufgeteilt. Juristen und Informatiker – unter den Teilnehmern etwa paritätisch vertreten – wurden dabei stets gemischt bzw. gemeinsam auf ein Thema angesetzt.

Jeder Teilnehmer hatte eine Seminararbeit zu verfassen und einen Kurzvortrag vorzubereiten. Damit war einerseits sichergestellt, dass die Mitwirkenden sich zumindest in einem Teilbereich gründlich mit den Problemen des Datenschutzes auseinandergesetzt hatten; anderseits waren die Arbeiten wie die Referate auch eine nötige Arbeitsgrundlage für die übrigen Teilnehmer.

b) Die Seminarveranstaltungen verliefen durchaus konventionell: Kurzvorträge – sowohl aus juristischer Sicht wie aus der des Informatikers – führten in die einzelnen Themen ein, in anschliessenden Diskussionen wurde versucht, eine communis opinio zu entwickeln.

Nicht unwesentlich wurden die Seminardiskussionen geprägt von der Mitwirkung Dritter: Häufig nahm ein Vertreter des Justizdepartements an den Veranstaltungen teil, gelegentlich auch kantonale Beamte, die sich mit dem Datenschutz zu befassen hatten. An allen Veranstaltungen dabei war auch der Vertreter eines Kreditinstituts, der durch seine von Skepsis geprägten Voten ein gewisses Gegengewicht schuf zu den teilweise weitgehenden Forderungen von studentischer Seite. Diese – keineswegs geplante – Mitwirkung von Praktikern half mit sicherzustellen, dass die Lösungsvorschläge auf dem Boden der Realität blieben und dass auch praktische Fragen der Realisierbarkeit zur Sprache kamen.

Als besonders wertvoll erwies sich der Beizug von zwei ausländischen Spezialisten:

Prof. Peter Seipel berichtete über Erfahrungen mit dem schwedischen Datenschutzgesetz – einer Pionierleistung im Bereich des Datenschutzes.

An einem Wochenende wurde ein zweitägiger Workshop mit Prof. W. Steinmüller, einem deutschen Datenschutzspezialisten, durchgeführt. Diese Veranstaltung erwies sich auch deshalb als besonders fruchtbar, weil für einmal der Zeitdruck wegfiel, der sich bei den zweistündigen wöchentlichen Sitzungen regelmässig einstellte.

c) Die Ergebnisse der Diskussionen während des Semesters sollten anschliessend durch eine Redaktionsgruppe zusammengefasst und zu Thesen verarbeitet werden. Hier zeigten sich nun Schwierigkeiten, die wohl kaum umgangen werden können, wenn versucht wird, unter Mitwirkung von Studenten in Teamarbeit ein Resultat zu erzielen: Zwar fanden sich durchaus Interessenten, die bereit waren, im Anschluss an die Veranstaltung die recht erhebliche Arbeit der Reaktion von Thesen auf sich zu nehmen. Doch befriedigte das Resultat nur halb:

Die Beiträge wurden zu umfangreich, und es fehlte dem Ganzen eine einheitliche stillstische Struktur, da für die einzelnen Gebiete die ehemaligen Sachbearbeiter beigezogen wurden.

Schwerer wog, dass es auch inhaltlich nicht gelang, die einzelnen Beiträge zu einer harmonischen Einheit zusammenzufassen. Da und dort schienen in den Thesen der Redaktionsgruppe Auffassungen durch, die zwar im Seminar mehrheitlich abgelehnt wurden, von denen sich aber der seinerzeitige Verfasser der Seminararbeit nur schwer trennen konnte.

An eine Veröffentlichung der Thesen konnte daher – entgegen dem ursprünglichen Plan – nicht gedacht werden. Immerhin verfassten Mitglieder der Arbeitsgruppe unter Mitwirkung der Dozenten einen ganzseitigen Zeitungsbeitrag, der dann in der Neuen Zürcher Zeitung vom 19. Oktober 1976 abgedruckt wurde und einige Reaktionen auslöste.

Nachwirkungen

Die Publikation der erarbeiteten Thesen in gekürzter Form als Zeitungsartikel war nicht das einzige konkrete Resultat.

a) Befruchtet wurde ganz allgemein die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Datenschutz: So wurden von vier Seminarteilnehmern – drei Juristen und einem Informatiker – Dissertationen zum Thema Datenschutz geschrieben (Jürg Schucan: Datenbanken und Persönlichkeitsschutz (Diss Jur Zürich 1977 = Reihe Computer und Recht Bd 4); Peter Schäfer: Ärztliche Schweigepflicht und Elektronische Datenverarbeitung (Diss Jur Zürich 1978); Peter Mutter: Persönlichkeitsschutz und Datensicherung, Überlegungen zur Durchführbarkeit und zu den Kosten (Diss Oec 1980 = Reihe Computer und Recht Bd 9); Lucius N. Wochner: Der Per-

sönlichkeitsschutz im grenzüberschreitenden Datenverkehr (Diss Jur Zürich 1981 = Reihe Computer und Recht Bd 11)).

- b) Befruchtet wurde auch die Arbeit der teilnehmenden Dozenten, die sich seither weiterhin mit Fragen des Datenschutzes befasst haben. Durch zahlreiche Vorträge und Veröffentlichungen wurde so im Rahmen des Seminars entwickeltes oder zumindest auf seine Tragfähigkeit geprüftes Gedankengut einer weiteren Öffentlichkeit vorgestellt.
- c) Auch wenn es nicht gelang, einen eigentlichen Entwurf zu erarbeiten und diesen in die in der zweiten Hälfte der Siebzigerjahre intensiv einsetzende politische Diskussion um den Datenschutz einzubringen, hatte das Seminar doch Einflüsse auf die Gesetzgebungsarbeit:

Während der Vorbereitung und Durchführung des Seminars sind vielfältige Kontakte zu interessierten Behörden im Bund wie in den Kantonen geknüpft worden. Diese Stellen wurden über die Ergebnisse des Seminars orientiert, und sie sollen zum Teil aus Seminararbeiten Nutzen gezogen haben.

Die drei am Seminar beteiligten Dozenten haben sich im Anschluss an das Seminar zur Mitwirkung in verschiedenen Gremien zur Verfügung gestellt, die Datenschutzerlasse auf Stufe Bund, Kanton oder Gemeinde entwickeln sollten. So sind alle drei Mitglieder der beiden Arbeitsgruppen des Bundes, die Datenschutzgesetze für den öffentlichen und den privaten Bereich erarbeiten sollen.

d) Die Arbeit am Datenschutz ist seither in mehreren Seminarien weitergeführt worden, letztmals im Sommer 1981 mit dem Versuch, ein Mustergesetz für die kantonale Datenschutzgesetzgebung zu erarbeiten. Das Vorhaben scheiterte bzw. blieb auf halber Strecke stecken: Zwar gelang es durchaus, zu einzelnen Themen praktische Lösungsvorschläge zu entwickeln. Eine Zusammenfassung zu einem eigentlichen Entwurf war aber noch weniger möglich als vor sechs Jahren. Der Grund dafür lag wohl vor allem darin, dass inzwischen die Diskussion um den Datenschutz in den verschiedensten Gremien umfassend geführt worden ist, dass Problemlage und Lösungsmöglichkeiten sich weit komplexer darstellten als Mitte der Siebzigerjahre und dass Studenten, Assistenten und Dozenten überfordert waren beim Versuch, in einer zweistündigen Lehrveranstaltung diese Entwicklungen einzufangen.

Folgerungen

Einige Erfahrungen des hier vorgestellten Seminars zum Datenschutz lassen sich vielleicht verallgemeinern:

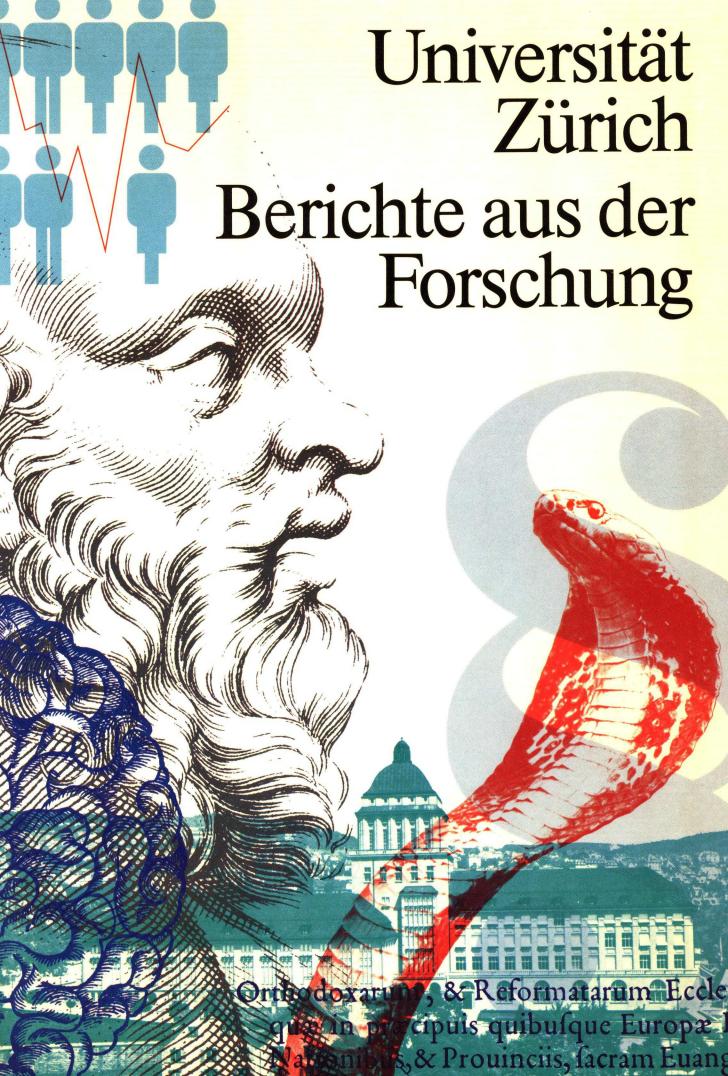
- a) Trotz zunehmender Spezialisierung ist es auch heute noch durchaus möglich, mit Studenten interdisziplinär zu arbeiten. Voraussetzung ist freilich, dass ein anschauliches Thema gewählt wird, ein Problemkreis, für den sich Studierende ganz allgemein unabhängig von ihren spezifischen fachlichen Interessen engagieren können.
- b) Augenfällig wurden aber auch die Schranken, die Versuchen gesetzt sind, konkrete Resultate zu erzielen, welche für die Rechtsanwendung oder Rechtspolitik direkten Nutzen erbringen sollen:

Das Thema darf nicht zu komplex sein, und die Beteiligten sollten von einigermassen einheitlichen Grundlagen ausgehen.

Das Ziel sollte sich in der Frist von ein bis maximal zwei Semestern erreichen lassen, da Studentengenerationen rasch

wechseln und die Kontinuität der Arbeit nicht sichergestellt werden kann.

c) Allzu hoch dürfen die Erwartungen nicht gesteckt werden. Das berühmt gewordene Unternehmen Max Imbodens, gemeinsam mit Studenten einen Alternativentwurf zur Bundesverfassung zu entwickeln und anschliessend als Veröffentlichung zur Diskussion zu stellen (Max Imboden: Die Bundesverfassung – wie sie sein könnte. Verfassungsentwurf, erarbeitet von Studenten der juristischen Fakultät der Universität Basel, Basel 1959), wird wohl höchst selten Nachfolge finden. Im allgemeinen sind die Wirkungen viel eher in indirekten – aber deswegen keineswegs zu unterschätzenden – Wirkungen zu suchen: Darin, dass die wissenschaftliche wie allenfalls auch die rechtspolitische Arbeit der Teilnehmer – einschliesslich der Dozenten – befruchtet wird und dass allenfalls auch interessierte Dritte einem Seminar Anregungen entnehmen, die sie bei ihrer eigenen Tätigkeit in die Praxis umsetzen können.



Herausgegeben vom Wissenschaftlichen Informationsdienst der Universität Zürich im Auftrag des Rektorats der Universität Zürich

Redaktion: Hans Vogel © 1982 Universität Zürich

Umschlaggestaltung: Erhard Meier Grafik & Werbung, M. Pfründer Druck: Hug+Söhne AG Zürich