

Publikationsserver des Leibniz-Zentrums für
Zeithistorische Forschung Potsdam e.V.

Digitale Reprints



Leibniz-Zentrum für
Zeithistorische
Forschung Potsdam

Rüdiger Bergien

Südfrüchte im Stahlnetz

Der polizeiliche Zugriff auf nicht-polizeiliche Datenspeicher in der
Bundesrepublik, 1967-1989

DOI (Artikel): 10.14765/zzf.dok-2618

In: Frank Bösch (Hg.), *Wege in die digitale Gesellschaft. Computernutzung in der
Bundesrepublik 1955-1990*, Göttingen 2018, S. 39–63.

DOI (Band): 10.14765/zzf.dok-2642

Digitaler Reprint des ursprünglich in der ZZF Schriftenreihe **Geschichte der Gegenwart** im
Wallstein Verlag im September 2018 erschienenen Sammelbandes:

<https://zzf-potsdam.de/de/publikationen/wege-die-digitale-gesellschaft>

Copyright © 2023 - Dieser Text wird veröffentlicht unter der Lizenz Creative Commons BY-SA 4.0 International.
Eine Nutzung ist für nicht-kommerzielle Zwecke in unveränderter Form unter Angabe des Autors bzw. der
Autorin und der Quelle zulässig. Im Artikel enthaltene Abbildungen und andere Materialien werden von
dieser Lizenz nicht erfasst.



Wege in die digitale Gesellschaft

Computernutzung
in der Bundesrepublik

1955 – 1990

Herausgegeben von
Frank Bösch

Inhalt

FRANK BÖSCH

Wege in die digitale Gesellschaft.

Computer als Gegenstand der Zeitgeschichtsforschung 7

I. Sicherheit und Kontrolle

RÜDIGER BERGIEN

Südfrüchte im Stahlnetz.

Der polizeiliche Zugriff auf nicht-polizeiliche

Datenspeicher in der Bundesrepublik, 1967-1989 39

CONSTANTIN GOSCHLER, CHRISTOPHER KIRCHBERG

UND JENS WEGENER

Sicherheit, Demokratie und Transparenz.

Elektronische Datenverbundsysteme in der Bundesrepublik
und den USA in den 1970er und 1980er Jahren 64

JANINE FUNKE

Digitalisierung in der frühen Bundeswehr.

Die Einführung elektronischer Rechenmaschinen
in Verwaltung, Forschung und Führungssystemen 86

II. Digitale Arbeitswelten

MICHAEL HOMBERG

»Gebrochene Professionalisierung«.

Die Beschäftigten in der bundesdeutschen EDV-Branche 103

MARTIN SCHMITT

Vernetzte Bankenwelt.

Computerisierung in der Kreditwirtschaft
der Bundesrepublik und der DDR 126

THOMAS KASPER
Zwischen Reform, Rationalisierung und Transparenz.
Die Digitalisierung der bundesdeutschen Rentenversicherung
1957-1972. 148

PAUL ERKER
Digitalisierung in der kommunalen Versorgung.
Die Stadtwerke München 175

KIM CHRISTIAN PRIEMEL
Multiple Innovation. Computer und die industriellen
Arbeitsbeziehungen in den Druckindustrien Großbritanniens,
der USA und Westdeutschlands, 1962-1995 198

III. Alternative Nutzungsformen

JULIA GÜL ERDOGAN
Technologie, die verbindet. Die Entstehung und Vereinigung
von Hackerkulturen in Deutschland 227

MATTHIAS RÖHR
Gebremste Vernetzung. Digitale Kommunikation in der
Bundesrepublik der 1970er/80er Jahre 250

GLEB J. ALBERT
Subkultur, Piraterie und neue Märkte. Die transnationale
Zirkulation von Heimcomputersoftware, 1986-1995 272

MARTINA HESSLER
»If you can't beat 'em, join 'em«. Computerschach und der
Wandel der Mensch-Maschinen-Verhältnisse 298

Dank 322

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren 323

Bildnachweis 326

Südfrüchte im Stahlnetz

Der polizeiliche Zugriff auf nicht-polizeiliche Datenspeicher
in der Bundesrepublik, 1967-1989

RÜDIGER BERGIEN

Der »Computerstaat«, den Teile der westdeutschen Öffentlichkeit der 1970er Jahre zu fürchten begannen, heischte sogar der Stasi Respekt ein. Die »Monopolbourgeoisie der BRD«, so analysierte die MfS-Hauptabteilung II im Sommer 1981, habe in der letzten Zeit »ihren Überwachungsapparat [...] zielstrebig weiter perfektioniert«.¹ Zwar seien die Jahre 1979/80 für die gegnerischen Dienste nicht einfach gewesen: Der Computerverbund zwischen Bundeskriminalamt und Verfassungsschutz habe ebenso die öffentliche Kritik auf sich gezogen wie die »Nutzung von Dateien des zivilen Bereiches (z. B. Elektrizitätswerke, Krankenkassen) durch die Sicherheitsbehörden«. Doch sei es Bundesinnenminister Gerhart Baum gelungen, über scheinbare Zugeständnisse an die Datenschützer »die Diskussion zu entschärfen« und das »System der inneren Sicherheit« tatsächlich weiter auszubauen. Klagen wie die des Verfassungsschutzpräsidenten Richard Meier – der sich durch die Kapung des EDV-Verbunds mit dem BKA »in die Steinzeit« zurückversetzt sah –, werteten die ostdeutschen Tschekisten mithin als in erster Linie »taktisch« motiviert, als besonders raffiniertes Täuschungsmanöver der »feindlichen Kräfte«.

Allerdings war die Stimmung auf den Leitungsebenen von Polizei und Verfassungsschutz in den frühen 1980er Jahren tatsächlich düster; sie wird durch den gleichfalls in den Akten des MfS überlieferten Ausspruch eines Mitarbeiters des Landeskriminalamts Bremen –»der Baum hat uns alles kaputt gemacht mit seinem ›scheiß‹ Datenschutzgesetz«² – auf den Punkt gebracht. Die rasante Computerisierung und personelle Expansion der westdeutschen Sicherheitsbehörden schien durch Baum gestoppt worden zu sein. Von den visionären Plänen des »Kommissars

1 MfS, HA II: Betr. Einige Erkenntnisse zum System der »Inneren Sicherheit« der BRD/WB sowie dessen Weiterentwicklung und neue Aspekte der Fahndung von BRD-Geheimdiensten nach IM sozialistischer Sicherheitsorgane, o. D. [August/September 1981, Datum des Anschreibens: 2.9.1981], in: BStU, MfS HA II, 406II, Bl. 380-396.

2 MfS, HA III/II: Betr. Abschrift der Tonbandaufzeichnung von zwei Treffs mit einem IM aus dem OG BRD, 15.4.1983, in: BStU, MfS, AIM, Nr. 2377/87, Bd. 2, Bl. 73-137, hier Bl. 115.

Computer«, des BKA-Präsidenten Horst Herold, war nicht viel mehr übrig geblieben als das Informationssystem der Polizei (INPOL), das in der Öffentlichkeit freilich als Synonym für den »Schnüffelstaat« galt, dessen »Tendenz zum Datenaustausch und zur Datenhäufung« Kritiker wie Hans Magnus Enzensberger als Bedrohung der Demokratie bezeichneten.³ Als alarmierend galt insbesondere, dass Herold und dem BKA »bei kürzesten Zugriffszeiten [...] die Daten der Kraftfahrzeugämter, des Ausländerzentralregisters, der kommunalen Behörden, der Versicherungen und der Geheimdienste« zur Verfügung stehen würden,⁴ und ihre Digitalisierung der Polizei somit im großen Stil Zugriff auf nicht-polizeiliche Datenspeicher verschaffe. Auf die immer breiter werdende Kritik folgte 1978/79 ein »Showdown zwischen Kriminalpolizei und Datenschutz«,⁵ der freilich nicht, wie die Stasi meinte, nur mit äußerlichen Zugeständnissen, sondern mit einer substanziellen Eindämmung der Datenübermittlung zwischen Verwaltung und Polizei endete. Kritiker wie Enzensberger, aber gerade auch Bundesinnenminister Baum schienen damit das vom »Spiegel« beschriebene »Stahlnetz«⁶ der EDV-gestützten Überwachung zerrissen und die westdeutsche »Fundamentalliberalisierung« zu einem glücklichen Abschluss gebracht zu haben.⁷ Die Deutung der DDR-Staatsicherheit erscheint aus dieser Perspektive nur als Ausdruck ihrer Unfähigkeit, die Dynamiken einer liberalen Gesellschaft zu verstehen, deren Sicherheitsbehörden sie fälschlich jene Praktiken unterstellten, die sie selbst gewählt haben würde.

Oder lag die Stasi doch nicht so falsch? Öffentliche Kritik an den Grenzen des Einflusses, den der institutionalisierte Datenschutz auf die Informationsverarbeitung der Sicherheitsbehörden hatte, wurde in den frühen 1980er Jahren zunächst lauter, anstatt abzuebben – nicht zuletzt angesichts des Regierungswechsels in Bonn und der Nachfolge des konservativen Friedrich Zimmermann auf den liberalen Bundes-

3 Hans-Magnus Enzensberger: Der Sonnenstaat des Doktor Herold, in: Der Spiegel 25 (1979), S. 68-78, hier S. 73.

4 Ebd.

5 Hannes Mangold: Fahndung nach dem Raster: Informationsverarbeitung bei der bundesdeutschen Kriminalpolizei, 1965-1984, Zürich 2017, S. 192.

6 Siehe »Das Stahlnetz stülpt sich über uns«, Die westdeutschen Polizei- und Geheimdienst-Computer (I), in: Spiegel, 30.4.1979, S. 24-29, sowie die folgenden fünf Teile dieser Artikelserie.

7 Ulrich Herbert: Liberalisierung als Lernprozess. Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte – eine Skizze, in: ders. (Hg.): Wandlungsprozesse in Westdeutschland: Belastung, Integration, Liberalisierung; 1945-1980, Göttingen 2002, S. 7-49; Edgar Wolfrum: Die glückliche Demokratie: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart, Stuttgart 2006.

innenminister Gerhart Baum.⁸ Zugleich sind die empirischen Kenntnisse über die digitale Vernetzung von Polizei und öffentlicher Verwaltung gering. Die zeithistorische Forschung ist bisher vor allem von der Berichterstattung des »Spiegels« bzw. von der publizierten Kritik der »Überwachungsstaats«-Gegner ausgegangen, ohne sich systematisch der Frage zu widmen, inwieweit die inkriminierten Informationsverbände bis Ende der 1970er Jahre bereits Wirklichkeit geworden waren – bzw. inwieweit ihnen durch den »Showdown zwischen Datenschutz und Kriminalpolizei« ein Ende gesetzt worden war.⁹

Dieser Beitrag analysiert deshalb die Praxis der Datenübermittlung an Polizeibehörden und ihre Grenzen. Ausgehend von den »analogen« Informationsbeziehungen zwischen Polizei und Verwaltung der 1950er und 1960er Jahre (I) wird gezeigt, in welchem Maße die Computerisierung in den 1970er Jahren zu einer neuen Quantität und Qualität der Datenübermittlung führte, insbesondere mit Blick auf den Verfassungsschutz, die Einwohnermeldeämter, die Kraftfahrtzulassungsstellen sowie das Kraftfahrtbundeamt (II). Am Beispiel der Fahndungsaktion »Südfrüchte« in Bayern – die auf Personen ausgerichtet war, die in Italien Schusswaffen erworben hatten – soll der polizeiliche Umgang mit personenbezogenen Massendaten um 1979 aufgezeigt werden, wobei diese Aktion das akute Spannungsverhältnis zwischen dem Primat der Inneren Sicherheit und dem Datenschutz *unterhalb* der bisher im Mittelpunkt stehenden Bundesebene illustriert (III). Anhand eines Ausblicks auf

- 8 Zeittypisch ist die Kritik bei Horst Bieber: Droht der Schnüffelstaat? Die Koalition will das Volkszählungsurteil aus den Angeln heben, in: *Die Zeit*, 27.9.1985; siehe zudem Larry Frohman: Datenschutz, the Defense of Law, and the Debate over Precautionary Surveillance: The Reform of Police Law and the Changing Parameters of State Action in West Germany, in: *German Studies Review* 38, 2 (2015), S. 305-325.
- 9 Diese Tendenz findet sich bei der anregenden, wissens- und technikgeschichtliche Ansätze kombinierenden Studie von Mangold: Fahndung nach dem Raster, sowie in den stärker politikgeschichtlichen Arbeiten von Eva Oberloskamp: Auf dem Weg in den Überwachungsstaat? Elektronische Datenverarbeitung, Terrorismusbekämpfung und die Anfänge des bundesdeutschen Datenschutzes in den 1970er Jahren, in: Cornelia Rauh-Kühne/Dirk Schumann (Hg.): *Ausnahmezustände. Entgrenzungen und Regulierungen in Europa während des Kalten Krieges*, Göttingen 2015, S. 158-176; dies.: *Codename TREVİ: Terrorismusbekämpfung und die Anfänge einer europäischen Innenpolitik in den 1970er Jahren*, Berlin 2017, bes. S. 142-149. Explizit auf eine Analyse der öffentlichen Diskurse ausgerichtet sind demgegenüber Marcel Berlinghoff: »Totalerfassung« im »Computerstaat« – Computer und Privatheit in den 1970er und 1980er Jahren, in: Ulrike Ackermann (Hg.): *Im Sog des Internets. Öffentlichkeit und Privatheit im digitalen Zeitalter* Frankfurt a. M. 2013, S. 99-103; Nicolas Pethes: EDV im Orwellstaat. Der Diskurs über Lauschangriff, Datenschutz und Rasterfahndung um 1984, in: Irmela Schneider/Christina Bartz/Isabell Otto (Hg.): *Medienkultur der 70er Jahre*, Wiesbaden 2004, S. 57-75.

die Entwicklung der 1980er Jahre (IV) wird abschließend argumentiert, dass das Bild dieses Jahrzehnts als Phase der informationstechnischen Stagnation der Polizei bestenfalls einseitig ist. Stärker als anhaltende Technikskepsis und Furcht vor dem »Orwell-Staat« zeigen sich auch in Bezug auf die EDV-Nutzung der Sicherheitsbehörden »neue Formen des Fortschritt Denkens und der Technologieakzeptanz« in der Bundesrepublik.¹⁰ Diese bedeuteten eher einen »Durchbruch des Fortschritts« als die um 1980 befürchtete »Rückkehr in die Steinzeit«.

Informationskanäle der westdeutschen Sicherheitsbehörden in der frühen Bundesrepublik

Der Zugriff der Polizei auf nicht-polizeiliche Datenspeicher ist keine Neuerung der »digitalen Moderne«. Bereits im 19. Jahrhundert (und in der Vormoderne) waren die Einwohnerregistrierung, das Pass- und Meldewesen, aber auch Bau- und Gesundheitsangelegenheiten grundsätzlich polizeiliche Aufgabenbereiche, für die auch der Begriff der »Verwaltungspolizei« gebräuchlich war.¹¹ Die alliierte Polizeipolitik nach 1945 bedeutete hier einen Bruch: Diese zielte auf eine »Entpolizeilichung« der Ordnungsbehörden, d. h., deren enge Verbindungen mit der Vollzugspolizei sollten gelöst werden.¹² Freilich schätzten bereits zeitgenössische Juristen die praktischen Effekte dieser Reform als nicht besonders hoch ein;¹³ in mehreren Ländern wurden z. B. die Melderegister noch in den 1970er Jahren von den kommunalen Polizeidienststellen geführt – in Hessen bis 1974, in Westberlin sogar bis 1985 –, wodurch der Polizei alle Meldedaten jederzeit zur Verfügung standen.¹⁴ Dasselbe galt für die Kraftfahrzeugzulassungsstellen, deren Karteien in dem Maße wichtige Datenressourcen für

10 Andreas Wirsching: Durchbruch des Fortschritts? Die Diskussion über die Computerisierung in der Bundesrepublik, in: *ZeitRäume* (2010), S. 207-218, hier S. 210.

11 Holger Mühlbauer: Kontinuitäten und Brüche in der Entwicklung des deutschen Einwohnermeldewesens: historisch-juristische Untersuchung am Beispiel Berlins, Frankfurt a. M. 1995, S. 16.

12 Reinhard Haselow/Stefan Noethen/Klaus Weinbauer: Die Entwicklung der Länderpolicen, in: Hans-Jürgen Lange (Hg.): *Staat, Demokratie und innere Sicherheit in Deutschland*, Opladen 2000, S. 131-150, hier S. 134.

13 Bill Drews/Gerhard Wacke/Klaus Vogel: *Gefahrenabwehr. Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder*, Bd. 1., Köln [u. a.] 1975 (8. Aufl.), S. 15.

14 Hessischer Landtag, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/67: Siebenter Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, 18.12.1978, S. 27.

die Polizei waren, wie die Motorisierung der westdeutschen Gesellschaft voranschritt.

In Westberlin ebenso in einer hessischen oder westfälischen Kreisbehörde musste ein Polizeibeamter mitunter nur über den Flur gehen, um von den Kollegen der Einwohnermeldestelle Wohnort, Beruf, Familienverhältnisse oder Wehrdienstzeiten einer Person in Erfahrung bringen zu können. Auch auf die Datensammlungen des Sozialstaates hatte die Polizei Zugriff. Die Krankenversicherungen etwa waren bereits durch die Paragraphen 115 und 116 der Reichsversicherungsordnung von 1911 zur Amtshilfe verpflichtet worden und gaben auch in der frühen Bundesrepublik meist bereitwillig Auskunft: So gewährte die AOK Flensburg im Jahre 1964 dem Landesamt für Verfassungsschutz in Kiel Einblick in seine Leistungskarteien, damit dieses die Mitarbeiter einer Flensburger Werft durchleuchten konnte, die aufgrund eines großen Rüstungsauftrags aus Verfassungsschutz-Sicht zu Geheimnisträgern geworden waren.¹⁵ Schließlich waren die Informationsbeziehungen zwischen Kriminalpolizei und Verfassungsschutz besser, als es ihre Konflikte zumal der 1950er Jahre nahelegen:¹⁶ Im Oktober 1954 verpflichteten die Innenminister Polizei und Verfassungsschutz durch die sogenannten Unkeler Richtlinien zu wechselseitiger Amtshilfe. Beide Seiten hatten sich künftig alle Informationen zur Verfügung zu stellen, die zur Erledigung der jeweiligen Aufgaben erforderlich waren.¹⁷

Die Zugriffsmöglichkeiten der Sicherheitsbehörden auf externe Datensammlungen waren damit in den 1950er und 1960er Jahren durchaus weitreichend. Doch die Datenübermittlungen waren fall- und anlassbezogen und erfolgten »manuell«: Sachbearbeiter erhielten in der Regel eine schriftliche Anfrage, blättern sich daraufhin durch Karteisysteme, erfassen die Ergebnisse wiederum schriftlich und ließen diese der Polizei postalisch oder, bei Gefahr im Verzug, per Fernschreiben zukommen. Mochte dieses Informationssystem in den frühen Jahren der Bundesrepublik noch leidlich funktioniert haben, so geriet es vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Modernisierung und der Pluralisierung der 1960er Jahre in eine Krise.

15 »AOK: Alles möglich«, in: Der Spiegel 9 (1968), S. 60f., hier S. 60; siehe auch die Beantwortung der Frage des Abg. Dorn (FDP) durch Staatssekretär im BMI Benda (»Einsichtnahme von AOK-Karteien durch den Verfassungsschutz«), in: Deutscher Bundestag: Protokoll der 153. Sitzung, 8.2.1968, S. 7853 (C)-7854 (A).

16 Constantin Goschler/Michael Wala: »Keine neue Gestapo«. Das Bundesamt für Verfassungsschutz und die NS-Vergangenheit, Darmstadt 2015, S. 164.

17 Josef Foschepoth: Überwachtes Deutschland. Post- und Telefonüberwachung in der alten Bundesrepublik, Göttingen 2012, S. 139 f.

Die Verdoppelung des Bestands an Kraftfahrzeugen zwischen 1960 und 1970 von gut acht auf knapp 17 Millionen führte ebenso zu einer stark steigenden Nachfrage der Polizei nach Daten der Ordnungsbehörden wie die Verdreifachung der Zahl der Zuzüge aus dem Ausland (von knapp 230.000 im Jahre 1959 auf gut eine Million 1970) in demselben Zeitraum. Doch während die Nachfrage der Polizei nach den Daten der Ordnungsbehörden stieg, waren deren Mitarbeiter zunehmend durch die Folgen des zugrundeliegenden gesellschaftlichen Wandels – Migration, Freizügigkeit, Motorisierung etc. – bei gleichbleibender Personaldecke überlastet. Die Polizei klagte in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre zunehmend über »Verschleißerscheinungen« im Informationsaustausch mit den Ordnungsbehörden, z. B. mit den Einwohnermeldeämtern: Vonseiten der Innenministerien waren diese dazu angehalten, regelmäßig die polizeilichen Fahndungsausschreibungen mit den eigenen Karteien abzugleichen. Doch der ständig wachsende Umfang zum Beispiel des halbjährlich erscheinenden Fahndungsbuches A (Aufenthaltsermittlungen), das Mitte der 1960er Jahre 30.000 Erstausschreibungen enthielt, »schreckte die Einwohnermeldeämter von einer systematischen Auswertung ab«.¹⁸ In den späten 1960er Jahren stellte für deren Mitarbeiter dieser Abgleich »das letzte Geschäft« dar; man »muss selbst hinterher sein«, so ein leitender Polizeibeamter aus der Rückschau des Jahres 1970.¹⁹

Hinzu kamen gravierende Defizite im Informationsaustausch zwischen den Polizeibehörden unterschiedlicher Bundesländer, die durch den neuen Typus des »überörtlichen« oder »reisenden Täters« augenfällig wurden – verkörpert durch den 1966 erst nach monatelanger Fahndung zufällig festgenommenen Polizistenmörder Bruno Fabeyer²⁰ – und hinzu kamen Defizite in der Informationsverarbeitung: Dem Bundeskriminalamt etwa wurde 1965 im Rahmen einer Geschäftsprüfung durch das BMI attestiert, unter einer »Flut z. T. überflüssiger oder nicht brauchbarer Meldungen der Landeskriminalämter« zu versinken.²¹ Vor diesem Hintergrund war die Einführung der EDV in der westdeutschen Polizei von Beginn an weitaus mehr als ein Technisierungsprojekt wie andere

18 Albrecht: Im Dienst der Inneren Sicherheit, S. 139; siehe auch Imanuel Baumann u. a.: Schatten der Vergangenheit. Das BKA und seine Gründungsgeneration in der frühen Bundesrepublik, Köln 2011, S. 31.

19 Wortbeitrag Kriminaldirektor Bux, LKA Stuttgart, in: Bundeskriminalamt (Hg.): Fahndung. Arbeitstagung im Bundeskriminalamt Wiesbaden vom 9.3.-1.3.1970, Wiesbaden 1970, S. 213.

20 Mangold: Fahndung nach dem Raster, S. 67.

21 Bundesministerium des Innern, Organisationsreferat: Bericht über eine Organisations- und Geschäftsprüfung beim Bundeskriminalamt in Wiesbaden, 27.7.1965, in: BArch Koblenz, B 131/1328, o.Bl. (S. 9).

zuvor, etwa die Einführung des Sprechfunks. Es ging vielmehr darum, eine »Gesamtlösung« zu schaffen, so die »Kommission Elektronik« des Arbeitskreises Innere Sicherheit (»AK II«) der Innenministerkonferenz im Jahre 1966. Diese Gesamtlösung sollte »*alle* bisher in getrennten Sammlungen und Karteien [...] vorhandenen Daten« zusammenführen²², die organisationale »Zersplitterung« der Polizei durch einen elektronischen Datenverbund kompensieren und ganz selbstverständlich die Datenspeicher der zivilen Ordnungsbehörden integrieren – namentlich der Einwohnermeldeämter, des Kraftfahrtbundesamts (KBA) und des Ausländerzentralregisters (AZR).²³

Einwohnermeldeämter ebenso wie die Kraftfahrzeugbehörden waren der Polizei in puncto Digitalisierung um einige Jahre voraus.²⁴ Der Westberliner Senat hatte bereits 1963 den Aufbau einer »Einwohnerdatenbank« eingeleitet²⁵ und das Kraftfahrtbundesamt im Jahr zuvor zwei IBM-1401-Anlagen für statistische Auswertungen beschafft, 1966 folgten zwei IBM-360/40-Rechner, auf denen mit der Digitalisierung der Kraftfahrzeugdatei begonnen wurde.²⁶ 1970 umfasste diese Datei 50 Millionen Datensätze, der größte Datenbestand einer öffentlichen Einrichtung in der Bundesrepublik. Die größte Personendatei entstand ab 1967 im Bundesverwaltungsamt durch die Digitalisierung des Ausländerzentralregisters, das bis 1975 auf 6,6 Millionen Datensätze von aktuell oder in der Vergangenheit in Deutschland lebenden Ausländern anwuchs.²⁷ Es steht außer Zweifel, dass in der Bundesrepublik ebenso wie in Großbritannien – wo die Einführung des National Police Computer an den Aufbau eines nationalen Kraftfahrzeugregisters gekoppelt

22 Bericht der Kommission »Elektronik« des Arbeitskreises II, o. D. [Dezember 1966], in: BayHStA, MInn, Abgabe 4.7.2006, Vorl. Nr. 68/IC-490-12, o. Bl.

23 Kurt Lach: »Stand der Vorarbeiten der Arbeitsgruppe »Elektronik« beim Bundeskriminalamt«, in: Bundeskriminalamt (Hg.), Die elektronische Datenverarbeitung, Möglichkeiten ihres Einsatzes für die Kriminalstatistik, bei der Gefahrenabwehr und der Erforschung des Sachverhalts (Schlussbericht der 19. Arbeitstagung für Kriminalistik und Kriminologie am Polizei-Institut Hilstrup vom 29.-31.10.1968), Hilstrup 1968, S. 86-107, hier S. 88.

24 Julia Fleischhack: Eine Welt im Datenrausch: Computeranlagen und Datenmengen als gesellschaftliche Herausforderung in der Bundesrepublik Deutschland, 1965-1975, Zürich 2015 (1. Aufl.), S. 43.

25 Mühlbauer: Kontinuität und Brüche, S. 116.

26 Heinz Hader: EDV im Kraftfahrtbundesamt, in: Bundeskriminalamt Wiesbaden (Hg.): Datenverarbeitung, Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes Wiesbaden vom 13. März bis 17. März 1972, Wiesbaden 1972, S. 113-118, hier S. 113.

27 Mühlbauer: Kontinuität und Brüche, S. 123.

war²⁸ – diese großen zentralen Datenspeicher wichtige Bezugspunkte der Computerisierung der Polizei waren.²⁹ In einem weitaus stärkeren Maße, als dies bisher wahrgenommen worden ist, waren die »Verwaltungsautomatisierung« und der Aufbau eines polizeilichen EDV-Systems miteinander verschränkt. Es kam zu einer »Ko-Digitalisierung«, als deren Startpunkt der »Bundesfahndungstag« von 1967/68 gelten kann, der erste bundesweite Testlauf für die polizeiliche Nutzung ziviler *elektronischer* Datensammlungen.

Der »Bundesfahndungstag« war eine Großfahndung, in Anlehnung an die »Reichsfahndungstage« der späten Weimarer Republik und in Reaktion auf den öffentlichen Diskurs über die »Krise der Polizei«. In der ersten Phase dieses Fahndungs-»Tags«, vom 3. bis zum 6. November 1967, war fast die gesamte Vollzugspolizei der Bundesrepublik dafür eingesetzt worden, die Einwohnermelderegister mit den Personalien von zur Fahndung ausgeschriebenen Straftätern abzugleichen, unterstützt durch das Personal der Einwohnermeldeämter, das angeblich »in vielen Fällen freiwillig Überstunden leistete«.³⁰ Allerdings wurden nicht nur papierne Karteikarten gewälzt: Die »Arbeitsgemeinschaft Elektronik« des Bundeskriminalamts hatte zudem die Personalien von 116.000 gesuchten Personen auf Magnetband gespeichert und den Kriminalpolizeistellen jener Städte zur Verfügung gestellt, deren Einwohnerregister bereits »verdatet« waren, also in maschinenlesbarer Form vorlagen. Die auf diese Weise computergestützt überprüften Personendatensätze summierten sich immerhin auf 5,5 Millionen.³¹ In der ersten Februarhälfte 1968 holte die Polizei dann noch weiter aus und griff auf die Karteien der Krankenkassen und Arbeitsämter, des Kraftfahrtbundesamts und sogar der »Nichtsesshaftenfürsorge« in Bethel zu.³² »Rudelweise«, so berichtete der »Spiegel«, »durchforsteten unauffällig gekleidete Kripobeamte die persönlichen Daten vieler Hunderttausend Bundesbürger«,³³ der gesamte

28 Chris A. Williams: *Police control systems in Britain, 1775-1975: from parish constable to national computer*, Manchester 2014, S. 179.

29 Sichtbar wird dies u. a. daran, dass Vertreter des Kraftfahrtbundesamts bzw. des Ausländerzentralregisters regelmäßig auf den EDV-bezogenen Arbeitstagen des Bundeskriminalamts referierten.

30 Kuno Bux: Für und Wider Fahndungstage, in: Bundeskriminalamt (Hg.): *Fahndung. Arbeitstagung im Bundeskriminalamt Wiesbaden vom 9.3.-1.3.1970*, Wiesbaden 1970, S. 191-200, hier S. 192.

31 Heinz Ruwe: Stand und Entwicklung der elektronischen Datenverarbeitung in der Polizei, in: Bundeskriminalamt (Hg.): *Die elektronische Datenverarbeitung*, S. 41-63, hier S. 57.

32 Bux: Für und Wider Fahndungstage, S. 194.

33 »AOK: alles möglich«, in: *Der Spiegel* 9 (1968), S. 60f., hier S. 60.

Schalterraum ihrer Kasse, so schilderten drei Kasseler AOK-Vorstandsmitglieder ihre Erfahrungen mit dem »Fahndungstag«, war durch 40 Beamte in Beschlag genommen, die »selbstständig in den Karten kramten«.³⁴

In der durch die Diskussionen über die Notstandsgesetze aufgeheizten Situation konstituierten diese Schilderungen einen Skandal, mithin den ersten Datenschutzskandal der Bundesrepublik, der durch die scharfe Kritik insbesondere der Gewerkschaften an den »Polizeistaatsmethoden« geprägt war. Dass auch diesmal die Datenbestände zumindest einige Kassen (wie der Barmer-Ersatzkasse) auf elektronischem Wege mit dem Fahndungsdatenbestand abgeglichen wurden, blieb dabei völlig unerwähnt.

Tatsächlich aber waren die technischen Erfahrungen, die Polizei und Meldebehörden im Zuge dieses ersten großangelegten Abgleichs ihrer Personendatensammlungen machten, weitaus bedeutsamer als die wenigen Hundert verhafteten Straftäter.³⁵ So hatte sich gezeigt, dass die Einwohnerdaten nicht nur bundesweit, sondern selbst innerhalb einzelner Behörden auf unterschiedliche Weise erfasst wurden. Was jedoch bei einem manuellen Abgleich unproblematisch war – z. B. die Position des »Dr.«- oder Adelstitels –, verhinderte beim automatischen Abgleichen mit hoher Wahrscheinlichkeit die »Treffer«. So waren im Rahmen des »Fahndungstags« zeitaufwendige Änderungen der Suchroutinen erforderlich gewesen – in einzelnen Fällen hatte der Banddurchlauf siebenmal erfolgen müssen, damit alle denkbaren Namensvarianten in den Melderegistern überprüft werden konnten.³⁶

Der Arbeitskreis »Innere Sicherheit« (»AK II«) der Innenministerkonferenz beschloss daher im Mai 1968, die Gemeinden und Kommunen anzuhalten, Reihenfolge und Schreibweise der Namensbestandteile in der Melderegisterführung zu vereinheitlichen; im Mai 1973 konnte der Staatssekretär im Bundesinnenministerium Fritz den LKA-Präsidenten mitteilen, dass die Einführung der DIN-Norm 5007 (»Ordnung der Schriftzeichenfolge«) im Meldewesen bundesweit bevorstehe. Da zugleich immer mehr Bundesländer ihre Gemeinden anwiesen, ihre Meldedaten den neuen kommunalen und regionalen Rechenzentren zu

34 Ebd.

35 Eine Gesamtbilanz aller Phasen des Bundesfahndungstags 1967/68 liegt nicht vor. Im Rahmen der ersten Phase – des Vergleichs der Einwohnermelderegister mit den Fahndungsbüchern Anfang November 1967 – wurden bundesweit 1231 Personen festgenommen, zudem wurde der Aufenthalt von 5251 gesuchten Personen ermittelt. Bux: Für und Wider Fahndungstage, S. 192.

36 Ruwe: Stand und Entwicklung der elektronischen Datenverarbeitung, S. 57.

übermitteln³⁷ – in Bayern etwa der 1971 gegründeten »Anstalt für kommunale Datenverarbeitung« (AKDB) – bot sich den Polizeibehörden die Möglichkeit, per Datenfernübertragung auf große Datensammlungen zuzugreifen. Im Jahre 1975 erhielten das Polizeipräsidium München und die Polizeidirektion Augsburg als erste bayerische Behörden »online«-Zugriff auf die Kraftfahrzeugdateien bzw. die Meldedaten ihrer Städte, 1976 folgten die Polizeibehörden weiterer bayerischer Städte. Datenschutzwägungen wurden augenscheinlich nicht angestellt, die Polizeiabteilung des bayerischen Innenministeriums begründete die für 1976 veranschlagten 60.000 DM an Leitungsmieten zu den Kfz- und Einwohnerdatenspeichern mit dem apodiktischen Satz: »Zu diesen Datenbeständen muss die Polizei Zugriff erhalten.«³⁸ Einwände kamen vor dem Hintergrund der Terroranschläge der »zweiten Generation« der RAF nicht auf.

*Der Rechnerverbund mit dem
Kraftfahrtbundesamt als »Lebensfrage«*

Die Einwohnermeldebehörden hatten damit bis Mitte der 1970er Jahre ihre Datensatzstrukturen normiert und die Voraussetzung für den behördenübergreifenden Datenaustausch geschaffen. Anders die Polizei. Obwohl deren Vertreter immer wieder dringlich Vereinheitlichungen als Basis für den Informationsverbund gefordert hatten, klagte BKA-Präsident Horst Herold noch im April 1977 darüber, dass es für einen »Grafen von Finckenstein« in den polizeilichen Informationssystemen von Bund und Ländern nach wie vor vier unterschiedliche Datensatzformate gäbe, »es ist nicht möglich gewesen, das zu vereinheitlichen«. Daher müsste jeder einzelne der Zehntausenden von INPOL-Datensätzen, die täglich zwischen BKA und den Landeskriminalämtern hin- und hergesandt wurden, durch sogenannte Vorrechner in andere Datensatzformate übersetzt werden. Das koste, so Herold sarkastisch, »natürlich Geld, aber wer es sich leisten will, bitte«.³⁹ Dass freilich auch die Anpassung ihrer Datenformate und damit ihrer Informationssysteme an BKA-Standards für die Länder teuer geworden wäre – besonders für diejenigen, die nicht, wie

37 Fleischhack: Eine Welt im Datenrausch, S. 43.

38 Haushaltsaufstellung 1975/76, o. D. [1975], in: BayHStA, Minn, Abgabe 33/2016, Vorl. Nr. IC5-0734, o. Bl.

39 Horst Herold: Betr. Perspektiven der Kommunikation und Information für die Polizeien des Bundes und der Länder, Vortrag gehalten auf der 75. Tagung der Technischen Kommission des AK II am 27.4.1977, in Münster-Hiltrup, 27.04.1977, in: BArch Koblenz, B 106, 101305, o. Bl. (S. 26).

das BKA, auf Siemens-, sondern auf IBM-Technik gesetzt hatten – , ließ Herold hier unerwähnt.

Der Aufbau des INPOL-Systems war einerseits eine Erfolgsgeschichte, insbesondere mit Blick auf die Personen- und Kfz-Fahndung, wobei auch das Marketing-Geschick Horst Herolds eine wichtige Rolle spielte. Andererseits war »INPOL« ein Konfliktfeld, auf dem Bund und Länder ihre teilweise gegensätzlichen Vorstellungen über die Frage austrugen, wie weitgehend die innere Sicherheit zentral gesteuert werden durfte oder musste.⁴⁰ Während Herold am liebsten die gesamte polizeiliche EDV der Länder in die Regie des BKA übernommen hätte, versteifte sich der Widerstand der Länder: »Eine totale Informationsabhängigkeit vom Bund«, so beispielsweise der bayerische Ministerialdirigent Joachim Schweinoch, könne »nicht hingenommen werden«; Schweinoch unterstellte Herold sogar, über ein zentralisiertes INPOL-System eine »Bundeskriminalpolizei« schaffen zu wollen.⁴¹ Freilich gab es auch große Schnittflächen der Interessen zwischen Bund und Ländern auf dem Feld der Informationsverarbeitung: Diese Schnittflächen ergaben sich aus dem »Datenhunger« der Sicherheitsbehörden, der in dem Maße wuchs, indem sich ihre Aufgaben vor dem Hintergrund von gesellschaftlicher Pluralisierung und RAF-Terror erweiterten.

Sichtbar wird diese Interessenkonvergenz zum einen mit Blick auf den ab 1. August 1975 eingerichteten Informationsverbund zwischen Polizei und Verfassungsschutz, der im Nachgang der Ermittlungen gegen die Baader-Meinhof-Bande entstand. Dem Verfassungsschutz bot dieser Verbund die Möglichkeit, »online« Daten aus der »PIOS-Terrorismus«-Datei des BKA abzufragen; die Abteilungen »Staatsschutz« und Terrorismus des BKA erhielten im Gegenzug Zugang zum »Nachrichtendienstlichen Informationssystem« (NADIS) der Verfassungsschützer. Zunächst bestand in der Verfassungsschutzabteilung des Bundesinnenministeriums die Befürchtung, dass dem BKA der Zugriff auf NADIS zwar Erfolg bringen, »die Existenz des Verfassungsschutzes [...] [aber gerade

⁴⁰ Siehe auch Rüdiger Bergien: »Big Data« als Vision. Computereinführung und Organisationswandel in BKA und Staatssicherheit (1967-1989), in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History* 14, 2 (2017), S. 258-285, hier S. 265f.

⁴¹ Joachim Schweinoch (BayMIInn, I A 7) an Bayerischer Oberster Rechnungshof: Betr. Elektronische Datenverarbeitung bei der Polizei, zu den Schreiben des Bayer. Obersten Rechnungshofs vom 29.4.1977 [...] und vom 22.2.1978 [...], Entwurf, 14.4.1978, in: BayHStA, MIInn, Abgabe 4.7.2006, Vorl. Nr. 68/IA7-490-5-1, o.Bl. Allerdings ist der Begriff »Bundeskriminalpolizei« in dieser Entwurfsfassung handschriftlich durchgestrichen.

dadurch] in seinem Kernbereich in Frage stellen« könnte.⁴² In der Praxis aber trat das bis in die 1950er Jahre zurückreichende Konkurrenzverhältnis in den Hinter- und das »Handlungsangebot«, das die Vernetzung als Teil des soziotechnischen Wandels beider Dienste bedeutete, in den Vordergrund.⁴³ In den späten 1970er Jahren richtete die Kriminalpolizei täglich im Schnitt 650 Anfragen an NADIS und speicherte bis September 1979 gut 200.000 Personendatensätze aus den Sachgebieten Landesverrat, Staatsgefährdung und Terrorismus in NADIS ein. Umgekehrt stellten die Verfassungsschützer etwa 230 Anfragen pro Tag an die PIOS-Terrorismus-Datei.⁴⁴ Gerade aufgrund ihrer Einbettung in die alltäglichen Routinen vieler Mitarbeiter traf es beide Behörden hart, als Bundesinnenminister Baum ihre digitalen Informationsbeziehungen beendete bzw. beschränkte, die als angemessene Antwort auf die Formation des durch eine Unterstützerszene gedeckten Terrorismus gegolten hatten.⁴⁵

Neue soziotechnische »Handlungsangebote« machte der Polizei vor allem aber auch das Kraftfahrtbundesamt. Dessen Rolle als wohl wichtigster »Informationsdienstleister« der Polizei festigte sich seit der Digitalisierung seiner Karteien und der damit verknüpften Beschleunigung von Suchprozessen noch einmal. Hatte der Auskunftsdienst des KBA 1968 noch 47.000 Auskünfte pro Monat gegeben, so waren es 1971 bereits 370.000 und 1981 etwa eine Million Auskünfte pro Monat – die meisten davon gingen an die Polizei.⁴⁶ Noch komfortabler und umfassender sollten deren Zugriffsmöglichkeiten durch ein Datenbanksystem werden, durch das mit einer Anfrage alle Dateien des KBA auf einmal abgefragt werden konnten, also die Kfz- und die Halterdatei sowie das »Verkehrssünderregister«. Von Beginn, seit 1972, waren Vertreter des BKA in die Entwicklung dieses »Zentralen Verkehrsinformationssystems« (ZEVIS) involviert, abermals zeigt sich die Tendenz zur Ko-Digitalisierung

42 MR Merk (Bundesministerium des Innern, Referat ÖS 2) an Abteilungsleiter ÖS, betr. PIOS, 24.II.1975, BACh Berlin, B 106/102168, o.Bl.

43 Vgl. zur Kopplung von gesellschaftlichem und technischem Wandel David Gugerli: Nach uns die Informationsflut. Zur Pathologisierung soziotechnischen Wandels, in: Nach Feierabend 8 (2012), S. 141-147, hier S. 146.

44 BfV an das BMI, Abteilungsleiter P und Abteilungsleiter IS, betr.: Lösung des BKA aus NADIS, 19.10.1979, in: BACh, B 106/106679, o.Bl.

45 Zur Formation des Terroristen und über den Zusammenhang dieser Formation auf die Informationsverarbeitung der Kriminalpolizei siehe Mangold: Fahndung nach dem Raster, S. 176.

46 Haderer: EDV im Kraftfahrtbundesamt, S. 116; 5 Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode (Hg.): Drucksache 9/2386: Fünfter Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz gemäß §19 Abs. 2 Satz 2 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG), 10.I.1983, S. 42.

von Polizei und Ordnungsbehörden, d.h. die Ausrichtung der eigenen Informationsverarbeitung auf die Normen und Verfahren der jeweils anderen Behörden.⁴⁷ Im Sommer 1976 vereinbarten Horst Herold und KBA-Präsident Haderer, täglich die INPOL-Personenfahndungsdatei mit Änderungen in der Kfz-Halterdatei abzugleichen⁴⁸ und Anfang 1977 konstituierte sich eine Arbeitsgruppe aus BKA- und KBA-Mitarbeitern. Im Februar 1978 beschloss schließlich der AK II der Innenministerkonferenz, einen »Datenverbund INPOL – Kraftfahrtbundesamt« zu schaffen.⁴⁹ Für Horst Herold wurde dieser Verbund zu einer »Lebensfrage für die [...] deutsche Polizei«. »Wir haben«, so hatte es Herold im April 1977 seinen Zuhörern auf einer Tagung des Polizei-Instituts in Münster-Hiltrup erläutert,

»jetzt noch [...] 40.000 flüchtige Straftäter [...] Wie können sie gefunden werden? Nach unseren Probeläufen, die wir gegen die Bestände des Kraftfahrtbundesamtes gemacht haben, muss vermutet werden, dass von diesem Täterkreis mindestens 80 % ein Kraftfahrzeug fahren [...] Das heißt, wenn wir hier die Personenfahndung erweitern zu einer Fahndung gegen das Kraftfahrzeug, das der Gesuchte fährt, dann können wir mit einem einzigen revolutionären Akt [...] die Zahl der 40.000 noch einmal um Zehntausende senken.«⁵⁰

1979 nahm das Kraftfahrtbundesamt den Pilotbetrieb mit »ZEVIS« auf, an dem zunächst nur das BKA und das LKA Baden-Württemberg teilhatten. Dieses System leistete, was man sich von ihm versprach. Trotz scharfen politischen Gegenwinds schien Horst Herold hier noch einmal ein wichtiger Ausbauschritt des INPOL-Verbundes gelungen zu sein – bis im August 1979 der Besuch des Bundesdatenschutzbeauftragten Bull im KBA Flensburg Komplikationen andeutete. Gegen das Konzept von »ZEVIS«, so erklärte Bull in seinem 2. Tätigkeitsbericht

47 Das Pendant zu den DIN-genormten Einwohnerdatensätzen stellte im Kfz-Zulassungswesen der »bundeseinheitliche Anfrage- und Auskunftssatzen für Kennzeichenanfragen« dar, den das Bundesverkehrsministerium 1976 in Zusammenarbeit mit dem BKA entwickeln ließ. BKA, DV 1: Betr. Informationsbedürfnisse der Polizei an das Kraftfahrzeugwesen, 12.4.1976, in: BArch Koblenz, B 131/2109, o.Bl.

48 Heinz Haderer (KBA) an Horst Herold (BKA), 10.8.1976, in: BArch Koblenz, B 131/2109, o.Bl.

49 Helmut Bäuml: ZEVIS. Nutzungsmöglichkeiten und Kontrollierbarkeit, in: Computer und Recht 5, II (1989), S. 1008-1013, hier S. 1008.

50 Horst Herold, betr. Perspektiven der Kommunikation und Information für die Polizeien des Bundes und der Länder, Vortrag gehalten auf der 75. Tagung der Technischen Kommission des AK II am 27.4.1977 in Münster-Hiltrup, 27.4.1977, in: BArch Koblenz, B 106/101305, o.Bl.

im Dezember 1979, hegte er »größte Bedenken«: Einerseits werde dieses von den Sicherheitsbehörden als »Bundesadressregister« gesehen und könne andererseits Aufschlüsse über Millionen Bürger geben, »die mit dem Verkehrswesen nichts mehr zu tun haben, z. B. »über vermögensrelevante Tatbestände (hohe Geldausgaben für teure Wagen [...]), über das Konsumverhalten [...] über den Aufenthalt [Zulassungsantrag gestellt am ... in ...] und über Wohnungen«.⁵¹ Das Grundproblem sei, so Bull, der systematische Verstoß der Polizei gegen das Zweckbindungsprinzip der Datenerhebung. So richte das Bundeskriminalamt bereits derzeit in großem Stil Anfragen an das Kraftfahrtbundesamt, »die nicht mit der Teilnahme am Straßenverkehr zusammenhängen« – etwa um »die Wohnanschriften von Personen [zu] erfahren, die sich im Ausland eine Waffe gekauft haben, um zu überprüfen, ob diese Personen [...] als Waffenlieferanten für Straftäter in Frage kommen«.⁵² Schien der Bundesdatenschutzbeauftragte mit diesem Bericht die Kappung des gerade etablierten »Informationsverbunds BKA–KBA« vorbereiten zu wollen, so belegte die Fahndungsaktion »Südfrüchte«, auf die er hier anspielte, aus Sicht der Kriminalpolizei, dass diese ohne den umfassenden und über Datenfernübertragung erfolgenden Zugriff auf behördliche Datensammlungen ihren Auftrag nicht mehr erfüllen konnte.

Rasterfahndung nach »Südfrüchten«

Im Herbst 1977 hatte das Bundeskriminalamt im Rahmen der deutsch-italienischen Antiterrorismus-Kooperation⁵³ von Interpol Rom ein, wie es jenseits des »Eisernen Vorhangs« bezeichnet worden wäre, »Informationsgeschenk« erhalten: Ein Stapel Magnetbänder, auf denen die Namen von 28.000 westdeutschen Staatsbürgern gespeichert waren, die zwischen

51 Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode (Hg.): Drucksache 8/3570, Zweiter Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG), 18.1.1980, S. 42.

52 Ebd., S 38 f.

53 Siehe zu dieser Sicherheitspartnerschaft Laura Di Fabio: Counterterrorism Cooperation Policy between the Federal Republic of Germany and Italy in the 1970s, Leipzig 2017, S. 11 f. Eine Erwähnung der Aktion »Südfrüchte« in: »Rechtsradikale: Lebende Zeitbomben«, in: Der Spiegel 27 (1982), S. 32-35, hier S 35, mit der fälschlichen Angabe, die Übergabe der Bänder an das BKA habe 1978 stattgefunden und in einem Zusammenhang mit der Ermordung des ehemaligen italienischen Ministerpräsidenten Aldo Moro gestanden.

1969 und 1976 in Italien Schusswaffen erworben hatten⁵⁴ – in der Regel wohl als Jäger und Sportschützen, in einigen Fällen möglicherweise aber auch, um die Waffen für Straftaten zu nutzen oder um diese Terroristen zur Verfügung zu stellen. Da die Magnetbänder aus Rom indes zwar die Namen, nicht aber die Anschriften der Waffenkäufer enthielten, leitete das BKA im Rahmen der nun einsetzenden Fahndungsaktion »Südfrüchte« einen mehrstufigen Prozess des Abgleichs der Bänder mit vorhandenen Datenspeichern ein, der sich, in der Terminologie der Zeit, als »positive Rasterfahndung« bezeichnen lässt. Ein erster Abgleich mit dem Zentralen Personenindex (ZPI) des INPOL-Systems – der die bundesweit bekannten Straftäter enthielt – ergab auf Anhieb 1200 Übereinstimmungen mit den »Südfrüchte«-Magnetbändern. Der nächste Schritt führte die BKA-Ermittler nach Flensburg, wo das Rechenzentrum des Kraftfahrtbundesamts einen Komplettabgleich der Magnetbänder mit der eigenen KfZ-Halterdatei durchführte – und es war dieser Abgleich, den der Datenschutzbeauftragte Bull in seinem Tätigkeitsbericht für 1979 als Beispiel für die extensive Zweckentfremdung von Kfz-bezogenen Datensätzen anführte. Der Erfolg war aus BKA-Sicht aber durchschlagend: die etwa 32.000 Personendatensätze ergaben nahezu ebenso viele Treffer, das heißt, so gut wie jedem Waffenkäufer konnte ein Eintrag in der Halterdatei inklusive des Wohnorts zugeordnet werden.⁵⁵ Der Wert eines derartigen »Bundesadressregisters« war wieder einmal erwiesen.

Freilich war es nicht gangbar, anhand der auf diesem Wege ermittelten Anschriften sofort Wohnungsdurchsuchungen vornehmen zu lassen. Die Datensätze des Kraftfahrtbundesamts, so erläuterte Kriminaloberrat Sparkuhle vom BKA in einer Besprechung im Oktober 1979, könnten »lediglich Ermittlungshilfe« darstellen; »weitere Recherchen der Bundesländer zu dem gelieferten Material [sind] [...] unbedingt notwendig« – so war etwa zu klären, ob die Anschriften aktuell und die Waffen gemeldet waren. Ein weiterer Datenabgleich war damit erforderlich, diesmal mit den Einwohnerregistern der Meldebehörden.

54 Trompeter (Bayerisches Landeskriminalamt) an Bayerisches Staatsministerium des Innern, betr. Waffenkäufe durch deutsche Staatsbürger in Italien, hier: Datenabgleich bei der Anstalt für kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB), 23.10.1978, in: BayHStA, MIInn, Abgabe 4.7.2006, Vorl. Nr. 46/A7-471-10-II, o.Bl.

55 Bayerisches Staatsministerium des Innern, I A 7, betr. Datenaustausch mit der Polizei; Datenabgleich mit Einwohnerdaten bei der AKDB und der Daten über Waffenkäufe durch deutsche Staatsangehörige in Italien (Ergebnisniederschrift über die Besprechung zwischen dem Staatsministerium des Innern, des AKDB und dem Landeskriminalamt am 13.8.1979), 24.8.1979, in: BayHStA, MIInn, Abgabe 4.7.2006, Vorl. Nr. 46/A7-471-10-II, o.Bl. (S. 2).

Der weitere Verlauf der Fahndungsaktion »Südfrüchte« geriet in Bayern zu einer Art Lehrstück – sowohl für den Besitzanspruch, den die Sicherheitsbehörden auf die Daten der öffentlichen Verwaltung erhoben, als auch für die Reichweite der staatskritischen Überwachungs- und Datenschutzdiskurse. So legten die Vertreter des Bayerischen Landeskriminalamts eine gegenüber Datenschutz-Aspekten bemerkenswert gleichgültige Haltung an den Tag. Im August 1979 verblüfften sie in einer Besprechung Vertreter des Staatsministeriums des Innern und der Anstalt für kommunale Datenverarbeitung (AKDB) mit der Erklärung, bereits einen »Beschlagnahmebeschluss gegen die AKDB« erwirkt zu haben. Dieser sollte »der AKDB ein Mittel an die Hand [...] [geben], unbürokratisch ohne Zustimmung der Gemeinden den Datenabgleich zu fahren«⁵⁶ – eine Zustimmung der Gemeinden benötigte das kommunale Rechenzentrum aber laut seiner Satzung, wenn es Einwohnerdaten an Dritte weitergeben wollte. Die Ministeriumsvertreter hielten dieses Verfahren »zumindest [für] befremdlich«, wenn nicht für »rechtswidrig« oder »rechtlich zweifelhaft«. Letztlich einigte man sich aber auf einen Kompromiss, der den Interessen der Polizei entgegenkam: Zwar sollten die Gemeinden diesmal ihre Zustimmung dafür geben, dass die AKDB ihre Einwohnerdaten der Polizei zur Verfügung stellte. Doch könne man ja, so das Besprechungsprotokoll, die Zustimmungserklärungen so allgemein formulieren, dass mit der Zustimmung für den »Südfrüchte«-Datenabgleich auch »die Grundlage für künftige Abgleiche, die nicht vorhersehbar sind, erzielt« werde. LKA und Innenministerium wollten also eine Blankovollmacht aller bayerischen Gemeinden für künftige Datenabgleiche mit der Kommunalen Datenbank, was wiederum der Zweckbindung der Datenübermittlung als Kernelement der Datenschutzgesetzgebung eklatant widersprochen hätte. Doch vonseiten des Datenschutzes erwarteten die Vertreter des LKA sowie der Polizeiabteilung des Innenministeriums offenbar keine Probleme, sondern erwiesen sich als durchaus kreativ darin, dessen Einfluss zu minimieren:

»Damit Rückfragen [der Gemeinden] an den Landesbeauftragten für den Datenschutz weitgehend vermieden werden, soll vorher der Landesbeauftragte gehört werden. Auf die Stellungnahme des Landesbeauftragten soll dann im Anschreiben an die Gemeinden verwiesen werden.«

56 Das Folgende nach: Joachim Schweinoch: Bayerisches Staatsministerium des Innern, I A 7, Ergebnisniederschrift über die Besprechung zwischen dem Staatsministerium des Innern, des AKDB und dem Landeskriminalamt am 13.8.1979, 24.8.1979, in: BayHStA, MIInn, Abgabe 4.7.2006, Vorl. Nr. 46/A7-471-10-II, o.Bl.

Es spricht für die Reichweite des Rechtsstaatsprinzips in der Bundesrepublik, dass sich der bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz durch derartige Trickereien nicht einfach überspielen ließ. Zwar war der Landesbeauftragte Konrad Stollreither – ein ehemaliger Abteilungsleiter der Münchner Staatskanzlei – im Unterschied etwa zu seinem hessischen Amtskollegen nicht gerade für extreme Positionen bekannt. Doch als Stollreither von Ministerialdirigent Joachim Schweinoch von der Polizeiabteilung des bayerischen Innenministeriums in dieser Sache wie geplant »gehört wurde«, verwahrte er sich dagegen, dass den Gemeinden eine pauschale Zustimmungserklärung für die Weitergabe von Daten an die Polizei abverlangt werden sollte; diese müssten unbedingt auf den Einzelfall bezogen bleiben.⁵⁷ Warum dieser Vorbehalt Stollreithers nicht in das Anschreiben aufgenommen wurde, das den über 700 bayerischen Gemeinden im November 1979 zuging, bleibt das Geheimnis der bayerischen Behörden. Jedenfalls erreichten Stollreither im Dezember 1979 besorgte Anfragen vonseiten angeschriebener Gemeinden, die genau die Frage der Zweckbindung stellten und damit nebenbei demonstrierten, dass die höhere Sensibilität gegenüber Grundrechten und der Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit auch die bayerische Provinz erreicht hatte. Stollreither bestand auf einem neuen Schreiben an die Gemeinden, das deutlich machen müsse, dass »die Zulässigkeit der Datenübermittlung entsprechend Art. 4 BayDSG *jedesmal*⁵⁸ geprüft wird« – die Gemeinden müssten Gewissheit haben, so Stollreither, »dass die Polizei sich nicht im Einwohnerdatenbestand der AKDB »selbst bedient«.⁵⁹ Genau so eine »Selbstbedienung« hatte das LKA freilich angestrebt.

Da das Innenministerium ein neues Rundschreiben für »taktisch unklug« hielt, blieb es nicht bei Nachfragen der Gemeinden beim Landesbeauftragten. Im Dezember 1979 lehnten die Gemeinschaftsversammlung der Verwaltungsgemeinschaft Eitensheim/Buxheim und der Gemeinderat von Ismaning nach »intensiver Diskussion« die »Da-

57 Joachim Schweinoch: Bayerisches Staatsministerium des Innern, I A 7, an die Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern, Vollzug des Bayer. Datenschutzgesetzes (BayDSG); Waffenkäufe durch deutsche Staatsangehörige in Italien, 24.8.1979, in: BayHStA, MIInn, Abgabe 4.7.2006, Vorl. Nr. 46/A7-47I-10-II, o.Bl.

58 Im Original unterstrichen.

59 Der Landesbeauftragte für den Datenschutz an die Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern, betr.: Datenlieferung der AKDB an den Freistaat Bayern für Zwecke der Polizei, in: BayHStA, MIInn, Abgabe 4.7.2006, Vorl. Nr. 46/A7-47I-10-II, o.Bl.

tenbereitstellung für polizeiliche Zwecke ab«. ⁶⁰ Das Bundeskriminalamt hatte jedoch die Linie vorgegeben, dass die Zugriffe auf die im Rahmen der Aktion »Südfrüchte« Ermittelten bundesweit zeitgleich erfolgen sollten. So stellten die beiden renitenten Gemeindevertretungen für das LKA Bayern ein echtes Problem dar; LKA-Präsident Trometer wusste sich nicht anders zu helfen, als dass er das Innenministerium bat, »eine Klärung im Wege der Aufsicht herbeizuführen«. ⁶¹ Doch auch ein Brief Schweinochs nach Ismaning bzw. Eitensheim, der nun endlich die vom Datenschutzbeauftragten geforderten Klarstellungen enthielt, führte nur dazu, dass die dortigen Gemeinderäte ihre ablehnende Haltung bekräftigten. »Bei den bisher gefassten Beschlüssen«, so wehrte sich der Eitensheimer Gemeinschaftsrat gegen eine entsprechende Unterstellung Schweinochs, »handelt es sich nicht um eine irrtümliche Auslegung des Verfahrens [...], sondern um einen bewussten Vorbehalt«. ⁶²

Erst im Sommer 1980 gaben beide Gemeinderäte dem Drängen des Innenministeriums nach und stimmten der Übermittlung von Einwohnerdaten aus ihrem Verantwortungsbereich durch die Anstalt für kommunale Datenverarbeitung zu. Im Juli 1980 erfolgten endlich bundesweit Hunderte von Wohnungsdurchsuchungen; allein in Bayern verhängte die Justiz 214-mal die Mindeststrafe für illegalen Waffenbesitz, ein halbes Jahr Haft. ⁶³

ZEVIS und das Ende der »Entpolizeilichung«

Der Verlauf der Aktion »Südfrüchte« in Bayern lässt zwei unterschiedliche, wenn nicht gegensätzliche Deutungen zu. Eine Deutung könnte lauten, dass nach dem »Showdown zwischen Datenschützern und Kriminalpolizei« auf Bundesebene in den Jahren 1978/79 nun auch die bayerischen Sicherheitsbehörden unsanft mit den gewandelten gesellschaftlichen Re-

⁶⁰ Verwaltungsgemeinschaft Eitensheim/Buxheim an die Polizeiinspektion Eichstätt, betr.: Datenlieferung der AKDB an den Freistaat Bayern für Zwecke der Polizei, 12.12.1979, in: BayHStA, MIInn, Abgabe 4.7.2006, Vorl. Nr. 46/A7-471-10-II, o.Bl.

⁶¹ Helmut Trometer: Bayerisches Landeskriminalamt, an das Bayerische Staatsministerium des Innern, betr.: Waffenkäufe durch deutsche Staatsangehörige in Italien; Datenabgleich bei der AKDB, 14.1.1980, in: BayHStA, MIInn, Abgabe 4.7.2006, Vorl. Nr. 46/A7-471-10-II, o.Bl.

⁶² Beglaubigte Abschrift aus dem Sitzungsbuch der Gemeinschaftsversammlung der VG Eitensheim, Sitzung vom 16. Juni 1980, in: BayHStA, MIInn, Abgabe 4.7.2006, Vorl. Nr. 46/A7-471-10-II, o.Bl.

⁶³ »Rechtsradikale: Lebende Zeitbomben«, in: Der Spiegel 27 (1982), S. 32-35, hier S. 35.

alitäten, mit den Folgen der zunehmend kritischen Öffentlichkeit konfrontiert wurden. Gewiss war man auch in München bereits seit Jahren angesichts der Transparenzforderungen der »Überwachungsstaat«-Gegner beunruhigt, spätestens seit der von Bundesinnenminister Gerhart Baum 1978 angeordneten Dateienüberprüfung im BKA auch alarmiert. Und doch mochte man sich in der Spitze des Landeskriminalamts zeitweilig noch damit getröstet haben, dass das »System Bayern« eigenen Rationalitäten folgte, dass die Polizei hier im Zweifelsfall immer die Daten erhalten würde, die sie für ihre Aufgaben benötigte – bis sich im Rahmen der »Aktion Südfrüchte« der bayerische Datenschutzbeauftragte als ebenso schwer steuerbar erwies wie zwei Gemeinderäte, die sich nicht davon hatten abhalten lassen, ihre Verantwortung für die Daten ihrer Bürger ernst zu nehmen.

Eine alternative Deutung knüpft an Perspektiven an, die von dem autoritären Charakter der frühen Bundesrepublik ausgehend die Rolle problematisieren, die der westdeutsche Staat im Kontext von Liberalisierung und Westernisierung spielte.⁶⁴ Diese Deutung stellt die Larmoyanz des bayerischen LKA in den Mittelpunkt, dessen Leitung den Datenschutz im Rahmen der Aktion »Südfrüchte« lediglich als Hindernis betrachtete, das möglichst geschickt zu umschiffen war. Zudem konzentriert sich diese Deutung nicht auf die zwei revoltierenden bayerischen Gemeinden (zu denen freilich noch eine Reihe weiterer Kommunen aus anderen Bundesländern hinzuzählen sind), sondern auf jene 722, die den weitgehenden Zugriffswünschen des LKA auf ihre Einwohnerdaten ohne weiteres zustimmten und sich dabei mit einer sehr vage gehaltenen Begründung (»zur Ermittlung von Straftätern«) zufriedengaben. Nach dieser Deutung begleitete der Datenschutz den Ausbau EDV-gestützter Überwachungsmethoden eher als dass er dauerhaft zu einer Kurskorrektur führte, die im Zeichen einer prinzipiellen Höherrangigkeit der Grundrechte vor den Informationsbedürfnissen des Staates gestanden hätte.⁶⁵ So tief die Frustration der Sicherheitsbehörden über den Datenschutz in den frühen 1980er Jahren auch war: Die Verdichtung von Kommunikationskanälen zwischen den Organen des Staates, zu der es

64 Siehe besonders Foschepoth: *Überwachtes Deutschland*, S. 18; siehe auch Dominik Rigoll: *Staatsschutz in Westdeutschland: von der Entnazifizierung zur Extremistenabwehr*, Göttingen 2013.

65 Der liberale Bundesinnenminister Baum hatte dieses mit der Etablierung des Datenschutzes verknüpfte Ziel wie folgt formuliert: »Die staatliche Verwaltung«, so Baum, »muß eine Unvollständigkeit ihrer Information in Kauf nehmen und ihren Aufgaben auch in Kenntnis von Informationsgrenzen nachgehen. Die Effektivität staatlichen Handelns ist sicher wichtig. Aber Effektivität muß sich im Rechtsstaat auch an der Gewährleistung der Grundrechte orientieren«.

im Zuge der Computereinführung seit den 1960er Jahren gekommen war, hatte ebenso einen irreversiblen Charakter wie die Computerisierung selbst. Triebkräfte dieser Entwicklung waren weniger die antiliberalen Intentionen von Macht- und Herrschaftseliten – in den Worten der Stasi-Analysten: »der Monopolbourgeoisie«. Sie erfolgte vielmehr, so der niedersächsische Landesbeauftragte für den Datenschutz im Jahr 1982, im Einklang mit einer »wachsenden Grundströmung der Bevölkerung [...], die den Datenschutz weniger als ein die Privatsphäre schützendes Instrument, denn als ein die Effektivität der Verwaltung lähmendes Hindernis empfindet«. ⁶⁶

Tatsächlich schritt in den frühen 1980er Jahren die »Informationalisierung« der Sicherheitsbehörden – die Zunahme von EDV-basierten Kommunikations- und Datenverarbeitungsvorgängen – unbeeinträchtigt vom Datenschutz schnell voran. So stieg die Zahl der von der bayerischen Polizei vorgenommen INPOL-Anfragen zwischen 1974 und 1982 von knapp 1,3 Millionen auf etwa 14 Millionen Anfragen jährlich, ⁶⁷ für die anderen Bundesländer ist von ähnlichen Steigerungsraten auszugehen. Unbeeinträchtigt von der medienwirksamen Kappung des Zugriffs des Verfassungsschutzes auf die PIOS-Terrorismus-Datei speicherte die BKA-Abteilung Staatsschutz weiterhin Daten in das NADIS-System des Verfassungsschutzes ein, ⁶⁸ wobei der Bundesdatenschutzbeauftragte die gesamten 1980er Jahre hindurch nicht diese Praxis an sich beanstandete, sondern nur deren Umfang. So monierte er in seinem Bericht für das Jahr 1988, NADIS sei die »Auffangdatei« des BKA für alle Fälle geworden, die aufgrund engerer Speicherkriterien nicht in den BKA-Terrorismus- und Rauschgiftdateien erfasst werden könnten. Als Beispiel nannte er den Fall eines Betrunkenen, der auf dem Münchener Oktoberfest die Rede eines »Staatssekretärs der bayerischen Staatsregierung mit ›Heil Gauleiter‹ gestört« habe und prompt in »NADIS« gespeichert worden sei. ⁶⁹ Aber auch jenseits ihrer »Online«-Verbindungen verarbeiteten BKA und BfV in einem erheblichen Maße Informationen, »die von der jeweils

66 Niedersächsischer Landtag, 9. Wahlperiode (Hg.): Drucksache 9/3150: Dritter Tätigkeitsbericht des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten, 8.2.1982, S. 23.

67 INPOL – Informationssystem der Polizei; Ergebnisse der Personen- und Sachfahndung in Bayern (ohne Landeskriminalamt), o. D. [Februar 1983], in: BayHStA, MInn, Abgabe 33/2016, Vorl. Nr. IC5-751, o. Bl. (S. 3 f.).

68 Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode (Hg.): Drucksache 10/877: Sechster Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG), 13.1.1984, S. 61.

69 Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode (Hg.): Drucksache 11/3932: Elfter Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG), 27.1.1989, S. 65.

anderen Behörde übermittelt worden waren«.70 Anfang 1989 stellte der Bundesdatenschutzbeauftragte fest, »daß mehr als die Hälfte der von der Abteilung Staatsschutz des BKA erteilten konventionellen Auskünfte in dem von mir untersuchten Zeitraum an Verfassungsschutzbehörden gingen«.71

Eine ähnliche »informationale Verdichtung« lässt sich mit Blick auf die Ordnungs- und Sicherheitsbehörden ausmachen. Die »Entpolizeilichung« der öffentlichen Verwaltung nach 1945 schien nun im Zuge der Digitalisierung wieder rückgängig gemacht zu werden.72 Aufschlussreich sind hier die Aussagen über die Informationsbeschaffung des Landeskriminalamts Bremen, die ein LKA-Mitarbeiter im April 1983 gegenüber Offizieren der DDR-Staatssicherheit machte. Den Aussagen dieses »Überläufers« zufolge beschafften sich die Bremer LKA-Mitarbeiter alles, was sie für ihre Arbeit benötigten, auf telefonischem Wege, wobei die Prämissen des Datenschutzes bestenfalls eine nachrangige Rolle spielten. »Wenn wir«, so erläuterte der LKA-Mann den Stasi-Männern,

»EMA-Abfragen [haben], Einwohnermeldeamt, [dann] rufe ich [...] einen Kollegen an, sage: Gucke nach, ob der bei euch wohnhaft ist. [...] Meistens sagt er: ›warte einen Moment«, dann nimmt er den anderen Hörer und macht dann [am Terminal] die Anfrage [...] [und] sagt mir alles: der ist verheiratet oder der ist geschieden, hat so und so viel Kinder, ist dann und dann umgezogen nicht, das kann er sagen.«73

Genauso verfähre man bei Anfragen von Kraftfahrzeugdaten. Etwas »zickig« würden sich lediglich die Mitarbeiter der Krankenkassen anstellen, wenn man bei diesen Daten ihrer Versicherten erfrage. Aber, so der Bremer LKA-Mann, da die Frau eines Kollegen bei einer großen Kasse

70 Die »Abkoppelung des BKA von NADIS und die vollständige Abkoppelung des BfV von PIOS« verliere, so Bull weiter, aber »deutlich an Wert [...] wenn statt dessen auf konventionellem Wege die Informationen übermittelt werden«. Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode (Hg.): Drucksache 9/1243: Vierter Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG), 30.12.1981, S. 30.

71 Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode (Hg.): Drucksache 11/3932: Elfter Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG), 27.1.1989, S. 65.

72 Hans Brinckmann: Das Verkehrsinformationssystem ZEVIS als Beispiel technischer Determinierung von Recht und Verwaltung, in: Die öffentliche Verwaltung 38, 21 (1985), S. 889-900, hier S. 896f.

73 MfS, HA III/II, betr. Abschrift der Tonbandaufzeichnung von zwei Treffs mit einem IM aus dem OG BRD, 15.4.1983, in: BStU, MfS, AIM, Nr. 2377/87, Bd. 2, Bl. 73-137, hier Bl. 74, 77, 95.

arbeite, die heimlich für die Polizei die Abfragen durchführen könne, sei das letztlich kein Problem.

Das kleine Bremen stand nicht gerade an der Spitze der Verwaltungsdigitalisierung. Dennoch, das deuten die Aussagen des LKA-Manns zumindest an, profitierte der Umfang des Datenaustauschs zwischen Polizei und öffentlicher Verwaltung von der Digitalisierung, weil jeder Sachbearbeiter am Telefon mit ein paar Terminaleingaben Daten auf den Bildschirm holen konnte, nach denen man im analogen Zeitalter unter Umständen lange hätte suchen müssen. Ungleich intensiver war die Datenübermittlung freilich in jenen Ländern, die bereits in den 1970er Jahren über Verwaltungsinformationssysteme verfügt hatten, an die die Polizei ganz selbstverständlich angeschlossen war. In den frühen 1980er Jahren hatten in Westberlin beispielsweise »fast alle Polizeibeamte« Zugriff auf die Einwohnerdatenbank, die noch immer organisatorisch dem Polizeipräsidenten unterstand und nicht nur Personendaten und Adressen enthielt, sondern auch Angaben z. B. über Schwerbeschädigungen, Haft- und Wehrdienstzeiten.⁷⁴ Zeitgleich nutzte das Polizeipräsidium Nürnberg die städtischen Rechercheprogramme derart intensiv, dass die Stadt Nürnberg 1983 ankündigte, hierfür 100.000 DM pro Jahr in Rechnung stellen zu wollen,⁷⁵ was dem Staatsministerium des Innern zu viel war. Wenn sich diese Summe nicht senken lasse, so wurde in einer Besprechung der Polizeiabteilung des Ministeriums im November 1983 festgehalten, müsse man prüfen, ob nicht das Zentrale Verkehrsinformationssystem (ZEVIS) des Kraftfahrtbundesamts eine Alternative zu den kommunalen Informationssystemen sein könne.

Tatsächlich war der seit 1977 unter tatkräftiger Hilfe des Bundeskriminalamts erfolgende Aufbau von ZEVIS keineswegs dadurch gestoppt oder auch nur gebremst worden, dass es der Bundesdatenschutzbeauftragte ab 1979 gewissermaßen unter verschärfte Beobachtung gestellt hatte. Mitte 1982 waren – noch immer im Rahmen des Pilotbetriebs – 87 polizeiliche Datenstationen angeschlossen, die »bereits einen erheblichen Teil des Anfrageaufkommens an ZEVIS (ca. 1 Million pro

74 Gerade in den Anfangsjahren nutzte eine Reihe von Berliner Polizisten die neue Ressource dafür, Informationen über ihre Nachbarn oder Prominente abzufragen. Abgeordnetenhaus von Berlin, 9. Wahlperiode (Hg.): Drucksache 9/1458: Bericht des Berliner Datenschutzbeauftragten zum 31. Dezember 1983, 29.12.1983, S. 11.

75 BayMIInn, IC5: Betr. Datenverarbeitung in der Bayerischen Polizei; Besichtigung des polizeilichen EDV-Systems der Berliner Polizei (ISVB) am 25./26.11.1981 durch die AG ISV-Bayern, in: BayHStA, MIInn, Abgabe 33/2016, Vorl. Nr. IC5-749, o.Bl. (S. 3f.).

Monat) ausmachen«.76 Ein Jahr später, als mehrere Hundert Polizei- und Grenzschutzdienststellen auf ZEVIS zugriffen, sprach der Datenschutzbeauftragte eine förmliche Beanstandung aus, weil noch immer eine rechtliche Grundlage für die massenhaften Abfragen fehlte.77 Damit verlagerte sich der Konflikt zur Legislative und wurde zum Knackpunkt der Beratungen über eine Neufassung des Straßenverkehrsgesetzes. Der Konflikt drehte sich hier in erster Linie um die Frage, ob den Sicherheitsbehörden neben den Anfragen nach Kraftfahrzeugen auch sogenannte P[ersonen]-Abfragen gestattet sein sollten,78 die es in Umkehrung des Prinzips, vom Kennzeichen auf den Halter zu schließen, alle auf eine Person zugelassenen Fahrzeuge auswarfen. Das Bundeskriminalamt hielt dies zur »wirkungsvollen Unterstützung kriminaltaktischer Maßnahmen« für erforderlich.79

Die Neufassung des Straßenverkehrsgesetzes, die 1986 verabschiedet wurde, war daher nach dem Geschmack der Sicherheitsbehörden. Zwar wurde dem Datenschutz das Zugeständnis gemacht, dass im ZEVIS Protokollierungsroutinen integriert und über diese ein zweckwidriger Gebrauch des Systems verhindert werden sollten. Doch erwiesen sich die Protokollierungsregeln, so zumindest eine zeitgenössische juristische Einschätzung, als »Danaergeschenk« an die Datenschutzinstanzen.⁸⁰ Denn es war von vornherein ausgeschlossen, die monatlich 500.000 Online-Abfragen, die in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre von der Polizei bei ZEVIS durchgeführt wurden, auch nur bruchteilhaft zu überprüfen.⁸¹ Durchgeführte Stichproben ergaben, dass die Protokollierung zwar bis zu dem »ZEVIS-Terminal« einer bestimmten Polizeidienststelle oder auch eines Verfassungsschutzamtes führte. Dort konnte sich dann aber in der Regel niemand mehr erinnern, warum er oder sie vor Wochen eine bestimmte Abfrage durchgeführt hatte – zu Aufzeichnungen über Verursacher und Grund der Anfrage waren die Sicherheitsbehörden nicht

76 Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode (Hg.): Drucksache 9/2386: Fünfter Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG), 10.1.1983, S. 42.

77 Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode (Hg.): Drucksache 10/877: Sechster Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG), 13.1.1984, S. 25.

78 Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode (Hg.): Drucksache 9/2386: Fünfter Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG), 10.1.1983, S. 42.

79 »Wirkungsvoll treffen«, in: Der Spiegel 4 (1984), S. 47 f., hier S. 48.

80 Bäumler: ZEVIS, S. 1012.

81 Ebd., S. 1011.

verpflichtet.⁸² Die »Kritik der Datenschutzbeauftragten«, so urteilte 1987 auch der Bremer Landesbeauftragte Alfred Büllsbach, hat »so gut wie nichts bewirkt«. Eine »langjährige Verwaltungspraxis« – dass nämlich die Sicherheitsbehörden in der Regel ohne Schwierigkeiten die KfZ-Halter-Daten bekamen, die sie anfragten – sei »ohne Abstrich rechtlich abgesichert« worden.⁸³ Mehr noch, mit »dem Online-Zugriff der Polizei auf die Datenbestände des Kraftfahrtbundesamts [kann] [...] die Kontrolldichte in der Weise erhöht werden [...], dass – wie das in der Praxis vorkommt – die Überprüfung aller abgestellten Kraftfahrzeuge in der Umgebung einer Demonstration bzw. eines Versammlungsortes erfolgen kann. Ob Horst Herold derartige – in der Tat zeitgenössisch immer wieder beklagte – Praktiken im Blick hatte, als er den Online-Verbund zum Kraftfahrtbundesamt 1977 zur »Lebensfrage für die deutsche Polizei« erklärte, muss offenbleiben. Fest steht, dass die »Informationalisierung« der inneren Sicherheit nicht an seine Person gebunden war. Sie nahm in den 1980er Jahren erneut Fahrt auf.

Fazit

Der Ausbau von Datenübermittlungen zwischen Polizei, Nachrichtendiensten und Ordnungsbehörden in der Bundesrepublik der 1970er und 1980er Jahre war nicht Ausdruck des Machtwillens der »Monopolbourgeoisie«, wie es der Stasi erschien, und sie folgte auch nicht einem Masterplan zur Errichtung eines »Sonnenstaats«, wie es selbst die gemäßigten Kritiker BKA-Präsident Herold öffentlich vorwarfen. Vielmehr sind diese Phänomene Ausdruck von Lernprozessen von Behörden, die unter dem Druck standen, unter sich teils dramatisch wandelnden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ihre Aufgaben zu erfüllen. Hierbei ging die steigende Komplexität der Überwachungsaufgaben mit einer zunehmenden informationalen Verflechtung des »Wissens des Staates« einher, mit einer Verdichtung der Informationsflüsse zwischen Sicherheitsbehörden und Ordnungsverwaltung. Das, was mit Blick auf die Maßnahmen des Bundesinnenministers der Jahre 1978/79 als »Sieg« der Datenschutzinstitutionen erscheint, war tatsächlich nicht mehr als der nur teilweise gelungene Versuch, die rechtsstaatlich problematischen Konsequenzen dieser Verflechtungen aufzuzeigen und einzuhegen. Einem vollständi-

82 Ebd.

83 Bremische Bürgerschaft, II. Wahlperiode (Hg.): Drucksache II/915: Neunter Jahresbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz, 27.3.1987, S. 30.

gen Sieg des Datenschutzes stand vordergründig der Regierungswechsel von 1982 entgegen, der dem liberalen Gerhart Baum den konservativen Friedrich Zimmermann im Amt des Bundesinnenministers folgen ließ. Wichtiger war aber ein gesellschaftlicher »Wandlungsprozess«, der sich gegen die linearen Liberalisierungsnarrative sperrt: Die Furcht vor dem »Computerstaat« nahm ab, Technologieakzeptanz, Fortschrittsdenken und Technokratismus gewannen in den 1980er Jahren wieder an Reichweite. Das Unvermögen der Datenschützer, ihre Bedenken gegen ZEVIS durchzusetzen, verweist weniger auf die Machtposition der Sicherheitsbehörden – die BKA-Führung war nach Horst Herolds Rücktritt in den 1980er Jahren weit von seinem früheren Einfluss auf die Politik der inneren Sicherheit entfernt. Es verweist vielmehr auf einen Vergleich zu dem in den späten 1970er Jahren gewandelten gesellschaftlichen Resonanzraum.