

## Informationstechnischer Wandel und Liberalität in der Bundesrepublik der 1970er Jahre

Seit den 1960er Jahren gehört der Einsatz elektronischer Datenverarbeitung (EDV) als Mittel der öffentlichen Verwaltung und Grundlage des Regierens ebenso zu den großen politischen Herausforderungen moderner Industriegesellschaften und deren staatlicher Organisation wie die Verrechtlichung der Verwendung der neuartigen Informationstechnologien. In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland hatte sich bereits zur Zeit der Großen Koalition unter Kanzler Kurt Georg Kiesinger der Anspruch ‚modernem‘ Regierens mit der Anwendung innovativer Technologien verknüpft.<sup>1</sup> Daten bzw. Informationen wurden zunehmend als autoritative Ressourcen politischen Handelns wahrgenommen, für deren möglichst effiziente Verarbeitung die administrative Infrastruktur des Staates zu modernisieren war. Insbesondere aber die anschließende Regierungszeit der sozialliberalen Koalition stellt eine historische Periode dar, in der informationstechnische bzw. -theoretische Prämissen die institutionellen Formen des Regierens und die politische Programmatik in neuer Intensität aufeinander verwiesen.

Die intensive Förderung und Erforschung von Informationstechnologien und der Aufbau von staatlichen Datenbanken und Informationssystemen drängten in das Zentrum des sozialliberalen Reform- und Demokratisierungsdiskurses. Prinzipien des Informationsaustauschs und der Kommunikation – das machte der erste sozialdemokratische Bundeskanzler Willy Brandt bereits in seiner Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 deutlich – waren nichts weniger als die Bedingungen und zugleich Ausdruck politischer Handlungsfähigkeit und gesellschaftlichen Wandels. Unmittelbar auf die epochemachende Formel „Wir wollen mehr Demokratie wagen“ ließ Brandt das Versprechen folgen, dass die Regierung dem „Bedürfnis nach Information Genüge tun“ würde. Durch „ständige Fühlungnahme mit repräsentativen Gruppen unseres Volkes und durch eine umfassende Unterrichtung über die Regierungspolitik“ sollte „jeder Bürger die Möglichkeit“ erhalten, „an der

1 Zum Konzept ‚modernem‘ Regierens vgl. Gabriele Metzler: Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft. München u.a. 2005. Zur Bedeutung der Informations- und Kommunikationstechnologie vgl. ebd., S. 109-115, 252-257, 339-344 u. 377-381.

Reform von Staat und Gesellschaft mitzuwirken.“<sup>2</sup> Mit den Praktiken der ‚Fühlungnahme‘ – gleichsam dem ‚information-input‘ – und der ‚Unterrichtung‘ – oder ‚information-output‘ – skizzierte Brandt ein Konzept gesellschaftlich rückgekoppelten Regierens. Damit war im Übergang zu den 1970er Jahren im Parlament eine Vulgär-Kybernetik spruchreif geworden, die Regierung und regierte Bevölkerung als Bestandteile eines informationsverarbeitenden Systems konzipierte. Für die optimale Funktionalität dieses Informationssystems, so die gouvernementale Prämisse, sei ein fortwährender Austausch, ein möglichst ungehemmter Fluss von Informationen her- und sicherzustellen.

Ziel der Automatisierung und Computerisierung der öffentlichen Verwaltung war die bundesrepublikanische ‚Gesellschaft‘, der die sozialliberale Regierung die Funktion eines ‚Agenten der Modernisierung‘ und der Demokratisierung zuschrieb. Neben dieser funktionalen Bedeutung des Sozialen als politisches Subjekt zielten die neuen Möglichkeiten der Datenerhebung und -verarbeitung auf die ‚Bevölkerung‘ der Bundesrepublik als statistisch erfassbares Objekt des Regierens. Die zweite Hälfte der 1960er Jahre markiert damit auch eine Zäsur für ein umfangreiches innenpolitisches Großvorhaben der Bonner Republik – genauer ein „vast legibility project to map its interior terrain and the lives of its population“.<sup>3</sup>

Der folgende Beitrag hat das Ziel herauszuarbeiten, welche Bedeutung die sozialliberale Regierung dem informationstechnischen Wandel im Rahmen ihres Demokratisierungs- und Liberalisierungs-Projekts zuschrieb. Besondere Bedeutung kam in diesem Zusammenhang dem Bundesministerium des Innern zu. Denn dort bündelten sich sowohl die Kompetenzen für die informationstechnische Modernisierung der öffentlichen Verwaltung als auch für die Zuständigkeit für das in der Folge entstehende Politikfeld, für das sich der Begriff des ‚Datenschutzes‘ durchsetzen sollte. An der Spitze des Innenministeriums standen zur Zeit der sozialliberalen Koalition nacheinander die drei Freien Demokraten Hans-Dietrich Genscher, Werner Maihofer und Gerhart Baum, die die (sozial-)liberale Programmatik – auch mit Blick auf die Antizipation informationstechnischen Wandels – mit je eigener Handschrift signierten. Gleichsam im Sinne einer ‚politischen Paläographie‘ zielt der Beitrag darauf ab, jene ‚liberalen Signaturen‘ zu entziffern, mit denen die drei freidemokratischen Bundesinnenminister zwischen 1969 und 1982 ihren politischen Agenden in der Auseinandersetzung mit den Folgen informationstechnischen Wandels unterzeichneten. Unter einer ‚liberalen

2 Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Sten. Ber. 6/05, 28. Oktober 1969, S. 20.

3 Larry Frohman: Population Registration, Social Planning, and the Discourse on Privacy Protection in West Germany. In: The Journal of Modern History 87 (2015), S. 316–356, hier S. 317.

Signatur‘ wird indes weniger eine feststehende – etwa parteipolitisch verfasste – Dogmatik oder Programmatik verstanden, die dann unter anderem auf die Sach- und Problemlage ‚Informationstechnik‘ angewandt wurde. Vielmehr geht der Beitrag davon aus, dass sich eine politische Signatur als Ergebnis von Aushandlungs- und Zuschreibungsprozessen abzeichnet. Politische Signaturen, so die Annahme, sind stets als Umschriften und Rekonfigurationen zu verstehen, die sich in der Auseinandersetzung mit neuen Situationen, Sach- und Problemlagen wie den Chancen und Risiken moderner Informationstechnik – also gleichsam im Schreibprozess – formieren.

Vor diesem Hintergrund fragt der Beitrag zunächst, welche Institutionen als zentrale Elemente einer als informationsverarbeitendes System imaginierten Staatlichkeit diskutiert und konstituiert wurden. Daran schließen Fragen nach den ideengeschichtlichen Bedeutungsebenen des politischen, ökonomischen und sozialen Liberalismus an, die zur Legitimierung der technischen Modernisierung mobilisiert wurden. Was war liberal an jener Politik, die den informationstechnischen Wandel zu nutzen und zu gestalten versuchte? In welchem Verhältnis sahen Politiker die Liberalität des Regierens und die Einführung von Informationstechnologien in der Bundes-, Landes- und kommunalen Verwaltung? Welche Subjektivitätsform adressierten sie? Ziele die EDV-gestützte Verwaltung auf die Rechte des bürgerlichen Subjekts oder auf den Wert des marktwirtschaftlichen Subjekts, dessen Produktivität nicht mehr nur auf materielle Waren-, sondern auch auf virtuelle Datenströme zu beziehen war?

Die hier formulierten Fragen nach der zeitgenössischen Deutung technischen Wandels beruhen auf der heuristischen Annahme, dass der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien in der öffentlichen Verwaltung und dessen politische Reflexion den Beginn zweier wechselwirkender Prozesse markierten: Einerseits setzte eine zunehmende Automatisierung politisch-administrativer Abläufe ein. Andererseits und komplementär dazu entbrannte ein Deutungskampf, in dem es um die Politisierung und Entpolitisierung der Informationstechnik und deren positiv wie negativ wahrgenommene Funktion als Möglichkeitsbedingung gesellschaftlichen Wandels ging.

Der Soziologe Bruno Latour hat darauf hingewiesen, dass das Wechsel- und Zusammenwirken von Mensch und Technik zweierlei Lesarten anbietet: In einer anthropo- und soziozentrischen Perspektive erscheinen gesellschaftliche Werte, Moral und Vernunft bzw. deren Abwesenheit als Ursachen für Handlungsvollzüge. Die Technik fungiert dabei lediglich als neutrales Mittel und Überträger/Verstärker menschlicher Absichten. Demgegenüber verweisen ‚materialistisch‘-technizistische Deutungen auf die inhärente Wirkmäch-

tigkeit der Technik, die menschliches Handeln determiniert.<sup>4</sup> Latours Hinweis wappnet auch den Historiker davor, den Argumenten der zeitgenössischen politischen Debatten um die Politizität der Technik/die Technizität des Politischen allzu vorschnell zu folgen. Stattdessen macht er darauf aufmerksam, dass die jeweiligen Argumente zu kontextualisieren und Deutungskonjunkturen nachzuvollziehen sind. Heuristisch sinnvoll erscheint daher ein Technikbegriff, nach dem ‚Technik‘ „nicht lediglich ein Instrument oder Produkt von Politik“ darstellt, sondern vielmehr als ein „Medium“ fungiert, „in dem Politik auf historisch je spezifische Weise aktualisiert werden kann.“<sup>5</sup> Solche technisch bedingten ‚Aktualisierungen‘ des Politischen implizieren tiefgreifende epistemische Auswirkungen, etwa mit Blick auf die Erwartungshaltungen gegenüber dem politisch Möglichen und technisch Machbaren. Seit den 1960er Jahren und dann verstärkt seit Beginn der 1970er Jahre wurde also nicht einfach mit Hilfe des Computers (weiter) verwaltet und regiert – vielmehr transformierte der Einsatz von EDV die Regierungsweise und ihre Rationalität.

## I

Bereits zur Zeit der Großen Koalition unter Kanzler Kurt Georg Kiesinger hatten die sich rasant entwickelnden Informations- und Kommunikationstechnologien als politisches Instrumentarium an Bedeutung gewonnen. Mit der Entwicklung einer neuen Generation elektronischer Rechenmaschinen hatte Mitte der 1960er Jahre eine enorme quantitative Steigerung der Rechenvorgänge eingesetzt, durch die administrative Massen- und Routinevorgänge – „Abrechnungs-, Buchungs- und Kontrollvorgänge“ – in ungeahntem Umfang zu bewältigen waren.<sup>6</sup> Eine informationstechnisch gestützte, wertfrei und effizient funktionierende Verwaltung galt bald als ‚state of the art‘

4 Vgl. Bruno Latour: On Technical Mediation – Philosophy, Sociology, Genealogy. In: *Common Knowledge* 3 (1994), S. 29-64. Instrukтив ist Latours Beispiel der gesellschaftlichen Debatte um gun-control in den USA. Auf der einen Seite behauptet die National Rifle Association (NRA) ‚People kill people – not guns!‘ und sucht die Ursachen für einen Mord in den niederen Motiven des Täters oder deren gesellschaftlichen Bedingungen. Die Mordwaffe ist untätig/unschuldig. Auf der anderen Seite rufen Waffen-Gegner ‚Guns kill people!‘ und attestieren dem Objekt eine Täterschaft (S. 30-34); vgl. mit stärkerem Bezug auf informationstechnologischen Wandel auch ders.: Social theory and the study of computerized work sites. In: W. J. Orlikowski/Geoff Walsham (Hrsg.): *Information Technology and Changes in Organizational Work*. London 1996, S. 295-307.

5 Benjamin Seibel: *Cybernetic Government. Informationstechnologie und Regierungsrationallität von 1943–1970*. Wiesbaden 2016, S. 7.

6 Der Bundesminister des Innern: Bericht der Bundesregierung über die Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung, 7. Oktober 1968, Deutscher Bundestag, Drs. 5/3355, S. 3.

einer modernen Regierungsweise. Die Hoffnungen, die die Große Koalition mit dem informationstechnischen Wandel verband, materialisierten sich in umfangreichen staatlichen Entwicklungsmaßnahmen – etwa in Form des 1967 gestarteten Bundesprogramms zur Förderung der Datenverarbeitung oder der Gründung der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung im Jahr darauf.

Auch und vor allem auf Ebene der Bundesländer sollte die EDV die Grundlage moderner Politik bereiten. Eine Vorreiterrolle bei den wechselseitigen Prozessen der Politisierung des Computers und der Computerisierung der politisch-administrativen Praxis nahm das Bundesland Hessen ein. Ganz im Zeichen gesellschaftlicher Modernisierung hatte Ministerpräsident Albert Osswald (SPD) 1970 den Landesentwicklungsplan „Hessen '80“ vorgelegt. Dieser formulierte den Anspruch, die „Landesplanung auf einem technisch zeitgemäßen Niveau neu zu interpretieren und dabei die Planungshorizonte [...] auszuweiten“.<sup>7</sup> Zentrale Voraussetzung der politischen Planung war ein Entwicklungsprogramm für den Ausbau der Datenverarbeitung in der Landesverwaltung. Das Hessische Datenverarbeitungsgesetz vom 16. Dezember 1969 hatte hierzu bereits den Aufbau eines sogenannten ‚integrierten Informationssystems‘ beschlossen, das sich aus einer Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung und fünf Kommunalen Gebietsrechenzentren zusammensetzte.<sup>8</sup> Das integrierte Informationssystem sollte eine möglichst breite Datengrundlage als Bedingung einer modernen Sozialpolitik bereiten, eine effizientere Verwaltung gewährleisten und Kosten einsparen, indem unterschiedliche kommunale Stellen auf die zentral gesammelten und verarbeiteten Datenbestände zugreifen könnten und nicht mehr unabhängig voneinander dieselben Daten erheben müssten.

Auf Bundesebene verknüpfte die am 22. Oktober 1969 konstituierte sozialliberale Regierung Willy Brandts ihre gesellschaftspolitischen Ziele einer weiteren Demokratisierung und sozialen Liberalisierung, d.h. einer Ermöglichung gesteigerter gesellschaftlicher Teilhabe und Mitbestimmung, mit der Förderung und dem Einsatz von Informationstechnik. Man übertreibe nicht, so Bundeskanzler Brandt in seiner Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969, „wenn man der Computertechnik eine katalytische Wirkung nicht allein für die gesamte wissenschaftlich-technische Entwicklung zuspricht, son-

7 Dirk van Laak: Mythos »Hessenplan«. Aufstieg und Wandel einer Landesplanung nach dem Zweiten Weltkrieg. In: Wendelin Strubelt/Detlef Briesen (Hrsg.): Raumplanung nach 1945. Kontinuitäten und Neuanfänge in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/New York 2015, S. 127-149, hier S. 138; Vorlage der Landesregierung betreffend den Großen Hessenplan/Landesentwicklungsplan, 20. Juni 1970, Hessischer Landtag, Drs. 6/3051.

8 Dritte Lesung des Entwurfs eines Gesetzes über die Errichtung der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) und Kommunalen Gebietsrechenzentren (KGRZ), 11. Dezember 1969, Hessischer Landtag, Sten. Ber. 6/65, S. 3402-3409; Hessischer Landtag, Drs. 6/2072; 2441; 2507; 2559.

dem weit darüber hinaus für die industrielle Produktion, die Verwaltung und andere Bereiche.“<sup>9</sup> Und der erste freidemokratische Bundesminister des Innern, Hans-Dietrich Genscher, bekundete, dass „ein tiefgreifender Wandel in der Struktur des öffentlichen Dienstes“ unübersehbar sei.<sup>10</sup>

In ihrer ersten Legislaturperiode führte die sozialliberale Regierung den von ihrer Vorgängerin begonnenen Auf- und Ausbau informationstechnischer Infrastrukturen fort. Außerdem forcierte sie die Erforschung der Auswirkungen des zunehmenden EDV-Einsatzes in der öffentlichen Verwaltung. In der ersten Hälfte der 70er Jahre erhöhten SPD und FDP das eingesetzte Budget noch einmal deutlich und stellten im Rahmen des ‚Leistungsplans Datenverarbeitung‘ zwischen 1971 und 1975 rund 165 Mio. DM für die Entwicklung „rechnerunterstützter Informations-, Dispositions- und Entscheidungssysteme“ bereit.<sup>11</sup> Für eine „[v]erstärkte Förderung der Informatik und der Entwicklung von Computersprachen“ wurden für die Jahre 1971 bis 1973 ca. 880 Mio. DM eingeplant.<sup>12</sup> Zum Symbol informationstechnisch gestützter Planung avancierte allem voran das Bundeskanzleramt, das Horst Ehmke, Bundesminister für besondere Aufgaben, gleichsam zur Regierungs- und Steuerungszentrale auszubauen versuchte. Diese sollte unter Verwendung neuester EDV-Technik die interministerielle Arbeit effektiver koordinieren, organisieren und optimieren. Zu den großen EDV-Vorhaben des Bundes zählten weiterhin die Konzeption eines ‚Informations-Bereitstellungssystems‘, der Aufbau eines Bundeszentralregisters in West-Berlin sowie die Einrichtung einer Verkehrsdatenbank, einer ‚Statistischen Datenbank‘ im Statistischen Bundesamt und eines ‚Allgemeinen kriminalpolizeilichen Informations- und Auskunftssystems‘ in Wiesbaden.<sup>13</sup>

Unter der Leitung des freidemokratisch geführten Innenministeriums begann zudem im Frühsommer 1970 eine interministerielle Arbeitsgruppe mit den konzeptionellen Vorbereitungen für den „Aufbau eines allgemeinen arbeitsteiligen Informationsbankensystems für die Bundesrepublik Deutschland“. <sup>14</sup> Dem hessischen Beispiel folgend, beriet die Gruppe über den politischen Mehrwert und die Wirtschaftlichkeit eines ‚Informationsbankensystems‘, das die Verknüpfung und Auswertung zuvor getrennter Datenbestände

9 Abgabe einer Erklärung (wie Anm. 2), S. 27.

10 Hans-Dietrich Genscher: Probleme der Verwaltung von morgen, In: ders. u. a.: Moderne Mittel des Verwaltungshandelns. Chancen und Probleme elektronischer Informationsverarbeitung im öffentlichen Dienst. Oberhausen u.a. 1970, S. 17-27, hier S. 18.

11 Vgl. Metzler: Konzeptionen (wie Anm. 1), S. 378.

12 Der Bundesminister der Finanzen: Antwort auf kleine Anfrage betr. finanzwirksamer Vorschläge der Bundesregierung und der Fraktionen der SPD, FDP, 20. Februar 1970; Deutscher Bundestag Drs. 6/418, S. 5.

13 Der Bundesminister des Innern: Zweiter Bericht der Bundesregierung über die Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung, 17. April 1970, Deutscher Bundestag Drs. 6/648, S. 10-12.

14 Ebd., S. 13 f.

ermöglichen sollte. Die Bundesregierung erhoffte sich von der Arbeitsgruppe, die im Mai 1971 ihren Bericht vorlegte, vor allem eine Antwort auf die „Frage, ob es aufgrund des technischen Standes und der absehbaren Fortentwicklung der Datenverarbeitung und der Datenfernübertragung [...] möglich ist, zwischen EDV-gestützten Informationseinrichtungen einen wirtschaftlich funktionierenden Verbund herzustellen, der den Zugang zu Informationen aus allen Wissensgebieten eröffnet, und ob es sinnvoll ist, ein solches Verbundsystem zu schaffen.“<sup>15</sup>

Wesentliche Bedeutung für die Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung und den Aufbau eines Informationssystems kam dem Meldewesen zu.<sup>16</sup> Fungieren doch die Meldestellen als administrative Knotenpunkte und – so formulierte Bundesinnenminister Hans-Dietrich Genscher in einer (informations-)technizistischen Metaphorik – „Informationspools für eine Vielzahl von Verwaltungsaufgaben“.<sup>17</sup> Tatsächlich ließ sich die Funktionalität der miteinander kommunizierenden bzw. sich „untereinander im Wege der Rückmeldung“ verständigenden Meldebehörden mit der zeitgenössisch auch im politischen Feld an Deutungshoheit gewinnenden Kybernetik plausibilisieren.<sup>18</sup> Im bundesweiten Informationsnetz tauschte sich das Meldewesen mit Statistikbehörden, Standesämtern, Kreiswehrrersatzämtern, Ausländerbehörden, Schulämtern, Polizeieinrichtungen, Gesundheitsämtern, den Pass- und Personalausweisbehörden und den Wahlbehörden aus. Von Bedeutung waren zudem die sogenannten ‚Annexkompetenzen‘ wie etwa das Ausstellen von Lohnsteuerkarten oder die Vorbereitung von Wahlen. Vor allem aber erfüllte der Verwaltungszweig des Meldewesens als Bestandteil eines Staates, den man zunehmend als Informationssystem beschrieb, gleichsam die Funktion eines Interfaces, das den Bürger „für die Verwaltung und für deren [...] Maßnahmen erreichbar“ mache und den Informationsfluss zwischen Bürger und Staat herstelle.<sup>19</sup>

Mit Hilfe eines neuen Bundesmeldegesetzes plante Innenminister Genscher, das Meldewesen, „das für viele noch obrigkeitsstaatliche, vom Mißtrauen des absoluten Staates gegen seine Untertanen geprägte Züge auf-

15 Das Informationsbankensystem. Vorschläge für die Planung und den Aufbau eines allgemeinen arbeitsteiligen Informationsbankensystems für die Bundesrepublik Deutschland. Band I: Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe beim Bundesministerium des Innern an die Bundesregierung. Köln u. a. 1971, Vorbemerkung o. S.

16 Vgl. Frohman: Population Registration (wie Anm. 3), S. 319.

17 Erste Beratung des Entwurfs eines Gesetzes über das Meldewesen (Bundesmeldegesetz), 5. November 1971, Deutscher Bundestag Sten. Ber. 6/149, S. 8549.

18 Entwurf eines Gesetzes über das Meldewesen (Bundesmeldegesetz), 4. Oktober 1971, Deutscher Bundestag Drs. 6/2654, S. 7. Vgl. Philipp Aumann: Mode und Methode. Die Kybernetik in der Bundesrepublik Deutschland. Göttingen 2009; Michael Hagner/Erich Hörl (Hrsg.): Die Transformation des Humanen. Beiträge zur Kulturgeschichte der Kybernetik. Frankfurt a. M. 2008.

19 Erste Beratung Meldewesen (wie Anm. 17), S. 8549.



zuweisen scheint, in ein modernes Instrument des neuzeitlichen Staates“ umzubauen, und dadurch „für die gesamte öffentliche Verwaltung ein[en] Prozeß der Modernisierung und Rationalisierung“ einzuleiten.<sup>20</sup> Aus dem „ursprünglich sicherheitspolizeilichen Instrument“ des Meldewesens – der Dortmunder Polizeidirektor Hans Kanig sprach von der „Urzelle der öffentlichen Sicherheit“<sup>21</sup> – sollte sich nun „der Kern eines Informationssystems für kommunale und staatliche Dienststellen und Behörden über verwaltungsrelevante Daten der Einwohner“ entwickeln.<sup>22</sup> Mit dem Entwurf eines Bundesmeldegesetzes reagierte die Bundesregierung auf die Entwicklungen in einigen Bundesländern, die durch den Erlass erster EDV-Organisationsgesetze vollendete Tatsachen geschaffen hatten. In einer zweiten Modernisierungsstufe gehe es nun darum, so Genscher, „der Verwaltung automationsgerechte Vorschriften an die Hand zu geben, um die Effizienz dieser neuen Arbeitsmethode zu sichern.“<sup>23</sup> Volker Hauff (SPD), Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für Forschung und Technologie, sah in dem Meldengesetz gar „einen Baustein und ein Instrument, um die informierte Gesellschaft zu schaffen“ – jene soziale Stufe also, die der Kybernetiker Karl Steinbuch 1966 wirkmächtig beschrieben hatte.<sup>24</sup>

Das Herzstück des Meldegesetzes war die Einführung eines bundeseinheitlichen Personenkennzeichens. Diese zwölfstellige Ziffernfolge, die sich aus dem Geburtsdatum, einer Kennziffer für das Geschlecht, einer Serienzahl sowie einer maschinellen Prüfziffer zusammensetzte, diente als ein „automationsgerechtes, numerisches Sortiermerkmal“, das die Bearbeitung wachsender Datenbestände erleichtern und den Datenverkehr zwischen verschiedenen Verwaltungsbereichen beschleunigen, vor allem aber die Verknüpfung von unterschiedlichen Teildatenbanken vereinfachen sollte.<sup>25</sup> Als Vorbilder dienten etwa die skandinavischen Länder und Israel, die zu diesem Zeitpunkt bereits ein solches numerisches Rationalisierungsmittel verwendeten.

Die Argumentation, mit der Genscher das Bundesmeldegesetz und die Einführung des bundeseinheitlichen Personenkennzeichens verteidigte, war emblematisch für ein liberal-modernistisches Technikverständnis, das zwi-

20 Genscher: Probleme (wie Anm. 10), S. 22; Deutscher Bundestag Sten. Ber. 6/149, S. 8551.

21 Hans Kanig, Direktor der Polizei Dortmund, zit. n. Frohmann: Population Registration (wie Anm. 3), S. 331.

22 Entwurf eines Gesetzes über das Meldewesen (Bundesmeldegesetz), 4. Oktober 1971, Deutscher Bundestag Drs. 6/2654, S. 7.

23 Deutscher Bundestag Sten. Ber. 6/149, S. 8551.

24 Ebd., S. 8552. Siehe auch Karl Steinbuch: Die informierte Gesellschaft. Stuttgart 1966.

25 Zweiter Bericht der Bundesregierung über die Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung, Deutscher Bundestag Drs. 6/648, S. 9. Vgl. auch Joachim Hertel: Das bundeseinheitliche Personenkennzeichen. In: Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung (ÖVD) 1 (1971), S. 9-26.



schen technischem und gesellschaftlichem Fortschritt zu vermitteln suchte. Genscher folgte einerseits den wirkmächtigen Thesen der sozialphilosophischen Technokratiedebatten, indem er feststellte, dass sich der technologische Wandel als „unausweichlicher Sachzwang“ vollziehe, auf den die Politik nur eingehend reagieren könne.<sup>26</sup> Um effizienter arbeiten zu können, müsse das Meldewesen automationsgerechter und nach den „Gesetzmäßigkeiten“ der Maschine gestaltet werden. Insgesamt sei die politische Förderung moderner Informationstechnologien dringend geboten, da die öffentliche Verwaltung „der wachsenden Informationsflut nicht mehr Herr werden“ könne, so Genscher, „wenn nicht moderne Mittel wie die elektronische Datenverarbeitung zum Einsatz“ kämen. Andererseits gab sich der Bundesminister des Innern jedoch redliche Mühe, den informationstechnischen Sachzwang nicht als Gefahr für die bundesrepublikanische Gesellschaft darzustellen. Stattdessen betonte er die Neutralität und reine Sachlichkeit der technischen Verwaltungsmittel. Die Informationstechnik des Personenkennzeichens sei gerade kein „unerwünschtes Zugeständnis an den technischen Fortschritt“, das nachteilige Effekte für den einzelnen Bürger und die Gesellschaft im Ganzen in Kauf nehmen würde, sondern „ein wertfreies Mittel zur Anwendung eines unentbehrlich gewordenen technischen Systems“.

Die unterschiedlichen Vorhaben einer Automatisierung und Computerisierung der öffentlichen Verwaltung, von der Aufrüstung bestehender Institutionen über die Einrichtung neuer Rechenzentren bis hin zur Konzeption eines ‚integrierten Informationssystems‘ standen in der Frühphase der sozialliberalen Regierungszeit noch ganz im Zeichen des zeitgenössischen Planungs- und Reformdenkens. Symptomatisch für diesen war, dass Innenminister Genscher und andere Regierungsvertreter einerseits einen technischen Determinismus feststellten, diesen aber nicht pessimistisch, sondern (fortschritts-)optimistisch interpretierten. Selbst das vom Bundesinnenministerium vorangetriebene Projekt eines automatisierten Meldewesens, das den Bürger als maschinenlesbares Datensubjekt codierte, schien resistent gegenüber den klassischen kulturkritischen Topoi eines zunehmend verwalteten und vermessenen Menschen. Zu vielversprechend war der Ausblick auf eine Potenzierung der ökonomischen, administrativen und damit der gesellschaftspolitischen Leistungsfähigkeit.

## II

Der Aufbau einer informationstechnischen Infrastruktur, die Konzeption eines integrierten Informationssystems ebenso wie die Rationalisierung des

26 Deutscher Bundestag Sten. Ber. 6/149, S. 8550. Dort auch die folgenden Zitate.

Meldewesens waren in den Augen der Bundesregierung zu Beginn der 1970er Jahre Bedingung für das Projekt einer fortgesetzten Demokratisierung und Liberalisierung und zugleich dessen Ausdruck. Ein Zusammenhang zwischen der ‚Liberalität‘ des Regierens und den Möglichkeiten des informationstechnischen Wandels ergab sich für Vertreter der Regierung auf verschiedenen Ebenen:

Erstens zielte der Anspruch auf eine Rationalisierung politischen Handelns – und des Verwaltens – auf das sozialliberale Partizipationspostulat, das als Kernelement der Reform-Programmatik mehr demokratische Teilhabe einforderte. Vom Einsatz der EDV innerhalb der öffentlichen Verwaltung versprach sich die sozialliberale Regierung eine Rationalisierung im Sinne einer objektiv nachvollziehbaren und wertfreien Bearbeitung individueller Bürgerbelange. Moderne EDV würde eine individuelle und gerechte Verwaltung ermöglichen. Informationstechnik erhielt insofern die Bedeutung eines technologischen Apriori liberaler Sozialität, als dass sie die gleichen Bedingungen für die Partizipation des Einzelnen am Prozess gesellschaftlicher Gestaltung bereitstellte. „[F]ür jeden einzelnen“, so Bundesinnenminister Genscher, „sind Informationsprobleme entscheidend, sei es für seine persönlichen Lebensziele, sei es für seine verantwortliche Teilhabe am demokratischen Willensbildungsprozess.“<sup>27</sup>

Zweitens versprach sich die Regierung einen (informations-)ökonomischen Liberalisierungseffekt, indem das staatliche Informationssystem einen Zirkulationsraum strukturierte, innerhalb dessen ein ungehemmter Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Verwaltungsinstanzen möglich würde.<sup>28</sup> Daten, so die Annahme, waren ein wertvolles, politisch nutzbares Gut, und die gewonnenen Informationen waren Genscher zufolge als der „vielleicht bedeutsamste Rohstoff unserer Zeit“ zu nutzen – gleichsam als Material gesellschaftlicher Veränderung.<sup>29</sup> Analog zum materiellen Warentausch versprach eine ungehemmte Zirkulation des virtuellen Informationsflusses zwischen den Behörden einen Nutzen sowohl für die Verwaltung als auch für die verwalteten Bürger. Einen Abbau von Hemmnissen galt es dabei sowohl bei der Informationsproduktion und der Informationskonsumption zu fördern. Um beides anzuregen, so Genscher, hatte die Politik die Aufgabe, das gesellschaftliche Projekt technischer Modernisierung durch technische Aufklärung zu begleiten und das Thema ‚Datenverarbeitung‘ „an die Öffentlichkeit zu bringen“.<sup>30</sup> Diese Öffentlichkeitsarbeit müsse darauf abzielen,

27 Hans-Dietrich Genscher: Zum Geleit. In: Das Informationsbankensystem (wie Anm. 15), S. VII f., hier S. VII.

28 Seibel: Cybernetic Government (wie Anm. 5), S. 62.

29 Genscher: Zum Geleit (wie Anm. 15), S. VII; vgl. Frohman: Population Registration (wie Anm. 3), S. 336.

30 Genscher: Zum Geleit (wie Anm. 15), S. VIII.

„Bürger und Gesellschaft informationsbewußt zu machen“ und eine Sensibilität für den Nutzen technischen Wandels sowie „ein breites Informationsverlangen zu erzeugen“.<sup>31</sup> Wie sich zeigen sollte, war dies kein ganz leicht zu erreichendes Ziel: Auch acht Jahre später diskutierte der Bundestag, warum Informations- oder „Datenbewußtsein“ sich „nur langsam von den Experten-zirkeln nach unten“ ausbreite.<sup>32</sup>

Drittens war man im Innenministerium zu Beginn der 1970er Jahre der Überzeugung, dass die Automation des Meldewesens und die Computerisierung der Verwaltung insgesamt einem klassischen Ziel des politischen Liberalismus zu Gute kämen: dem Abbau staatlicher Intervention in die bürgerliche Privatsphäre. Die Liberalität der Gesellschaft werde dadurch gefördert, dass die Interaktion zwischen Staatlichkeit und Bürger – wie bereits im Berliner Programm der FDP von 1957 gefordert – „auf die notwendigen Regierungs- und Verwaltungsaufgaben“ eingeschränkt werde.<sup>33</sup> Das neue Melde-recht etwa solle in dieser Hinsicht eine spürbare Erleichterung für den Bürger bringen, indem es diesen deutlich weniger durch Behördengänge und Mehrfachauskünfte belaste. Angesichts der folgenden Debatten um die Notwendigkeit eines politisch institutionalisierten Datenschutzes erscheint es durchaus bemerkenswert, dass die Informationstechnik – jedenfalls in Regierungskreisen – zu diesem Zeitpunkt als ein Instrument wahrgenommen wurde, dass die Privatheit der Bürger fördern werde. Als den potentiell „Leidtragende[n]“ informationstechnischer staatlicher Intervention machte die Koalition zu diesem Zeitpunkt jedoch noch nicht den Bürger als Opfer staatlicher Überwachung und Kontrolle aus. Vielmehr sorgte man sich um den „mit Formularen und Meldepflichten belasteten und darüber mit Recht verärgerten Bürger“.<sup>34</sup> Dessen verwaltete Existenz sollte durch die Automation des Meldewesens Erleichterung erfahren, indem beispielsweise nach einem Wohnungswechsel keine persönliche Meldung mehr nötig wäre.

Trotz der positiven Erwartungen an die Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung und der Hoffnung auf die entstehenden Liberalisierungseffekte für den verwalteten Bürger war sich die sozialliberale Bundesregierung der gesellschaftlichen Gefahren bewusst, die von der Informationstechnik ausgingen. Dem Schutz der bürgerlichen Privatsphäre, so merkte die Regierung im zweiten Bericht über die Anwendung der EDV in der Bundesverwaltung im April 1970 an, sei „bei der Planung von EDV-Vorhaben, insbesondere des

31 Ebd., S. VII u. VIII.

32 So Paul Laufs (CDU) bei Beratung des Ersten Tätigkeitsberichts des Bundesbeauftragten für den Datenschutz, Deutscher Bundestag Sten. Ber. 8/164, 28. Juni 1979, S. 13107.

33 Berliner Programm der Freien Demokratischen Partei (Beschlossen auf dem Bundesparteitag in Berlin am 26. Januar 1957). In: Heino Kaack: Zur Geschichte und Programmatik der Freien Demokratischen Partei. Meisenheim am Glan 1976, S. 77-87, hier S. 77. .

34 Lothar Krall (FDP), Deutscher Bundestag Sten. Ber. 6/149, S. 8554.

allgemeinen arbeitsteiligen Informationssysteme besondere Aufmerksamkeit“ zu widmen.<sup>35</sup> Dabei stand sie nicht nur vor der Aufgabe, die Automati- on des Verwaltungshandelns mit bestehenden Gesetzen und herrschendem Recht zu harmonisieren – etwa mit dem Gesetz über die Statistik für Bun- deszwecke, das die grundsätzliche Geheimhaltung der statistischen Einzelan- gaben sicherstellte, oder eben den Meldegesetzen der Länder, deren bundes- einheitliche Rahmung angestrebt wurde. Vor allem war die Verarbeitung per- sonenbezogener Daten auf das Grundgesetz zurückzuführen, das den Schutz der Privatsphäre und der Menschenwürde bzw. das Recht auf freie Entfal- tung der Persönlichkeit gewährleistet.

Politiker sowie Rechts- und Sozialwissenschaftler diskutierten bereits seit Ende der 1960er Jahre über eine mögliche Gefährdung der bürgerlichen Pri- vatsphäre und Menschenwürde durch die Möglichkeiten der EDV. Abermals nahm das Bundesland Hessen in der Gestaltung des schon bald – eher miss- verständlich – als ‚Datenschutz‘ bezeichneten Politikfeldes eine Vorreiterrol- le ein. Am 7. Oktober 1970 trat das Hessische Datenschutzgesetz in Kraft. Dieses weltweit erste Gesetz seiner Art sah vor allem eine Reglementierung der Sammlung, Speicherung und Verarbeitung personenbezogener Daten vor. Zur Einhaltung der Datenschutzbestimmungen richtete das Gesetz die beispiellose Institution des Datenschutzbeauftragten ein, der am 8. Juni 1971 sein Amt antrat und als unabhängige, weisungsfreie Aufsichts- und Beob- achtungsinstanz den Einsatz der EDV in der öffentlichen Verwaltung als Ge- fahrenquelle für die bürgerliche Privatsphäre überwachte. Schutzobjekt des Datenschutzes war jedoch nicht nur, wie gemeinhin angenommen, allein die Privatsphäre, sondern auch das Informationsgleichgewicht bzw. der gleich- mäßige Verlauf des Informationsflusses etwa zwischen den Staatsgewalten oder unterschiedlichen Verwaltungsorganen. In seinem ersten Tätigkeitsber- icht stellte der Hessische Datenschutzbeauftragte fest:

„Das große Problem für jede Verwaltung ist [...] der Informationsfluß [...]. Zur Erfassung, Speicherung und Verarbeitung von Informationen bedient sie sich in zunehmendem Umfang der elektronischen Datenverarbeitung. Sie ermöglicht bei zweckentsprechender Organisation einen schnellen Fluß und eine umfassende, exakte und gezielte Auswertung der Informationen. Sie macht den Verwaltungs- ablauf sicherer.“<sup>36</sup>

Allerdings wurde eben diese Kanalisierung der Datenströme selbst als politi- sches Sicherheitsproblem wahrgenommen. Denn die „Techniker der Verwal- tung und der Elektronik“ hatten zwar „benutzerfreundliche Programme, Ver-

35 Zweiter Bericht der Bundesregierung über die Anwendung der elektronischen Datenver- arbeitung in der Bundesverwaltung, 14. April 1970, Deutscher Bundestag Drs 6/648, S. 20 f.

36 Erster Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten vorgelegt zum 31. März 1972, Hessischer Landtag Drs. 7/1495, S. 7.

fahrensregeln und Organisationsmuster“ entwickelt, „die den Informationsbedarf der Verwaltung optimal erfassen und den reibungslosen Datenfluß sicherstellen“ sollten. Allerdings seien „Fragen nach den demokratischen Kontrollen, nach [...] der verfassungsmäßigen Gewaltenbalance [...] dabei meist vernachlässigt“ worden.<sup>37</sup> Zu verhindern sei, „daß ein computerunterstütztes Informationsmonopol der Regierung ihren bereits bestehenden Informationsvorsprung unerträglich vergrößern würde.“<sup>38</sup> Gerade die Parlamente seien auf „Informationen angewiesen, wenn parlamentarische Gesetzesinitiativen entwickelt, Alternativen zu Regierungsentwürfen begründet, das Regierungs- und Verwaltungshandeln parlamentarisch kontrolliert und die Ausführung des Haushaltsplanes zeitnah überwacht werden soll.“ Indem der Datenschutz die „Sicherung des Gleichgewichts zwischen den für eine demokratische Gesellschaft konstitutiven Institutionen“ anstrebe, fungiere er als eine Art „Bürgerschutz“, indem er „die Funktionsvoraussetzungen einer parlamentarischen Demokratie garantiert“.<sup>39</sup>

Auch auf Bundesebene, etwa in den Materialien zur Lage der Nation 1972, war von der „Notwendigkeit“ die Rede, „für eine Aufrechterhaltung des Informationsgleichgewichts zu sorgen“.<sup>40</sup> Das Gleichgewicht könne etwa durch die „Regelung der Zugangsfrage“ gestört werden, denn je nachdem „wer in den Genuß der Vorteile einer elektronisch aufbereiteten Information“ komme, je nachdem also,

„wie der Benutzerkreis bestimmt wird, können Informationsvorsprünge entstehen oder auch unterbleiben. Je höher die politische Relevanz der gespeicherten Information ist, desto problematischer wird jede Tendenz zur Informationsmonopolisierung. Eine Exekutive, die sich den Zugang zu Datenbanken, die auch für die Entscheidungen und die Kontrolltätigkeit des Parlaments von Bedeutung sind, vorbehält, stärkt ihre Stellung einseitig. Gleichzeitig müssen deshalb mit der Errichtung von Datenbanken Regeln geschaffen werden, die Störungen des Informationsgleichgewichts vorbeugen. Dies ist wiederum hauptsächlich ein Problem der staatlichen Datenbanken.“<sup>41</sup>

Wie schon die hessischen Pläne für den Aufbau eines Integrierten Informationssystems sollte auch das hessische Datenschutzgesetz einen Vorbildcharakter für Entwicklungen in anderen Bundesländern und auf Bundesebene

37 Zweiter Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, vorgelegt zum 31. März 1973, Hessischer Landtag Drs. 7/3137, S. 7.

38 Vierter Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, vorgelegt zum 31. März 1975, Hessischer Landtag Drs. 8/438, S. 23. Dort auch das folgende Zitat.

39 Fünfter Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, vorgelegt zum 29. März 1976, Hessischer Landtag Drs. 8/2475, S. 7.

40 Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, 8. Februar 1972, Deutscher Bundestag Drs. 6/3080, S. 332.

41 Ebd.

haben. Nachdem in der Folge zunächst nur Rheinland-Pfalz konkrete datenschutzpolitische Schritte einleitete, folgten bis 1981 die übrigen Bundesländer und verabschiedeten eigene EDV-Organisations- und Datenschutzgesetze.

Im Bundestag versuchte man sich zunächst darüber zu verständigen, wodurch genau die bürgerliche Privatsphäre überhaupt bedroht werde. Zwei Argumentationsweisen standen sich dabei gegenüber. Während die Opposition ‚materialistisch‘ argumentierte, und die Einführung der Informationstechnik ‚Personenkennzeichen‘ selbst als ursächliche Gefahr identifizierte, vertrat Innenminister Genscher einen ‚soziologisch-moralistischen‘ Standpunkt, von dem aus eine ‚denkbare Beeinträchtigung der Privatsphäre des Einzelnen [...] nicht durch die Einführung eines Personenkennzeichens, sondern durch mißbräuchliche Ausnutzung der Rationalisierungsmöglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung veranlaßt‘ würde.<sup>42</sup> Nicht technische Probleme – d.h. die Informationstechnik ‚Personenkennzeichen‘ als zentraler Bestandteil des Informationssystems ‚Meldewesens‘ – waren demnach politisch zu beheben, sondern soziale Ursachen, d.h. die Möglichkeiten des Missbrauchs durch den Menschen. Hier sollte das geplante Meldegesetz seinen Zweck erfüllen, welches das Personenkennzeichen einführen sollte. Denn das Gesetz sah unter anderem Regelungen vor, die gewährleisten sollten, „daß der Schutz der Individualsphäre in keiner Beziehung herabgesetzt oder auch nur gefährdet“ werden würde.<sup>43</sup> Dazu zählte ein Auskunftsrecht über den Umgang mit persönlichen Daten, Auskunftssperren, eine Beschränkung der Datenübermittlung und eine Protokollführung über den Datenverkehr. Einen Missbrauch personenbezogener Daten im Laufe behördlicher Bearbeitung sollte auch deren Zweckbindung verhindern, die den Umfang übermittelter Meldedaten auf jene Angaben begrenzte, die unbedingt zur Erfüllung der jeweiligen Verwaltungsaufgaben erforderlich seien. Darüber hinaus wurden mechanische Hilfen wie programmierte Sperren und Kennwörter als Möglichkeiten der Datensicherheit diskutiert.

Parallel zur Ausarbeitung des Bundesmeldegesetzes hatte die Bundesregierung Vorbereitungen für ein Bundesdatenschutzgesetz aufgenommen, das den Schutz der Privatsphäre über das Meldewesen hinaus für alle relevanten Prozesse im öffentlichen wie auch im privaten Bereich sicherstellen sollte. Beratung und Abstimmung des Gesetzentwurfes dauerten jedoch ungewöhnlich lange. Immer wieder war die Balance von Sicherheit und Freiheit abzuwägen, war zu berücksichtigen, dass einzuführende Kontrollmaßnahmen, etwa die Sammlung schutzwürdiger Personendaten nicht ihrerseits dem Daten-

42 Der Bundesminister des Innern, Kleine Anfrage betr. Personenkennziffern, 1. April 1970. Deutscher Bundestag Drs. 6/598, S. 5. Zur materialistischen und soziologischen Deutung technischer Phänomene siehe Latour: Technical Mediation (wie Anm. 4).

43 Der Bundesminister des Innern (wie Anm. 42), S. 6.

schutzgedanken zuwiderliefen. Zudem verzögerte sich die Ausarbeitung des Bundesdatenschutzgesetzes durch den vorgezogenen Bundestagswahlkampf 1972. Auch das Meldegesetz konnte nicht mehr vor Ablauf der Legislaturperiode verabschiedet werden.

Liberalität und informationstechnischer Wandel standen zu Beginn der 1970er Jahre in einem überaus dynamischen Spannungsverhältnis. Einerseits unterstützte der Ausbau der informationstechnischen Infrastruktur die Prämissen der sozialliberalen Reformagenda, indem er eine gerechte Verwaltung des Individuums ermöglichen, eine für Bürger und Staat profitable Informationsökonomie einrichten und den Bürger vor übermäßiger staatlicher Intervention schützen würde. Andererseits traten zunehmend mögliche Gefahren der technischen Modernisierung – vor allem für die bürgerliche Privatsphäre – in den Vordergrund. Die Mittel der Demokratisierung drohten eine Eigendynamik mit illiberaler Entwicklungstendenz zu entfalten. Sie einzuhegen war das Ziel der ersten Landesdatenschutzgesetze und des auszuarbeitenden Äquivalents auf Bundesebene. Neben dem Schutz der Privatsphäre identifizierten Datenschützer vor allem die Gewährleistung staatlicher Liberalität durch die Sicherung des Informationsgleichgewichts zwischen den Staatsgewalten oder verschiedenen Verwaltungsorganen.

### III

Im Herbst 1973, ein Jahr nach ihrer Wiederwahl, legte die sozialliberale Regierung innerhalb von zwei Wochen sowohl einen Entwurf für ein ‚Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung‘ (Bundesdatenschutzgesetz) als auch einen neuen Entwurf für ein ‚Gesetz über das Meldewesen‘ vor.<sup>44</sup> Das Bundesdatenschutzgesetz sah eine umfassende Regelung für den Umgang mit personenbezogenen Daten in allen schutzrelevanten Phasen der Datenverarbeitung vor. Wie schon im Melderecht angedacht, band es die Weitergabe von Daten grundsätzlich an eine Zweckrichtung. Außerdem sollten Bürger in die Lage versetzt werden, die Richtigkeit der über sie gespeicherten Daten zu prüfen. Nachdem Überlegungen über die Notwendigkeit einer Datenschutzpolitik Ende der 1960er Jahre durch die neuartigen Möglichkeiten informationstechnologischer Innovationen angestoßen worden waren, wurde nun deutlich, dass auch herkömmliche, nicht-elektronische Datenverarbeitung zu berücksichtigen war,

44 Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundes-Datenschutzgesetz — BDSG), 21. September 1973, Deutscher Bundestag Drs. 7/1027; Entwurf eines Gesetzes über das Meldewesen (Bundesmeldegesetz — BMG), 4. Oktober 1973, Deutscher Bundestag Drs. 7/1059.



da sonst ein erheblicher Bestand personenbezogener Daten nicht geschützt würde.

Wie Innenminister Genscher zwei Jahre zuvor vertrat der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, Gerhart Baum, während der gemeinsamen Beratung der Entwürfe über das Bundesmeldegesetz und das Bundesdatenschutzgesetz ein Technikverständnis, demzufolge die Technik ein neutrales Instrument – im Sinne Bruno Latours „a medium, a neutral carrier of will“<sup>45</sup> – darstelle, das „Chancen und Risiken“ schaffe; dessen Nutzen oder Schaden also vom jeweiligen situativen Einsatz durch den Menschen abhängt.<sup>46</sup> Baums Rede im Bundestag war gleichsam von einer Neutralisierungs- bzw. Normalisierungsrhetorik durchzogen. Science-Fiction- und Märchenliteratur zitierend, wies der Staatssekretär darauf hin, dass die Verwaltungsautomation und -rationalisierung mit Hilfe moderner EDV weder mit der „Landung von Marsbewohnern“ noch mit dem Grimm’schen „Tischlein-deck-dich“ zu tun habe.<sup>47</sup> Die Regierung sei nach dreijähriger Arbeit „zu einer ausgewogenen Konzeption gekommen, die [...] einen vernünftigen Mittelweg“ verfolge.<sup>48</sup> Das geplante Melderecht, so versicherte er weiter, werde nicht „Verwaltungsmacht auf Kosten des Bürgers“, sondern „Verwaltungsservice zugunsten des Bürgers“ fördern.<sup>49</sup> Nachdem das Parlament die beiden Gesetzentwürfe in den Innenausschuss überwiesen hatte, zog sich die Beratung dort über zwei Jahre hin, da die Dynamik technischen Wandels, dessen wissenschaftliche Reflexion und die voranschreitende Verrechtlichung des Datenschutzes in den Bundesländern ständig Neuberatungen und Nachbesserungen erforderlich machten.

Den innenpolitischen Ereignishorizont, vor dem die Bedrohung der Privatsphäre und zunehmend auch eine Aushöhlung des Rechtsstaats diskutiert wurden, füllte einerseits der Linksterrorismus der RAF, der in den Ereignissen des Deutschen Herbstes 1977 kulminierte. Andererseits und als Reaktion auf die Bedrohung der inneren Sicherheit erfolgten unter dem neuen Innenminister Werner Maihofer im Kabinett von Bundeskanzler Schmidt ein Ausbau des staatlichen Sicherheitsapparats und der Aufbau neuer polizeilicher Informationssysteme. Zu nennen ist hier etwa das ‚Informationssystem der Polizei‘ INPOL und hier besonders das vom Präsidenten des Bundeskriminalamtes (BKA) Horst Herold vorangetriebene ‚Teilsystem über Personen, Institutionen, Objekte und Sachen‘ – kurz PIOS –, das Ermittlungsdaten zen-

45 Latour: Technical Mediation (wie Anm. 4), S. 31.

46 Erste Beratung des Entwurfs eines Gesetzes über das Meldewesen (Bundesmeldegesetz) in Verbindung mit der ersten Beratung des Entwurfs eines Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundes-Datenschutzgesetz), 29. November 1973, Deutscher Bundestag Sten. Ber. 7/67, S. 4017.

47 Ebd., S. 4017 u. 4019

48 Ebd., S. 4019.

49 Ebd., S. 4017.

tral verwaltete und vom Regensburger Rechtswissenschaftler Wilhelm Steinmüller als „Sicherheitsrisiko für die gesellschaftliche Grundordnung“ bezeichnet wurde.<sup>50</sup> Besonders problematisch erschien Steinmüller etwa, dass Daten auch im Falle eines nicht bestätigten Verdachts auf den Datenträgern gespeichert blieben. Mit besonderer Skepsis schauten Datenrechtler auch auf das Nachrichtendienstliche Informationssystem NADIS, das vom Bundesamt für Verfassungsschutz, vom Bundesnachrichtendienst und vom Militärischen Abschirmdienst aufgebaut wurde, auf das aber auch die Landesämter für Verfassungsschutz und die Staatsschutzabteilungen des Bundeskriminalamts Zugriff hatten.

Seit Beginn seiner Beratungen war sich der Innenausschuss des Bundestages darin einig gewesen, dass eine umfassende Regelung des Datenschutzrechts der geplanten Einführung des Personenkennzeichens vorangehen müsse, um eine Gefährdung der Individualität zu vermeiden.<sup>51</sup> Für einen Paukenschlag sorgte der unter Unionsvorsitz mitberatende Rechtsausschuss, der zwar den Gesetzentwurf in verfassungsmäßiger und rechtssystematischer Hinsicht billigte, jedoch nur unter der Maßgabe, dass „die Entwicklung, Einführung und Verwendung von Numerierungssystemen, die eine einheitliche Numerierung der Bevölkerung im Geltungsbereich dieses Gesetzes ermöglichen“, unzulässig seien.<sup>52</sup> Daher sollte die Einführung eines allgemeinen Personenkennzeichens im Bundesdatenschutzgesetz ausdrücklich untersagt werden.

Die folgende Beratung des Datenschutzgesetzes im Bundestag litt ironischerweise unter erheblichen technischen Problemen. Jedesmal wenn der Abgeordnete Johannes Gerster (CDU) den Satz mit den Worten „Wer Computer in Dienst stellt –“ begann, fielen wiederholt Licht- und Tontechnik aus.<sup>53</sup> Inhaltlich waren die Debattenbeiträge der Koalition einmal mehr von Neutralisierungsbemühungen geprägt, die den Fokus politischer Handlungsverantwortung auf den Missbrauch der Technik durch den Menschen setzten; weder führe der Einsatz von Informationstechnik selbst in ein „heiles Datenparadies“ noch in eine „totalitär-kollektivistische Dossierdiktatur“.<sup>54</sup> Streitpunkt zwischen Regierung und Opposition war nach wie vor das Personen-

50 So die Überschrift eines Artikels in: Der Spiegel 45 v. 06.11.1978, S. 52-57.

51 Bericht und Antrag des Innenausschusses zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundesdatenschutzgesetz — BDSG), 02. Juni 1976, Deutscher Bundestag Drs. 7/5277, S. 3.

52 Ebd.

53 Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundes-Datenschutzgesetz), 10. Juni 1976, Deutscher Bundestag Sten. Ber. 7/250, S. 17743.

54 So Axel Wernitz (SPD), Deutscher Bundestag Sten. Ber. 7/250, S. 17739.

kennzeichnen, mit dem die Union die Durchsetzung eines gläsernen Bürgers befürchtete, der womöglich sein Verhalten unter den Bedingungen sozialer Kontrolle anpassen würde.<sup>55</sup> Rechtssystematische Differenzen bestanden mit Blick auf die Frage, ob die Rechtmäßigkeit des Personenkennzeichens ein genuines Datenschutzproblem darstelle (so sah es die Opposition) oder ob es – im Gegenteil – über den Datenschutz hinaus gehe (dieser Ansicht war die Regierung).

Derweil nahmen die Spannungen innerhalb der FDP zu. Nachdem das Meldegesetz nach wachsender öffentlicher Kritik und verfassungsrechtlichen Bedenken des Bundestags-Rechtsausschusses am Personenkennzeichen gescheitert war, kritisierte der nordrhein-westfälische Innenminister Burkhard Hirsch einen neuen Referentenentwurf aus dem Innenministerium Werner Maihofers, der vorsah, im Kampf gegen den Terrorismus „die gesetzlichen Handhaben zu verbessern“.<sup>56</sup> Problematisch erschien Hirsch, dass der neue Entwurf des Meldegesetzes die Speicherung von rund 170 Einzeldaten je Bürger und eine Verpflichtung der Länder vorsah, zentrale Adressregister einzurichten, in denen Namen, Wohn- und Geburtsort, Geburtstag sowie maschinenlesbare Personalausweis- und Passnummern abgelegt werden sollten. Der Entwurf wurde von der Bundesregierung dann wegen anhaltender Kritik zurückgezogen.

Erlassen wurde hingegen am 27. Januar 1977 das Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundesdatenschutzgesetz), das zum 1. Januar 1978 in Kraft trat und fortan die Bedingungen der Verarbeitung (Speicherung, Übermittlung, Veränderung und Löschung) personenbezogener Daten festlegte.<sup>57</sup> Im Gegensatz zum hessischen und rheinland-pfälzischen Datenschutzgesetz erfasste das Bundesdatenschutzgesetz die Datenverarbeitung nicht nur bei öffentlichen, sondern auch bei nicht-öffentlichen Stellen. Neben Auskunfts-, Berichtigungs-, Sperrungs- und Löschungsrechten des Betroffenen führte das Gesetz ein Datengeheimnis ein, das eine unbefugte Weitergabe oder Veröffentlichung sensibler Daten untersagte. Die Stelle des Bundesbeauftragten für den Datenschutz wurde beim Bundesinnenministerium eingerichtet. Der erste Bundesdatenschutzbeauftragte, Hans Peter Bull, nahm im Februar desselben Jahres seine Arbeit auf.

Mit der Beratung des Entwurfs eines Bundesdatenschutzgesetzes hatte sich nominell eine soziozentrische Deutung informationstechnischen Wandels und der durch diesen entstandenen Gefahren durchgesetzt. Ging es doch um den „Schutz vor Missbrauch personenbezogener Daten bei der Datenver-

55 Ders., ebd., S. 17741.

56 Der Spiegel 7 v. 13.02.1978, S. 33.

57 Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundesdatenschutzgesetz – BDSG), Bundesgesetzblatt, 1977 Teil 1, Nr. 7, S. 201-214.

arbeitung“ und weniger um einen Schutz vor Informationstechniken wie dem Personenkennzeichen selbst. Dies änderte sich jedoch in Folge des sukzessiven Aufbaus polizeilicher Informationssysteme. Zunächst in den Reihen der Opposition wuchs nicht nur die Skepsis gegenüber einer missbräuchlichen, sondern auch gegenüber einer ordnungsgemäßen, zweckorientierten Nutzung informationsverarbeitender Maschinen. Doch auch innerhalb der Regierungsparteien und besonders bei den Freidemokraten wurden Stimmen lauter, die die zuvor noch als ‚Liberalisierungsmittel‘ gepriesene Technik als Gefahr für den Rechtsstaat problematisierten.

#### IV

Während die Einführung der EDV in die öffentliche Verwaltung zu Beginn 1970er Jahre vor allem in juristischen und verwaltungswissenschaftlichen Fachkreisen problematisiert worden war, sah sich die sozialliberale Koalition gegen Ende der Dekade Jahre einer „allgemeinen Bürokratisierungs- und Computerangst“ in der bundesrepublikanischen Gesellschaft gegenüber.<sup>58</sup> Die Bekämpfung des RAF-Terrorismus durch den Ausbau der polizeilichen Überwachung und restriktivere sicherheitspolitische Maßnahmen, wie etwa die Änderung der Strafprozessordnung, das Kontaktsperregesetz und die Rasterfahndung, wurden als „Hineinwuchern des Staatsapparates in die verschiedenen Lebensbereiche“ wahrgenommen.<sup>59</sup> Dies lag nicht zuletzt an einem gesteigerten öffentlichen und publizistischen Interesse an Datenschutzfragen. Unter anderem setzte sich „Der Spiegel“ in einer siebenteiligen Serie mit einer „Kette von Datenschutzaffären“ auseinander, mit der das Magazin verschiedene Ereignisse zwischen Februar 1978 und April 1979 in einen Problemzusammenhang setzte. Der Lauschangriff auf den Atomwissenschaftler Klaus Traube, Sonderanweisungen an den Bundesgrenzschutz, nach „linksextremistischen und linksextremistisch beeinflussten Druckwerken“ zu fahnden und die Ergebnisse in NADIS einzuspeisen,<sup>60</sup> vor allem aber der Untersuchungsbericht zur gescheiterten Befreiung des von der RAF ermordeten Arbeitgeberpräsidenten Hanns Martin Schleyer führten im Juni 1978 zu Maihofers Rücktritt.<sup>61</sup>

58 So Gerhart Baum (FDP), Beratung des Antrags der Fraktion der CDU/CSU zur Sicherung des inneren Friedens, 20. Juni 1979, Sten. Ber. 8/160, S. 12765.

59 Ebd.

60 Der Spiegel 21 v. 22.05.1978, S. 25.

61 Vgl. Hans Günter Hockerts: Vom Ethos und Pathos der Freiheit – Werner Maihofer (1918-2009). In: Bastian Hein u. a. (Hrsg.): Gesichter der Demokratie. Porträts zur deutschen Zeitgeschichte, München 2012, S. 245-268, hier S. 265.

In der Nachfolge Genschers und des von der Presse als ‚Polizeiminister‘ titulierten Maihofer fiel der nächste – und bis dato letzte – freidemokratische Bundesminister des Innern, Gerhart Baum, durch eine stärkere Akzentuierung des Datenschutzes innerhalb seines Ressorts auf. In der gesellschaftlich angespannten Lage der ausgehenden 1970er Jahre ging er sensibel mit Datenschutzverstößen seitens der Ermittlungsbehörden um, suchte verstärkt den Dialog mit den Bürgern und brachte sich in publizistischer Form in die öffentliche Debatte ein, die sich um die Frage drehte, ob sich die Bundesrepublik auf dem Weg in einen Überwachungsstaat befinde.<sup>62</sup> Baum mahnte zwar entschieden zur Einhaltung datenschutzrechtlicher Bestimmungen, warnte jedoch zugleich dringend vor Vergleichen mit totalitären Zuständen, die in der Presse regelmäßig auftauchten.<sup>63</sup> Auch vor Auseinandersetzungen mit Polizei und Sicherheitsbehörden schreckte Baum nicht zurück, im Gegenteil: Den von ihm eingeforderten Primat der „Transparenz“ wollte Baum „auch grundsätzlich für den Sicherheitsbereich“ angewandt wissen.<sup>64</sup> Durch diese Forderung provozierte er einen Konflikt mit BKA-Präsident Horst Herold, dem er weitere fahndungstechnische Maßnahmen untersagte. So hatte Baum Herold verwehrt, die Daten von Lufthansa-Kunden zu speichern, um Reisebewegungen von Terroristen kontrollieren zu können.

Mit Blick auf den weiteren – datenschutzrelevanten – Ausbau des staatlichen Informationssystems war die Amtszeit Baums durch zwei Entwicklungen geprägt. Zum einen durch die Einführung des fälschungssicheren und maschinenlesbaren Personalausweises, zum anderen entstand der nächste Entwurf eines bundeseinheitlichen Meldegesetzes, das die verfassungsrechtlichen Bedenken des Rechtsausschusses gegenüber dem Personenkennzeichen berücksichtigte. Eine umfangreiche vorparlamentarische Diskussion und eine Vielzahl von Gutachten – unter anderem auch des Bundesdatenschutzbeauftragten Bull – hatten einen Umdenkprozess in der Regierung und insbesondere bei Innenminister Baum angestoßen. Nachdem er sich zuvor als Parlamentarischer Staatssekretär noch engagiert für die Einführung des Personenkennzeichens eingesetzt hatte, gestand er 1979 ein, dass ein solches Vorhaben nicht länger zu vertreten sei. So versicherte er der Opposition, dass der maschinenlesbare Personalausweis „nicht durch die Hintertür das Personenkennzeichen“ einführen werde.<sup>65</sup> Auch der Entwurf für ein neues Melde-rechtsrahmengesetz würde von der Einführung dieses Rationalisierungsmittels absehen. Das Gesetz, das am 17. August 1980 in Kraft trat, definierte

62 Vgl. etwa Gerhart Baum: „Das Recht hinkt hinterher“. In: Jochen Bölsche: Der Weg in den Überwachungsstaat. Reinbek bei Hamburg 1979, S. 122 f.

63 Vgl. etwa Der Spiegel 30 v. 24.07.1978, S. 25.

64 Der Spiegel 18 v. 30.04.1979, S. 29.

65 Beratung des Antrags der Fraktion der CDU/CSU zur Sicherung des inneren Friedens, 20. Juni 1979, Deutscher Bundestag Sten. Ber. 8/160, S. 12767.

schlussendlich die Aufgaben des Meldewesens sowie die Meldepflichten der Bürger, legte Regeln über das Erheben, Verarbeiten und die Zweckbindung personenbezogener Daten für den Verwaltungszweig fest und stellte die Datenübermittlung zwischen den Meldebehörden, anderen Behörden des Bundes, der Länder und Gemeinden und sonstigen öffentlichen Stellen auf eine einheitliche rechtliche Grundlage.<sup>66</sup>

Im Vergleich zu den frühen 1970er Jahren hatte sich die Zielsetzung der Verrechtlichung der Automations- und Rationalisierungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung nun deutlich verschoben. Im ersten Entwurf für ein Bundesmeldegesetz hatten noch „Verwaltungseffizienz und die Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis in Bund und Ländern“ an erster Stelle gestanden.<sup>67</sup> Kernstück des damaligen Entwurfs war die Einführung eines bundes einheitlichen Personenkennzeichens. Das nun verabschiedete Melderechtsrahmengesetz folgte dem „Primat des bereichsspezifischen Datenschutzes“.<sup>68</sup> Die Verrechtlichung der Grundlagen des Verwaltungsvollzuges und die nun in dem Entwurf enthaltenen Datenschutzvorschriften priorisierten die schutzwürdigen Belange des Bürgers, insbesondere die Unantastbarkeit seiner Privatsphäre. Sie sollte durch neue Schutzrechte von Betroffenen, die Schaffung eines besonderen „Meldegeheimnisses“ (das anders als das Datengeheimnis des Bundesdatenschutzgesetzes auch das unbefugte Erheben von Daten betraf) sowie die Begrenzung des Umfangs der zu registrierenden Daten gewährleistet sein. Schutzbedürftig erschien nicht mehr der administrativ belästigte und unnötig geforderte Bürger, sondern ein bürgerliches Subjekt, das nicht „zum bloßen Informationsobjekt, zum ergiebigen und verwaltbaren Datenlieferanten“ werden durfte.<sup>69</sup>

Nach dem Bruch der sozialliberalen Koalition trat Baum am 17. September 1982 zusammen mit den anderen FDP-Bundesministern zurück. In seine Amtszeit fiel damit nur teilweise die Auseinandersetzung mit dem nächsten datenschutzrelevanten Großereignis. Die für das Frühjahr 1983 geplante Volkszählung sorgte nochmals für einen gesellschaftlichen Politisierungsschub und rückte das Thema Datenschutz endgültig als alltagsrelevantes Politikum ins öffentliche Bewusstsein. Neben Fragen der Energie- und Sicherheitspolitik integrierten die Neuen Sozialen Bewegungen den Datenschutz nun verstärkt in ihren Protest-Kanon. Der Klärung der sogenannten ‚informationellen Frage‘ hatte sich derweil das Bundesverfassungsgericht ange-

66 Melderechtsrahmengesetz (MRRG), Bundesgesetzblatt 1980 Teil 1, Nr. 50, S. 1429-1436.

67 So Andreas von Schoeler (FDP), in: Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Melderechtsrahmengesetzes, Deutscher Bundestag Sten. Ber. 8/225, 25. Juni 1980, S. 18262.

68 Entwurf eines Melderechtsrahmengesetzes (MRRG), 19. März 1980, Deutscher Bundestag Drs. 8/3825, S. 14.

69 So Gerhart Baum (FDP), in: Beratung des Antrags der Fraktion der CDU/CSU zur Sicherung des inneren Friedens, 20. Juni 1979, Deutscher Bundestag Sten. Ber. 8/160, S. 12767.

nommen. Mit der als ‚Volkszählungsurteil‘ bekannten Grundsatzentscheidung setzte das Gericht am 15. Dezember 1983 einen datenschutzrechtlichen Meilenstein und etablierte das ‚Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung‘ als Ausfluss des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und der Menschenwürde.<sup>70</sup>

## V

Eine Antwort auf die Frage nach der liberalen Signatur fällt mit Blick auf die Politisierung der Folgen informationstechnischen Wandels und mit Blick auf das Wirken der drei freidemokratischen Bundesinnenminister zwischen 1969 und 1982 ambivalent aus. In der ersten Phase der sozialliberalen Regierungszeit, die auf Bundesebene wie auf Länderebene durch einen geradezu euphorischen Aufbau informationstechnologischer Institutionen und Infrastrukturen geprägt war, vertrat der erste freidemokratische Bundesminister des Innern, Hans-Dietrich Genscher, einen – durchaus optimistisch grundierten – technischen Determinismus. Die fortschreitende Technisierung und Automatisierung der öffentlichen Verwaltung sah Genscher zugleich als Bedingung und Ausdruck einer weiteren Demokratisierung und Liberalisierung der bundesrepublikanischen Gesellschaft. In Genschers Ressort stand neben der Konzeption eines ‚allgemeinen Informationsbankensystems‘ die Integration des Meldewesens im Mittelpunkt. Die Einführung eines bundeseinheitlichen Personenkennzeichens und die dadurch mögliche Rationalisierung des Meldewesens waren exemplarisch für das Projekt einer Liberalisierung qua Modernisierung der Verwaltung, dessen Nutzen mögliche Nachteile oder Gefahren überwog.

Eine liberalisierende Wirkung versprach sich die Regierung insbesondere durch eine rationale – und das hieß vor allem auch sozial gerechte – Verwaltung des Individuums sowie den Abbau staatlicher Intervention, der den Bürger von der Last des Behördengangs befreien werde. Zudem sollte ein möglichst ungehemmter Informationsfluss zwischen Staat und Bürger wie auch zwischen den verschiedenen Verwaltungsinstanzen eine effiziente politische Verarbeitung der neuentdeckten Ressource ‚Information‘ ermöglichen.

Während mit Hessen und Rheinland-Pfalz die ersten Bundesländer große Schritte in Richtung einer politischen Institutionalisierung des Datenschutzes unternahmen, spielte letzterer noch im Entwurf des Bundesmeldegesetzes,

70 Vgl. Ernst Benda u.a.: BVerfGE 65, 1. In: Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts (Hrsg.): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 65. Tübingen 1984, S. 1-71; Spiros Simitis: Die informationelle Selbstbestimmung – Grundbedingung einer verfassungskonformen Informationsordnung, in: Neue Juristische Wochenschrift 37 (1984), S. 398-405.



welcher das Personenkennzeichen einführen sollte, eine nur untergeordnete Rolle. Regierung und Innenministerium vertraten in der ersten Phase der sozialliberalen Koalition eine Perspektive, die das Personenkennzeichen als elementaren Bestandteil eines automatisierten Meldewesens entpolitisierte und als Quelle möglicher Gefahr für die bürgerliche Privatsphäre neutralisierte. Als Bedrohung sah man nicht die neuen Technologien an sich, sondern deren möglichen Missbrauch. Diesem glaubte man durch melderechtliche Regelungen, etwa die Begrenzung der Datenübermittlung und mechanische Maßnahmen der Datensicherung, begegnen zu können. Die Regelung der Datenverarbeitung im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich, die über das Meldewesen hinausging, sollte ein Bundesdatenschutzgesetz vornehmen, das schließlich im Januar 1978 in Kraft trat.

Insgesamt wandelte sich der gesellschaftliche Blick auf die Computerisierung staatlicher Institutionen vor dem Hintergrund linksextremistischen Terrors und des darauf folgenden Ausbaus polizeilicher und nachrichtendienstlicher Datenbanksysteme. Genschers Nachfolger, Werner Maihofer, linksliberaler Vordenker der Freiburger Thesen, wurde zur tragisch-ironischen Symbolfigur einer Reihe von Datenschutzskandalen, die im Juni 1978 seinen Rücktritt zur Folge hatten.<sup>71</sup> Während das Bundesdatenschutzgesetz in Maihofers Amtszeit versabschiedet wurde, scheiterte das Bundesmeldegesetz – und mit ihm das Projekt des bundeseinheitlichen Personenkennzeichens – endgültig.

Nach dem Rücktritt Werner Maihofers vertrat der dritte freidemokratische Innenminister Gerhart Baum eine Position, die sich offensiver jenen illiberalen Entwicklungstendenzen entgegenstellte, die von der Vernetzung der polizeilichen Datenbanksysteme ausgingen. Während der Vorbereitung des Entwurfs eines Melderechtsrahmengesetzes, das der Parlamentarische Staatssekretär Andreas von Schoeler maßgeblich mitentwickelte und der erste Bundesdatenschutzbeauftragte, Hans Peter Bull, gutachterlich begleitete, verschob sich Baums persönliche Problemwahrnehmung. Der Umdenkprozess des Bundesinnenministers bedeutet auch eine Wende der freidemokratischen Innenpolitik, die sich nun deutlich am Primat des Datenschutzes orientierte. Nicht mehr der administrativ beanspruchte Bürger war das Ziel liberaler Ansprüche, sondern das bürgerliche Subjekt, dessen Missbrauch als Informationsobjekt zu verhindern war.

Schon zeitgenössisch verwies die mediale Konjunktur von Begriffen des ‚Überwachungs-, oder ‚Sicherheitsstaates‘ Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre auf einen Prozess, den Sozial- und Politikwissenschaftler heute

71 Vgl. Frohman: Population Registration (wie Anm. 3), S. 320; Frauke Nicola Schulz: „Im Zweifel für die Freiheit“. Aufstieg und Fall des Seiteneinsteigers Werner Maihofer in der FDP. Stuttgart 2011, S. 96.

als Übergang einer liberal-demokratischen in eine ‚postliberale/postdemokratische‘ Gesellschaft, als Umschlagen von einer Regierungsrationalität der Planung in die einer umfassenden Prävention deuten.<sup>72</sup> In zeithistorischer Perspektive ist zumindest darauf hinzuweisen, dass die Herausforderungen, denen sich liberale Gesellschaften im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts angesichts des informations- und kommunikationstechnologischen Wandels gegenübersehen, auch Programmatik und Praxis des politischen Liberalismus selbst transformierten. Von einer signifikant liberalen Epoche könnte gerade deshalb die Rede sein, weil die programmatischen Spannungen liberalen Denkens und Handelns etwa in Form des Datenschutzdiskurses politisch und gesellschaftlich reflektiert bzw. problematisiert wurden.

72 Vgl. etwa Jacques Rancière: Das Unvernehmen. Politik und Philosophie. Frankfurt am Main 5. Aufl. 2014; Felix Böttger: Postliberalismus. Zur Liberalismuskritik der politischen Philosophie der Gegenwart. Frankfurt am Main u. a. 2014.