

**Selbstklebend, selbstverbuchend und auch selbstverpflichtend?
Rechtliche Rahmenbedingungen für den Einsatz von RFID-Chips in Bibliotheken.**

RFID, *Radio Frequency Identification*, oder auf deutsch die Identifizierung über Radiowellen ist ein technisches Verfahren, das im Gegensatz zum Bibliothekswesen in der deutschen Jurisprudenz noch keinen Widerhall gefunden hat.

Ich würde Ihnen an dieser Stelle gerne wegweisende RFID-Gerichtsurteile oder einschlägige Rechtsverordnungen präsentieren, sofern ich beim ausgiebigen Recherchieren auf solche gestoßen wäre. Die naheliegende Annahme, dass demzufolge beim Einsatz von Funkchips in Bibliotheken keine rechtlichen Vorgaben zu beachten sind, ist zwar einerseits richtig, da es tatsächlich keine konkreten gesetzlichen Bestimmungen zum Umgang mit der RFID-Technik gibt, andererseits darf jedoch nicht übersehen werden, dass Bibliotheken keinesfalls in einem rechtsleeren Raum handeln. Es kommen verschiedene rechtliche Aspekte in Betracht, unter denen man die Verwendung von RFID-Chips betrachten könnte, angefangen beim Gesundheits- und Arbeitsschutz sowie dem Mitbestimmungsrecht über die Eingriffsbefugnisse der Strafverfolgungsbehörden, die Haftungsrisiken bei ungenügender Datensicherung bis hin zum Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 GG.

Aus der spezifischen Sicht von Bibliotheken, die über so sensible Informationen wie Lese- und Forschungsinteressen verfügen, stellt sich im Umgang mit RFID indes vorrangig die Frage, welche datenschutzrechtlichen Vorschriften zu beachten sind. Sowohl das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) als auch die Datenschutzgesetze der einzelnen Bundesländer dienen ausschließlich dem Schutz personenbezogener oder auch personenbeziehbarer Daten. Ob bestimmte datenschutzrechtliche Paragraphen in Bezug auf RFID Anwendung finden, ist jedoch weniger mit Hilfe einer Auslegung der zum Teil unbestimmten gesetzlichen Generalklauseln zu ermitteln, als vielmehr durch genaue Beurteilung der gewählten Verfahrensvariante. Das heißt, die rechtliche Bewertung ist im wesentlichen von der konkreten technischen Ausgestaltung des RFID-Einsatzes abhängig. Wenn die Bibliothek beispielsweise den Bibliotheksausweis mit einem RFID-Chip ausstattet und auf diesem die Adressdaten des Lesers und die Bibliotheksgebühren verwaltet, läge ein sog. mobiles und personenbezogenes Speicher- und Verarbeitungsmedium im Sinne von § 6c BDSG vor. Wenn hingegen RFID-Chips, auf denen lediglich eine codierte Seriennummer gespeichert ist, nur in die Bibliotheksmedien eingeklebt werden, sind personenbeziehbare Daten nicht betroffen und damit eine unmittelbare Anwendung der Datenschutzgesetze nicht gegeben.



Es kommt darauf an....

| | | | |
|--|---|--|---|
| niedrige Datenschutz- anforderungen | geringe Lese- reich- weite, passive Tags | nur Buch- etiketten, nur Serien- nummern gespeichert | Verschlüs- selung, keine Ver- bindung zu Personen- daten |
| hohe Datenschutz- anforderungen | hohe Lese- reich- weite, aktive Tags | RFID im Bibliotheks- ausweis, persönliche Daten gespeichert | ungesich- erte, be- schreibare Chips |

Abb. 1: Unterschiedlichen Technikvarianten sind für die rechtliche Bewertung maßgeblich.

Das deutsche Bibliothekswesen bevorzugt derzeit allgemein einen behutsamen Einsatz der RFID-Technik, indem fast ausschließlich passive Funkchips zur Identifizierung der Bibliotheksmedien eingesetzt werden, ohne dass auf diesen persönliche oder sensible Daten gespeichert werden. Auch die Funkreichweite zwischen den Etiketten und Lesegeräten beträgt bei der Ausleihverbuchung nicht mehr als 30 cm und selbst bei den Mediensicherungsanlagen nicht mehr als 90 cm. Als zusätzliche Gründe für die Unbedenklichkeit des RFID-Einsatzes in Bibliotheken und als Argument gegen die Gefahr eines unbefugten Auslesens der Daten werden des weiteren genannt, dass zur Übertragung der Radiofrequenzwellen der RFID-Chip und die Leseantenne aufeinander ausgerichtet sein müssen und dass die gespeicherten Informationen nur von der speziellen Bibliothekssoftware interpretiert werden können. Diese Argumentation, die in den wenigen deutschsprachigen Veröffentlichungen angeführt wird, hat zu der vorherrschenden und durchaus bequemen Ansicht beigetragen, dass besondere datenschutzrechtliche Vorgaben beim Einsatz der RFID-Chips in Bibliotheken nicht zu beachten sind.

Dementgegen steht eine lebhafte Kontroverse, die in den Vereinigten Staaten zum Thema „*RFID and Privacy*“ geführt wird. In Kalifornien kam es 2004 sogar zu einer Demonstration von Bürgern, als die *San Francisco Public Library* plante, in ihrem Haus die RFID-Verbuchung einzuführen. Und verschiedene Bürgerinitiativen, z.B. die *Electronic Frontier Foundation (EFF)*, sprechen sich grundsätzlich gegen den RFID-Einsatz in Bibliotheken aus. Diese Proteste sind vor dem Hintergrund zu verstehen, dass zahlreiche US-Amerikaner insbesondere seit der Anti-Terror-Gesetzgebung der Bush-Regierung in großer Sorge um den Schutz ihrer Privatsphäre sind. Bereits während der beiden Weltkriege und speziell in der McCarthy-Ära, aber auch noch in späteren Jahren z.B. im Rahmen des *Library Awareness Programm* des *FBI* wurden die Daten von Bibliothekslesern systematisch durch US-Geheimdienste überwacht. Seit Erlass des *PATRIOT Act* im Jahr 2001, der den Strafverfolgungsbehörden den mehr oder weniger unkontrollierten Zugriff auf Leserdaten für Ermittlungszwecke ermöglicht, sind die US-Bürger für das Thema Datenschutz in Bibliotheken besonders sensibilisiert.

Vorbild Amerika?

ALA / American Library Association:

| | |
|-------------|---|
| 1995 | Code of Ethics |
| 2003 | Resolution on the USA Patriot Act and Related Measures That Infringe on the Rights of Library Users |
| 2003 | Guidelines for Developing a Library Privacy Policy |
| 2005 | Resolution on RFID Technology |
| 2006 | RFID Technology and Confidentiality Guidelines |

- *Intellectual Freedom Committee (IFC)*
- *RFID Technology Interest Group*

Abb. 2: Aktivitäten der ALA zugunsten der Privatsphäre von Bibliotheksnutzern

Eine Vorreiterrolle im Engagement gegen den *PATRIOT Act* nahmen Bibliothekare ein, namentlich der amerikanische Bibliotheksverband, die *American Library Association (ALA)*. Beim Einsatz für die Privatsphäre der Bibliotheksnutzer konnte sich die Organisation auf ethische Grundsätze berufen, die sie bereits im Jahr 1995 im sog. *Code of Ethics* statuiert hat und die in so bezeichnender Weise das Motto des diesjährigen Bibliothekskongresses abbilden. Dort ist unter Punkt 3 normiert: „Wir schützen das Recht eines jeden Bibliotheksbenutzers auf Vertraulichkeit und Privatsphäre.“ (*We protect each library user's right to privacy and confidentiality with respect to information sought or received and resources consulted, borrowed, acquired or transmitted.*) Auf dieser Grundlage konnte die ALA, unterstützt durch diverse Komitees und Arbeitsgruppen, in den vergangenen Jahren neben allgemeinen Datenschutzrichtlinien sowohl eine Resolution als auch Musterrichtlinien für den Einsatz von RFID in Bibliotheken erarbeiten. Vor der Betrachtung dieser Empfehlungen im einzelnen stellt sich

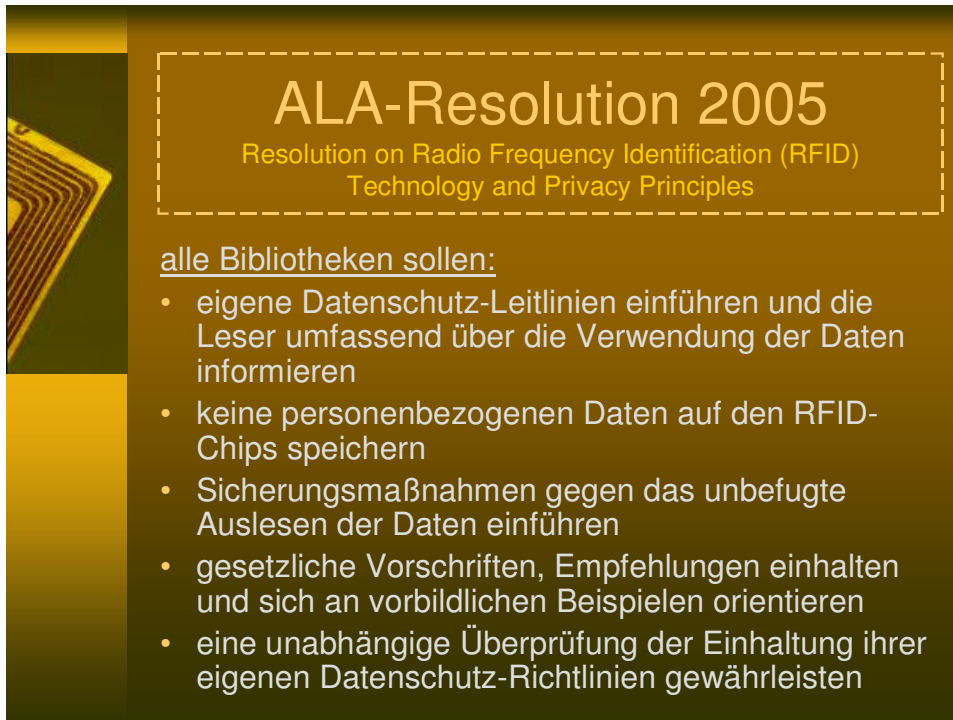
indes die Frage, welche konkreten Sorgen im Zusammenhang mit RFID den amerikanischen Bibliotheksverband zu seinen Aktivitäten veranlasst haben.



Abb. 3: Einzelne Kritikpunkte hinsichtlich des RFID-Einsatzes in Bibliotheken

Die RFID-Technologie, die auf einer weltweit eindeutigen Identifikation von Objekten beruht, reicht in ihren Anwendungsmöglichkeiten und Entwicklungspotentialen über die traditionellen Verbuchungsverfahren mittels Strichcode oder Magnetstreifen weit hinaus. Kritisch ist zu bewerten, dass die Funkübertragung zum einen geräuschlos und zum anderen nahezu unsichtbar erfolgt, da nicht nur die RFID-Chips stetig kleiner werden (Stichwort: RFID-Staub), sondern da sich auch die Lesegeräte in manchen Fällen nur schwer erkennen lassen. Selbst ein versteckter Einbau in Türrahmen ist realisierbar. Neben der Möglichkeit eines unwissentlichen Auslesens der gespeicherten Informationen wird die Datenübertragung auf diese Weise insgesamt intransparent, so dass sie für Bibliotheksnutzer schwer zu beeinflussen ist und folglich einen Kontrollverlust beinhaltet. Die darüber hinausgehenden Ängste, dass aufgrund von RFID-Chips in Büchern zukünftig jedermann, z.B. Stalker, anhand preisgünstiger Lesegeräte Bewegungsprofile von Bibliotheksnutzern erstellen oder die mitgeführten Buchtitel ausspionieren können, erscheinen auf den ersten Blick unrealistisch. Derweil kann ich als Juristin nicht ernsthaft beurteilen, zu welchen konkreten Manipulationsmöglichkeiten raffinierte Hacker oder versierte Sicherheitsdienste in der Lage sind und sei es nur in der nahen Zukunft, wenn die technische Entwicklung fortschreitet.

Eine konkrete Missbrauchsgefahr sehe ich indes bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt als lebensnahes Szenario an. Wenn ich beispielsweise in einem Kaufhaus, das bereits RFID-Kundenkarten einsetzt, an der Kasse zahlen möchte und dazu bequemerweise meine Tasche, in der sich mein Portemonnaie befindet, vor das RFID-Lesegerät halte, so erkennt dieses anhand des eindeutigen *Application Family Identifiers (AFI)*, dass ich auch Bibliotheksbücher bei mir trage. Dem Kaufhaus wäre damit die Gelegenheit eröffnet, in meiner dort geführten Kundenkartei den Vermerk „Bibliotheksnutzerin“ zu hinterlegen. Die Möglichkeit, persönliche Profile zu erstellen, sobald die mitgeführten und mit RFID-Chips bestückten Gegenstände mit Personendatenbanken verknüpft werden, nimmt aufgrund der Radiofrequenztechnik und der vielen elektronischen Datenspuren, die wir im Alltag hinterlassen, unweigerlich zu.



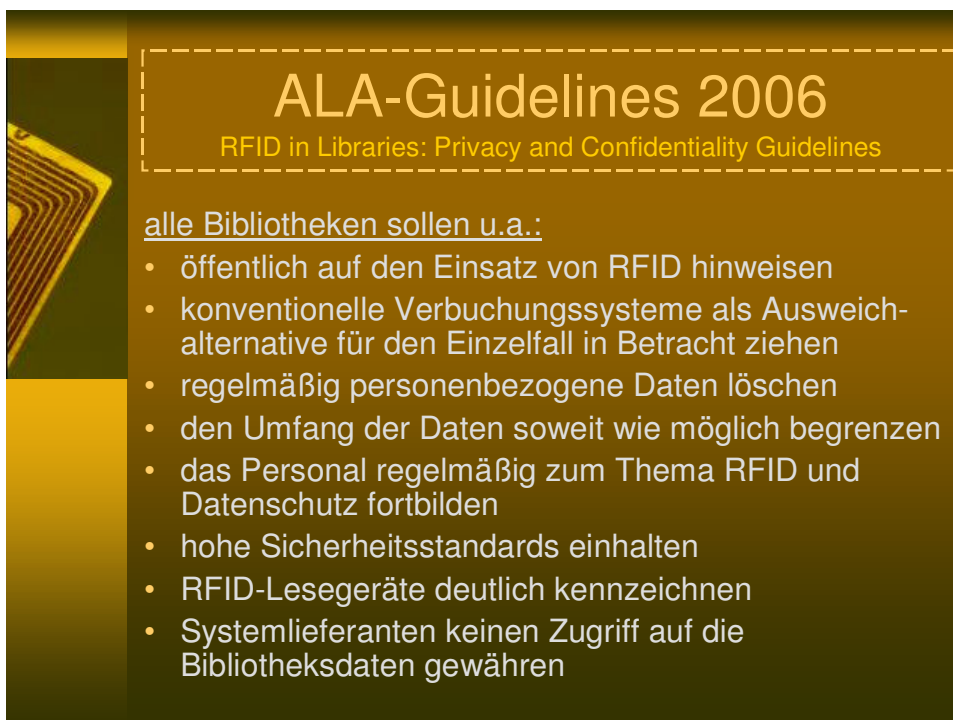
ALA-Resolution 2005
Resolution on Radio Frequency Identification (RFID)
Technology and Privacy Principles

alle Bibliotheken sollen:

- eigene Datenschutz-Leitlinien einführen und die Leser umfassend über die Verwendung der Daten informieren
- keine personenbezogenen Daten auf den RFID-Chips speichern
- Sicherungsmaßnahmen gegen das unbefugte Auslesen der Daten einführen
- gesetzliche Vorschriften, Empfehlungen einhalten und sich an vorbildlichen Beispielen orientieren
- eine unabhängige Überprüfung der Einhaltung ihrer eigenen Datenschutz-Richtlinien gewährleisten

Abb. 4: Resolution zu RFID der *American Library Association*

Diese kritische Einschätzung des Missbrauchspotentials der RFID-Technologie erklärt die strengen datenschutzrechtlichen Anforderungen, die der amerikanische Bibliotheksverband in seiner RFID-Resolution aus dem Jahr 2005 aufstellt. So wird postuliert, dass alle Einrichtungen ausreichende Sicherheitsvorkehrungen gegen das unbefugte Auslesen der Daten treffen, keine Personeninformationen auf den Funkchips speichern, die Bibliotheksnutzer umfassend über den RFID-Einsatz informieren sowie eigene Datenschutzrichtlinien einführen und deren Einhaltung durch eine unabhängige Überprüfung gewährleisten. Die Maßnahmen sollen dem Schutz der Privatsphäre von Bibliotheksnutzern Genüge leisten und sind nicht als Votum für oder gegen den RFID-Einsatz in Bibliotheken zu verstehen. Dennoch ist die Resolution in den Vereinigten Staaten mit der Begründung, dass die Vorgaben zu wenig flexibel seien und keinen Spielraum für neue technische Möglichkeiten eröffneten, vereinzelt auf Kritik von Bibliothekaren gestoßen.



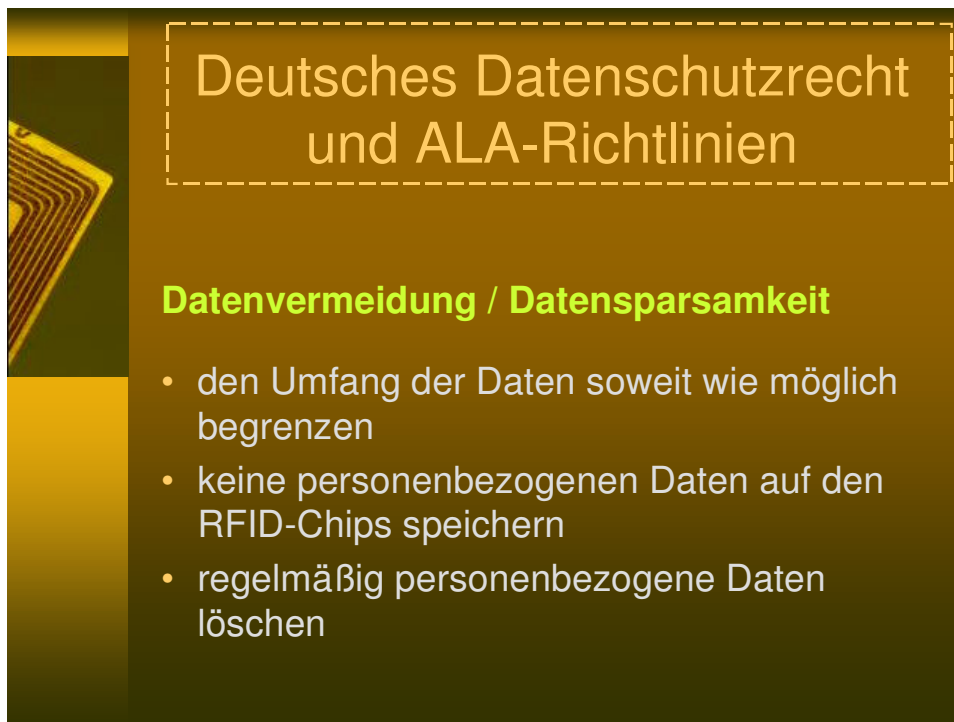
ALA-Guidelines 2006
RFID in Libraries: Privacy and Confidentiality Guidelines

alle Bibliotheken sollen u.a.:

- öffentlich auf den Einsatz von RFID hinweisen
- konventionelle Verbuchungssysteme als Ausweichalternative für den Einzelfall in Betracht ziehen
- regelmäßig personenbezogene Daten löschen
- den Umfang der Daten soweit wie möglich begrenzen
- das Personal regelmäßig zum Thema RFID und Datenschutz fortbilden
- hohe Sicherheitsstandards einhalten
- RFID-Lesegeräte deutlich kennzeichnen
- Systemlieferanten keinen Zugriff auf die Bibliotheksdaten gewähren

Abb. 5: RFID-Guidelines der *American Library Association* (in Auszügen)

Hinsichtlich der Datenschutzrichtlinien, die nach der RFID-Resolution von 2005 für jede Bibliothek gefordert werden, hat die ALA bereits im folgenden Jahr praxisnahe Muster-Leitlinien erlassen, die den betroffenen Bibliotheken bei der konkreten Umsetzung zur Orientierung und als Modell dienen sollen. Diese Muster-Leitlinien, die sich im Original auf drei Seiten erstrecken und deshalb an dieser Stelle nur in Auszügen wiedergegeben werden, sind in fünf Abschnitte unterteilt. Zunächst wird in der Einleitung in knappen Worten über die Funktionsweise des RFID-Identifikationsverfahrens, die Vorteile und Gründe für den Einsatz der Technik im Bibliotheksbereich und über mögliche Missbrauchsfahren informiert. Im Anschluss werden bezugnehmend auf den *ALA Code of Ethics* der Vertrauens- und Datenschutz als Leitprinzipien des Bibliothekshandelns statuiert (*Basic Privacy & Confidentiality Principles*). Danach folgen vertrauensbildende Maßnahmen und politische Absichtserklärungen (*Policy Guidelines*), beispielsweise die regelmäßige Fortbildung des Personals zu RFID und Datenschutz, die Vorbereitung und Disposition auf Fragen von Bibliotheksnutzern zur Thematik antworten zu können oder die Bereitschaft, bei Wunsch eines Bibliotheksnutzers neben der RFID-Identifikation auch eine alternative Verbuchungsmöglichkeit in Betracht zu ziehen. Nachfolgend finden sich im vierten Abschnitt konkrete Handlungsanweisungen, die vorbildlichen Datenschutz abbilden (*Best Practices*). Dazu zählen u.a. die deutliche Kennzeichnung der Lesegeräte und die Einhaltung hoher Sicherheitsstandards, z.B. durch die Verschlüsselung der RFID-Chips. Weiterhin sollen weder persönliche noch bibliographische Daten auf den Etiketten gespeichert, sondern stattdessen eine Identifikationsnummer genutzt werden, die wiederum nicht im öffentlich zugänglichen Bibliothekskatalog abgebildet werden darf. Schließlich gehen die Musterleitlinien noch auf den bislang wenig beachteten Aspekt der vertraglichen Beziehungen zu den Anbietern von RFID-Verbuchungssystemen ein (*Talking to Vendors about RFID*), indem sie beispielsweise fordern, dass die Datenkontrolle allein bei der Bibliothek liegt, dass die Geschäftsbedingungen des Systemlieferanten allen Datenschutzanforderungen gerecht werden und dass bei den Vertragsverhandlungen Sicherheitsaspekte zu beachten sind.



The image shows a presentation slide with a dark green background and a yellow border. On the left side, there is a graphic of a yellow and black spiral pattern. The main content is centered and includes a title in a dashed box and a bulleted list.

Deutsches Datenschutzrecht und ALA-Richtlinien

Datenvermeidung / Datensparsamkeit

- den Umfang der Daten soweit wie möglich begrenzen
- keine personenbezogenen Daten auf den RFID-Chips speichern
- regelmäßig personenbezogene Daten löschen

Abb. 6: Grundsatz der Datenvermeidung und Datensparsamkeit

Auch in Deutschland ist der Einsatz der Funkchips in Bibliotheken mit regelmäßig einberufenen RFID-Anwendertreffen unlängst zum Thema geworden mit dem Fokus der Diskussionen auf technischen Fragen und der Entwicklung europäischer Standards. Noch wenig öffentlich und kontrovers werden hingegen Datenschutzaspekte debattiert, bei deren Erörterung die Empfehlungen des amerikanischen Bibliotheksverbands als Vorbild dienen könnten. Wesentliche Grundsätze des deutschen Datenschutzrechts, namentlich die Prinzipien der Datenvermeidung, der Datensparsamkeit, der Datensicherheit, des Datengeheimnisses und das Transparenzgebot mit den dazugehörigen Informationspflichten werden von der Resolution und den Richtlinien der ALA adäquat umgesetzt.

Das zentrale datenschutzrechtliche Gebot stellt der Grundsatz der Datenvermeidung und –sparsamkeit nach § 3a BDSG dar, dem die *American Library Association* mit ihrer Empfehlung entspricht, weder personenbezogene noch bibliographische Daten auf den RFID-Chips zu speichern und nur Identifikationsnummern zu verwenden, die nicht im öffentlich zugänglichen Bibliothekskatalog abgebildet werden.

**Deutsches Datenschutzrecht
und ALA-Richtlinien**

Transparenz / Informationspflichten

- öffentlich auf den Einsatz von RFID hinweisen
- eigene Datenschutz-Leitlinien einführen und die Leser umfassend über die Verwendung ihrer Daten informieren
- RFID-Lesegeräte deutlich kennzeichnen
- das Personal regelmäßig zum Thema RFID und Datenschutz fortbilden

Abb. 7: Transparenzgebot und Informationspflichten

Auch die deutschen Datenschutzprinzipien der Transparenz und der Informationspflichten weiß die ALA in konkrete Handlungsempfehlungen umzusetzen, indem sie u.a. die Kennzeichnung der Lesegeräte und einen deutlichen öffentlichen Hinweis auf die RFID-Verbuchung fordert. Im besonderen Maße trägt jedoch ein gut geschultes Bibliothekspersonal zur Vertrauensbildung bei, u.U. auch ein eigener RFID-Beauftragter, und zweifellos offizielle Leitlinien über den behutsamen Technikeinsatz, wie sie die amerikanischen Bibliothekare erarbeitet haben.

**Deutsches Datenschutzrecht
und ALA-Richtlinien**

Datensicherheit / Vertraulichkeit

- hohe Sicherheitsstandards einhalten
- konkrete Sicherungsmaßnahmen gegen das unbefugte Auslesen von Personendaten einführen
- Systemlieferanten keinen Zugriff auf die Bibliotheksdaten gewähren
- eine unabhängige Überprüfung der Einhaltung der Datenschutz-Richtlinien gewährleisten

Abb. 8: Grundsatz der Datensicherheit und des Datengeheimnisses

Ein wesentliches Kriterium ist schließlich auch die Wahrung der Datensicherheit und des Datengeheimnisses. Um sich gegen mögliche Hacker-Angriffe zu wappnen, kommen neben Verschlüsselungstechnologien weiter die regelmäßige Systemwartung, eine Datenabschottung auch gegenüber den Software-Lieferanten, der ausschließliche Einsatz von Hardwarekomponenten für den Datenaustausch mit dem Bibliothekssystem und schließlich die sog. *PETs*, *Privacy Enhancing Technologies*, in

Betracht - Technologieentwicklungen, die ausschließlich Datenschutzzwecken dienen. Eine weitere Maßnahme, die die Einhaltung von Sicherheitsstandards gewährleistet, ist das sog. Datenschutz-Audit nach § 9a BDSG. Neben der Überwachung der Datensicherheit durch einen unabhängigen Gutachter wird auch das Datenschutzkonzept der Einrichtung bewertet. Die Ergebnisse dieser Überprüfung werden veröffentlicht und können mit einem Gütesiegel ausgezeichnet werden.

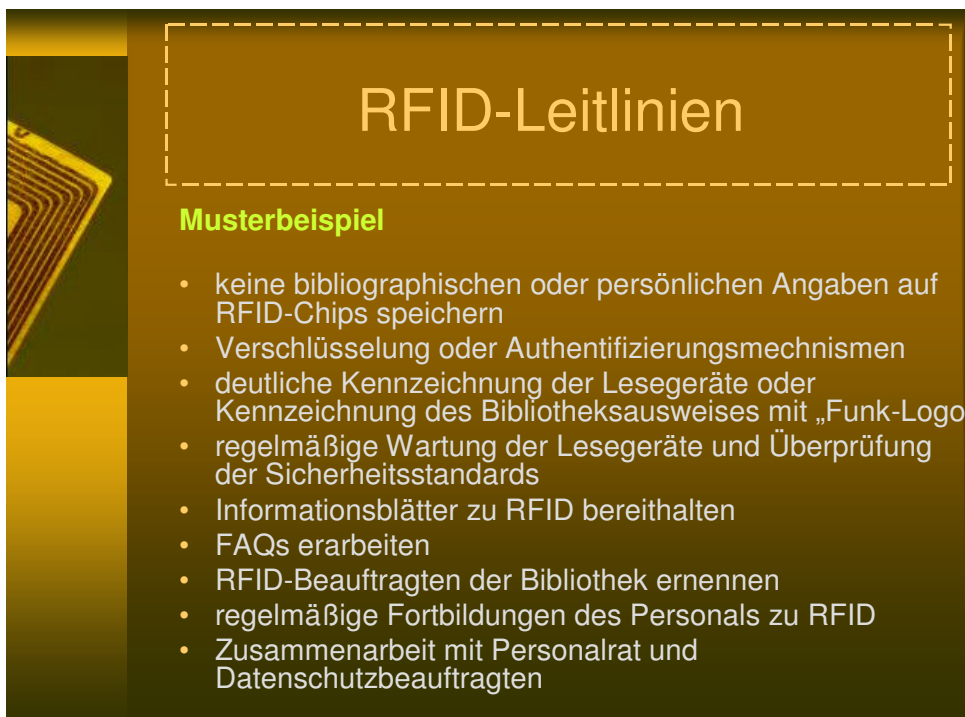


Selbstverpflichtung

- zu umfassenden Informationen der Öffentlichkeit über Einsatz, Inhalt und den Verwendungszweck von RFID
- zur Datensparsamkeit
- zur Einhaltung hoher Sicherheitsstandards
- zur Unterlassung einer Verknüpfung der RFID-Chips mit Personendatenbanken
- zu einem unabhängigen Datenschutzaudit
- zur Orientierung an konkreten RFID-Leitlinien

Abb. 9: Beispiel einer Selbstverpflichtungserklärung

Bevor eine Bibliothek die Mühen des Datenschutzaudits auf sich nimmt, sollte sie nach amerikanischen Vorbild ein eigenes Datenschutzkonzept erarbeiten und dieses im Rahmen einer öffentlichen Selbstverpflichtung als verbindlich erklären. Angesichts der ungeklärten Rechtslage und der vielen unterschiedlichen Technikvarianten beim Einsatz der Funkchips bietet eine Selbstregulierung den Bibliothekskunden Vertrauen und Sicherheit.



RFID-Leitlinien

Musterbeispiel

- keine bibliographischen oder persönlichen Angaben auf RFID-Chips speichern
- Verschlüsselung oder Authentifizierungsmechanismen
- deutliche Kennzeichnung der Lesegeräte oder Kennzeichnung des Bibliotheksausweises mit „Funk-Logo“
- regelmäßige Wartung der Lesegeräte und Überprüfung der Sicherheitsstandards
- Informationsblätter zu RFID bereithalten
- FAQs erarbeiten
- RFID-Beauftragten der Bibliothek ernennen
- regelmäßige Fortbildungen des Personals zu RFID
- Zusammenarbeit mit Personalrat und Datenschutzbeauftragten

Abb. 10: ein Musterbeispiel für RFID-Leitlinien

Im Sinne des Transparenzgebotes und des Zweckbindungsgrundsatzes bedarf eine Selbstverpflichtungserklärung in jedem Fall der Definition des genauen Verwendungszweckes der RFID-Technik und auch die technischen Funktionsweisen und die konkreten Vorteile des Einsatzes der Funkchips im Bibliotheksbereich dürfen nicht unerwähnt bleiben. Die Zusicherung von Datensparsamkeit und Datensicherheit ist zwar in jedem Fall verbindlich festzuschreiben, sollte aber dennoch Handlungsspielräume für die praktische Umsetzung und für zukünftige technische Entwicklungen lassen.

An dieser Stelle sind die deutschen Bibliotheksverbände gefordert, den betroffenen Einrichtungen geeignete Hilfestellungen an die Hand zu geben, welche genauen Vorgehensweisen zum Zwecke des Datenschutzes wünschenswert sind. Muster-Leitlinien nach amerikanischem Vorbild könnten die Unsicherheit im Umgang mit der neuen Technik vermindern. Auch leicht verständliche und ansprechend gestaltete Informationsbroschüren zum Thema Datenschutz und RFID sowie die Erarbeitung von *Frequently Asked Questions* bräuchte nicht jede Bibliothek selbst zu leisten, sondern könnten im Idealfall als Arbeitsergebnisse von überregionalen Expertengruppen übernommen werden.

Da erst wenige Bibliotheken die RFID-Verbuchung eingeführt haben und die technologische Entwicklung weiter fortschreitet, besteht Bedarf für eine intensive Beschäftigung und öffentliche Diskussion der aufgeworfenen Fragen. Hinzu kommt, dass sich zur Zeit nur schwer prognostizieren lässt, inwieweit der deutsche Gesetzgeber, die Europäische Union oder einzelne Obergerichte die zukünftige Rechtslage gestalten werden. In jedem Fall nimmt das Bibliothekswesen eine Vorreiterrolle in der Verbreitung der RFID-Technik in Deutschland ein und sollte dieser besonderen Verantwortung Rechnung tragen, indem es sich eng an datenschutzrechtlichen Leitlinien und ethischen Grundsätzen orientiert, zu denen dieser Bibliothekskongress hoffentlich noch Aufschluss geben wird.