

# edition suhrkamp

Franz L. Neumann  
Wirtschaft, Staat, Demokratie  
Aufsätze 1930-1954. Herausgegeben  
von Alfons Söllner  
es 892, DM 14,-

Silvia Bovenschen  
Die imaginierte Weiblichkeit  
Exemplarische Untersuchungen zu  
kulturgeschichtlichen und literarischen  
Präsentationsformen des Weiblichen  
es 921, DM 11,-

Perry Anderson  
Von der Antike zum  
Feudalismus  
Spuren der Übergangsgesellschaften  
es 922, DM 10,-

Der hilflose Sozialstaat  
Jugendarbeitslosigkeit und Politik.  
Herausgegeben von Gero Lenhardt  
es 932, DM 14,-

D. Puls, E.P. Thompson u. a.  
Wahrnehmungsformen und  
Protestverhalten  
Studien zur Lage der Unterschichten  
im 18. und 19. Jahrhundert  
es 948, DM 13,-

Starnberger Studien 2  
Sozialpolitik als soziale Kontrolle  
es 963, DM 10,-

Nach dem Protest  
Literatur im Umbruch. Herausgegeben  
von W. Martin Lüdke  
es 964, DM 10,-

Giuliano Scabia  
Das große Theater des Marco  
Cavallo  
Phantasiearbeit in der Psychiatrischen  
Klinik Triest. Vorwort von Franco  
Basaglia  
es 970, DM 10,-

Naturalismus/Ästhetizismus  
Herausgegeben von Christa Bürger,  
Peter Bürger, Jochen Schulte-Sasse  
es 992, DM 10,-

# Die zornigen alten Männer

Gedanken über  
Deutschland seit  
1945  
Herausgegeben von  
Axel Eggebrecht

Die Autoren des  
Bandes sind:  
Wolfgang Abend-  
roth/Heinrich  
Albertz/Jean Améry/  
Wolf Graf Baudissin/  
Heinrich Böll/Axel  
Eggebrecht/Bernt  
Engelmann/Walter  
Fabian/Ossip Flecht-  
heim/Eugen Kogon/  
Fritz Sänger.

256 Seiten. Kart.  
DM 22,-

Rowohlt

## Der aufhaltsame Aufstieg des Geheimbereichs

VOM VERFASSUNGSSTAAT ZUM SICHERHEITSSTAAT

»Kein gesetzestreuer Amerikaner sollte in der Furcht leben, daß unsere Regierung Briefe öffnet, in eine Wohnung einbricht, oder private Unterhaltungen belauscht.«

Präsident Carter, Konferenz der demokratischen Partei, 8. Dezember 1978.

### I. ÜBERBLICK

Diese Materialzusammenstellung soll auf einige weniger beachtete Aspekte der Entwicklung der Bundesrepublik »vom Verfassungs- zum Sicherheitsstaat« aufmerksam machen\*.

#### 1. Eine These

Dabei geht es vor allem um den von einer kritischen Öffentlichkeit weithin unbemerkten Auf- und Ausbau eines Sicherheits<sup>1</sup>- bzw. »Geheimbereichs« im vergangenen Jahrzehnt, der an Größe wie Komplexität zumindest in der westlichen Welt seinesgleichen sucht – und dies ausgerechnet in einem Staat, der Anlaß genug hat, seine verdrängte diesbezügliche Vergangenheit zu bedenken.

Doch geschieht das nicht aus Zufall. Dank der modernen Informationstechnologien konnte erstmals »Information zur primären Machtressource des spätkapitalistischen Staates« werden:

»Kontrolle und Entscheidungen des Staates vermitteln sich in die Gesellschaft zunehmend weniger durch direkte Gewalt oder durch Geldzuteilungen, sondern immer mehr durch den Informationsvorsprung und durch die informationelle Durchdringung aller gesellschaftlichen Bereiche« (Stahlberg).<sup>2</sup>

Oder mit Podlech, der diese Entwicklung wohl als erster in Deutschland analysiert und auf legislative Konsequenzen untersucht hat:

»Der heutige Staat als organisierte Großbürokratie (ist) in der Lage, Anwendung physischer Macht funktional weitgehend durch die Ausnützung von Informationsvorsprüngen und die effektive Stabilisierung unterschiedlicher Informationsniveaus zu ersetzen«<sup>3</sup> –

neben der »Verwandlung der Information in die Warenform« als weiteres Kennzeichen dieser Gesellschaft.<sup>4</sup>

Trifft diese Hypothese zu, dann steht zu erwarten, daß sich der Ausbau des staatlichen Sicherheits- und Geheimbereichs

– nicht auf die »klassischen« Polizeifunktionen oder die Geheimdienste beschränken, sondern den gesamten gesellschaftlichen Sanktions- und Selbsterhaltungsmechanismus einschließlich seiner ökonomischen Machtzentren umfassen wird und

– in relativer Abschirmung von externen, namentlich parlamentarischen oder judiziellen, Interventionen vollziehen muß.

Inzwischen ist beides eingetreten, wie zu zeigen sein wird.

Damit aber wird der *Sicherheitsbereich zum Sicherheitsrisiko* für jede Art von Demokratie.

Akzeptiert man diese These, dann benötigt man zusätzliche Erklärungen nur noch zur sekundären Erhellung der spezifisch »deutschen« Variante eines Sicherheitsapparats: Er enthüllt sich als institutionalisierte Kollektivabwehr verdränger Vergangenheitsängste des deutschen Besitzbürgertums, nunmehr projiziert auf Verfassungsfeinde und Wachstumsgegner – eine Variante, die zu einer geradezu grotesken technischen Modernisierung staatlicher Verwaltungsstrukturen geführt hat: zwar intellektuell eher primitiv, jedoch mit Computerunterstützung . . .

## 2. Die Genese

Die nun zu schildernde Entwicklung des Geheimbereichs ist das Ergebnis der Verbindung zweier ursprünglich unabhängiger Entwicklungslinien:

– des konsequenten rechtlich-organisatorischen Aufbaus des staatlichen Sicherheitsapparats

– der Entstehung und Durchsetzung der Informationsautomation.

Sie verbinden sich zu neuartigen und komplexen technisch-organisatorischen Formen einer maschinengestützten Informationsverwaltung, die anschließend (oder schon vorbereitend) juristisch abgesichert (oder sogar erweitert) wird.

Sie kann als eine – überlappende – Phasenfolge organisatorischer bzw. technischer Aktivitäten (je mit legislatorischer Komponente) gegliedert werden; im Schlagwort:

– Vom Bürgerschutz zum Schutz des Staates und der Wirtschaft (1945-1973).

– Die Automation der Sicherheit: NADIS, INPOL und BDSG<sup>5</sup> (1968-1978).

– Die rechtliche Ausweitung des Sicherheitssystems (1972 –).

## II. DER WEG VOM BÜRGERSCHUTZ ZUM SCHUTZ VON STAAT UND WIRTSCHAFT (1945-1973)

### 1. Verfassungsschutz und »Staatsschutz«

»Die bitteren Erfahrungen mit Gestapo und Reichssicherheitspolizei« bewogen die Alliierten, das NS-Meldewesen, die Staatsschutzabteilungen der

Polizei und andere Relikte des Nationalsozialismus zu verbieten: fortan sollten Volkspartei und politische Polizei der Vergangenheit angehören, Informations- (Geheimdienst) und Vollzugsfunktion (Polizei) voneinander getrennt sein.

Auch dem Grundgesetz 1949 lag zunächst noch die liberal-rechtsstaatliche Auffassung zugrunde, daß Verfassungsschutz primär »Schutz der Verfassung« bedeute, also den Schutz der Menschen- und Bürgerrechte einschließlich ihrer staatlichen Organisationsformen.

Mit der ökonomisch-militärischen Restauration begann die bekannte Entwicklung, die zur heutigen »Niederlage des Rechtsstaats« führte, wie ein angesehener Jurist kürzlich schrieb<sup>6</sup>: die Wende vom primären Schutz des Bürgers zum Schutz des Staates. – Um wenigstens Einschlägige zu zitieren:

– 1950 gemäßigte Wiedereinführung des Verfassungsschutzes

– 1951 Wiedereinführung der Staatsschutzdelikte

– 1951 Bundeskriminalamtsgesetz (1969 geändert)

– 1954/1956 Bayern bzw. Baden-Württemberg nehmen Verfassungsschutz in den vollzugspolizeilichen Aufgabenkatalog auf; etwa gleichzeitig wird »polizeilicher Verfassungsschutz« zur selbstverständlichen Polizeiaufgabe in den Ländern mit polizeilicher Generalklausel

– 1968 Notstandsgesetze

– 1968 Abhörsgesetz (erweitert 1978).

Die »Kehre« zur Interpretation des Verfassungsschutzes als »Schutz des Staates und seiner Organe« entspricht alter (vordemokratischer) Tradition; seine Identifizierung mit »Staatsschutz« (d. h. seine Verengung auf »Verfassungsschutz«, verstanden als »Schutz des Verfassungskerns«), also der Schutz der »freiheitlichen demokratischen Grundordnung« als Gegenbegriff zu den »liberalen Freiheitsrechten«<sup>7</sup>, widerspiegelt die neue institutionelle Lage: die beginnende Zusammenarbeit von Polizei und »Verfassungsschutz« ungeachtet aller unterschwelliger Rivalitäten.

Damit ermöglichte der wirtschaftliche Aufschwung der BRD, daß sich die kaum gebrochene mehrhundertjährige Tradition der Staatsverherrlichung des deutschen Luthertums (einschließlich des deutschen Idealismus), also der »staatstragenden« ökonomischen und politischen Eliten der Mittel- und Oberschicht, wieder durchsetzte.

Die Beachtung dieser ideologischen Komponente erklärt zahlreiche scheinbar widersprüchliche Erscheinungen der Nachkriegsentwicklung; vor allem die Hilflosigkeit in der Beurteilung und im Einsatz (informations-)technischer Herrschaftsmittel.

### 2. Verfassungs- und »Wirtschaftsschutz«

Der nächste – und folgerichtige – Schritt war die Ausweitung staatlicher Sicherheitsüberprüfungen auf weite Teile der Wirtschaft, erst im staatlichen, zunehmend auch im kommerziellen Interesse.

Bekannt geworden sind unter vielen anderen z. B. Überprüfungen in Hamburger Betrieben seit den 50er Jahren, ohne daß diese auch nur als sicherheitsempfindlich eingestuft worden wären, mit Weitergabe dieser Mitarbeiterdaten an andere Firmen, jedoch ohne Kenntnis der Betroffenen. Derartige Fälle sind hinlänglich publiziert und brauchen hier nicht noch einmal aufgezählt zu werden.

Weniger bekannt ist, daß die Mitarbeiter großer Rechenzentren – gleich ob in Staat oder Wirtschaft – vom Verfassungsschutz durchleuchtet zu werden pflegen. Auch war es noch vor kurzem gang und gäbe, daß Parteien (alle drei großen!) neue Mitglieder überprüfen ließen, und die eine oder andere Gewerkschaft ihre ausgeschlossenen Mitglieder dem Staatsschutz überantwortete – und wenn die Fama nicht trügt, dann lebt der üble Brauch hier und dort auch heute, zumindest auf Ortsebene.

*Weithin unbekannt ist aber, daß diese allgemein als Skandal empfundenen Praktiken in vielen Fällen inzwischen durch geltendes bundesrepublikanisches Recht gedeckt sind.*

Und das kam so:

1. Im Verfassungsschutzgesetz des Bundes von 1950 (BVSG 1950) war die Aufgabe des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) eingeschränkt auf Informationsverarbeitung über »Bestrebungen« gegen die »*verfassungsmäßige Ordnung* im Bund oder in einem Land« usw. (§ 3 Abs. 1).

Hierzu urteilten Schwagerl/Walther<sup>8</sup> aus intimer Eigenkenntnis noch 1968, also 18 Jahre später:

»Der Staat braucht sich nicht die Mittel eines totalitären Systems oder die seiner Feinde aufzwingen lassen, wenn es auch im Einzelfall noch so geboten erscheinen mag. – Im übrigen zeigt die Erfahrung seit 1949, daß die vorhandenen rechtsstaatlichen Möglichkeiten ausreichen, um auch stärksten Angriffen auf Dauer wirksam begegnen zu können.«

2. Demgemäß beschränkte sich der Regierungsentwurf bei der Neufassung des BVSG 1972 zunächst auf die »Klarstellung«, daß *Spionageabwehr* (einschließlich Sicherheitsüberprüfungen!) zu den Verfassungsschutzaufgaben zählten – nun unter der dubiosen Leerformel »Geheimschutz«.

3. Als nächstes wurden »Erkenntnisse« über die Tätigkeit ausländischer (d. h. nichtbefreundeter) Geheimdienste dem Parlament unterbreitet: Man müsse deshalb »unerwünschte (!) Bestrebungen von *Ausländern*« zentral erfassen und »mit nachrichtendienstlichen Mitteln (!) überwachen«, und zwar selbst dann, wenn sie sich *weder* gegen die verfassungsmäßige Ordnung richteten (bisherige Polizeiaufgabe!); *noch* auch nur strafbar seien (!). Submisses wurde eine entsprechende Aufgabenzuweisung in den Entwurf aufgenommen, zugleich eine legitimierende Verfassungsänderung vorgeschlagen.

4. Dem Bundesrat war das nicht genug. Der »*personelle Geheimchutz*« soll ausdrücklich in den Aufgabenkatalog aufgenommen werden, nunmehr aber auch als Sicherheitsüberprüfung *ohne* Bezug auf »Tätigkeiten für eine fremde Macht« (in der Begründung hierzu steht es allerdings anders). Die »Gegen«-Äußerung der Bundesregierung bemerkt die Falle nicht; im

Gegenteil – sie regt sogar an zu prüfen, ob man nicht auch das *Reinigungspersonal* in den Geheimschutz aufnehmen solle.

5. Nachdem man sich »interfraktionell« 1972 auf eine Grundgesetz-Änderung geeinigt hatte, die die »*verfassungsmäßige Ordnung*« durch die konservative Staatsrechtslehrerformel der »*freiheitlich demokratischen Grundordnung*« ersetzte, konnte dieser Rumpfbegriff in das BVS-Gesetzgebungswerk eingehen. Denn dagegen hatte auch die CDU/CSU keine Bedenken, *da er als Gegenbegriff zu den »liberalen Freiheitsrechten« verstanden wurde*. Sie brauchte nur noch um die »*Staatssicherheit*« als weiteres Schutzobjekt ergänzt zu werden – was auch geschah.

6. Um auch noch die *deutschen »Gesinnungsfreunde«* der zu überwachen den Ausländer zu erfassen – so die verführerische Anregung der CDU/CSU-Fraktion, das Kind mit dem Bade auszuschütten –, nahm man nun gleich *alle* Gefährdungen »auswärtiger Belange« der BRD (also z. B. auch auswärtiger wirtschaftlicher Belange!) in den Observierungskatalog auf.

Nun hatten die »ausländischen Geheimdienste« und ihre »deutschen Gesinnungsgenossen« ihre Pflicht zur Durchsetzung weitergehender Interessen im Gesetzgebungsprozeß getan; in der Folgezeit wurden sie als Argument nicht mehr benötigt und verschwanden deshalb wieder im rhetorischen Giftschränk.

7. Wer inzwischen die Rechtsauslegungskünste unserer Dienste kennengelernt hat, wundert sich, daß damals noch weitere Befugnisse des Verfassungsschutzes für erforderlich gehalten wurden. Doch in der Tat, es fehlte noch der »*sachliche Geheimchutz*«, inzwischen da und dort und ohne Geheimniskrämerei schlicht »Objektschutz« geheißt, nämlich die Mitwirkung bei »technischen Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz von geheimhaltungsbedürftigen . . . Gegenständen« in Staat *und* Wirtschaft (BVSG 1972, § 3 Abs. 2 Ziff. 3).

Als wäre es nie anders gewesen – mit einem Male zählt auch die Abwehr von *Wirtschaftssabotage* zum Verfassungsschutz!

Nur noch ein »öffentliches Interesse« ist für diesen Geheimchutz erforderlich, eine »öffentliche Einrichtung« braucht es nicht mehr zu sein, und »dringend« erst recht nicht.

8. Der krönende Abschluß ist jedoch die in Ziff. 1 und 2 verankerte universale *Überprüfungsbefugnis* gegenüber Personen, die sich Geheimnisse verschaffen *könnten* oder an »sicherheitsempfindlichen Stellen« beschäftigt sind oder werden *sollen* – also in weiten Teilen der Wirtschaft.

Bedenkt man, daß dazu schon in der amtlichen Begründung die kommunalen Versorgungsbetriebe, Transport- und Kommunikationseinrichtungen, Rüstungsunternehmen, Zulieferer usw. zählen; veranschlagt man zusätzlich, daß für diese Machtfülle der *Einsatz aller »nachrichtendienstlichen Mittel«* ausdrücklich rechtlich zugelassen ist (§ 3 Abs. 3 Satz 2 – sie waren ursprünglich nur dem BKA zugestanden worden, BKA-G 1951 § 3 Ziff. 3),

dann begreift man, warum bei den Ämtern für Verfassungsschutz (ÄfV) Haushaltssteigerungen »einmalig in der Behördengeschichte« (»weltweit«?) erforderlich wurden. Vermutlich würde es sich angesichts dieser uferlosen Generalklauseln lohnen, eine Negativliste kleinständischer Betriebe zu fertigen, die sicher nicht unter die Überprüfung fallen können . . .

Überblickt man diese wahrhaft atemberaubende Entwicklung, mit ihrem fein gestrickten Muster von gezielter Des- und Information, geschickt über das Ziel hinausgreifenden Formulierungshilfen für Bundestags- und -ratsausschüsse, lanciert von interessierten Ministerialen in Kollusion mit den Diensten, dann kann man nur noch von einem Lehrstück sprechen. (Wen wundert es dann noch, angesichts dieser parlamentarischen Misere, wenn die Bonner Abgeordneten sich durch die Geheimdienste überwachen lassen, statt umgekehrt, und ohne daß es zu einem Aufschrei der Empörung kommt!)

Beschämend ist nur, daß der Deutsche Bundestag ein solches Monster wie das Verfassungsschutzgesetz neuer Fassung vom 7. August 1972 Gesetz werden ließ, unbeschadet der zusätzlichen Erkenntnis, daß auch die »gemeinsamen Richtlinien« über die Zusammenarbeit des Verfassungsschutzes mit den beiden anderen Geheimdiensten den Abgeordneten nicht zugänglich sind.

Doch zur Würdigung dieser zusätzlichen Form einer informatorischen Kooperation bedarf es eines Blicks auf die inzwischen begonnenen »Bestrebungen« zur Rationalisierung des Sicherheitsbereichs mit Hilfe der Automation.

Übrigens hatte man parallel (1973) auch das *Bundeskriminal(polizei)amts-gesetz* den »neuen« Staatsfunktionen angepaßt: die Beschränkung auf »kriminal«-polizeiliche Verbrechensbekämpfung im alten BKA-Gesetz von 1951 (§ 2 Ziff. 1) fiel 1973, wiederum anscheinend vom Parlament un bemerkt, weg – es blieben die »polizeilichen« Befugnisse. Damit war auch der juristische Weg frei für die »Staatsschutzabteilung« des BKA, wie in den Landes-»Kriminal«ämtern. (Denn seit alters<sup>9</sup> gliedert sich die Polizei in die politische und die Kriminalpolizei!)

### III. DER AUFBAU DER INFORMATIONSSYSTEME NADIS, INPOL, DISPOL USW.

#### ODER: DIE AUTOMATION DER SICHERHEIT (1968-1978)

Die Hypothese, die den folgenden Ausführungen zugrundeliegt, behauptet, daß ein derart vollendetes Sicherheitssystem notwendigerweise ein ebenso perfektes Überwachungsinstrumentarium bereitstellt, das zum Sicherheitsrisiko für den Bürger und seine Verfassung zu werden droht. Ihre

Plausibilität folgt aus einer Verbindung technisch-empirischer und rechtlicher Betrachtung. Ihre Erläuterung begegnet naheliegenden Schwierigkeiten, die sich aus dem Charakter des Sicherheitsbereichs ergeben:

– Weniges ist veröffentlicht, einiges zu erschließen, vieles widersprüchlich oder bewußt irreführend publiziert; weite Bereiche sind sogar ganz der Allgemeinheit vorenthalten. Allzu häufig ist man auf ein unwürdiges Puzzlespiel angewiesen, das informatisches und juristisches Wissen mit sozialwissenschaftlichen Vermutungen zu kombinieren gezwungen ist.

– Diesem *Informationsproblem* steht eine nicht minder gewichtige *institutionelle Schwierigkeit* verstärkend zur Seite: der Sicherheitsbereich ist überwiegend von wohlmeinenden Staatsdienern alter und ältester Schule und sich ihres Wertes bewußten Technokraten ausgebaut worden, gegen deren geballten guten Willen schlecht argumentieren ist.

– Die *methodische* Frage ist weit schwieriger: Nur eine Systemanalyse des gesamten Geheim- bzw. Sicherheitsbereichs erschließt die Funktion der Teile für das Ganze, und damit auch die potentiellen Risiken. Details für sich erscheinen häufig mehr oder minder harmlos oder sogar zweckmäßig. Das gesamte System hat jedoch seine eigenen Gesetze.

– Schließlich verlangt der *technische* Aspekt spezifische Berücksichtigung. Es geht eben nicht einfach um einen freundlich-harmlosen »Commissar Computer«, sondern um ein höchst komplexes Gebilde, das in sich vereint:

– den Verbund mehrerer Informationstechnologien, von elektronischer Datenverarbeitung (EDV) über fortgeschrittene optische u. a. Speichertechniken und Textverarbeitung bis zur Schmal- und Breitbandkommunikation, immer mehr ergänzt durch Sensoren (»künstliche Sinnesorgane«);

– eine nicht leicht zu entschlüsselnde Kombination von Dokumentations- und Informationssystemen höchst verschiedener Herkunft und Organisationshöhe, verbunden mit raffinierten Rasterprogrammen;

– ein verwirrendes Mosaik rechtlicher und politischer Absicherungen, Verbindungen und Erweiterungen.

Nur eine interdisziplinäre Zusammenschau dieser Faktoren ergibt eine einigermaßen verlässliche Grundlage für die Bewertung unter dem Aspekt der Hypothese.

Der Geheimbereich in seiner jetzigen Ausbaustufe umfaßt die Geheimdienste und ihr Informationssystem NADIS, drei Gruppen von Informationssystemen der Polizei, namentlich INPOL und deren Kommunikationssystem »DISPOL«<sup>10</sup>, zahlreiche weitere Behörden und Datenbanken.

#### 1. NADIS (1968-)

Inzwischen war die zweite Entwicklungslinie schon in vollem Gang: die Informationsautomation.

Seit Ende der 50er Jahre hatte die automationsunterstützte »Datenverarbeitung« ihre militärische Herkunft und ihre überwiegend naturwissenschaftlichen Verwendungen überschritten und begann – zunächst noch in sehr primitiver Organisationsform – ihren Siegeszug als universal einsetzbare Großtechnik zur Maschinisierung geistiger Arbeit; zuerst in den großen

Städten eingesetzt für die Erledigung von Massenarbeiten, dann auch für individuelle Verwaltungszwecke.

Obwohl die Länder – und erst recht der Bund – auf Ministerialebene erst ein Jahrzehnt später die Bedeutung der Automation voll erkannten, errichtete man noch vor 1970 NADIS, das gemeinsame Nachrichtendienstliche Informationssystem der drei Geheimdienste, und regelte die informationelle Zusammenarbeit mit (wiederum unveröffentlichten) Richtlinien.

Eine der kargen Informationen, die über NADIS in die Öffentlichkeit gelangt sind, stammt von Dammann<sup>11</sup>, einem der wenigen einschlägig Sachkundigen:

»Der von den Nachrichtendiensten erreichte Stand der Computerisierung (muß) alarmierend wirken. Völlig unbemerkt von der Öffentlichkeit haben sie es verstanden, das vermutlich größte und elaborierteste Informationssystem innerhalb der öffentlichen Verwaltung aufzubauen.«

Die *Rechtsgrundlage* für dieses »in der Welt beispiellose nachrichtendienstliche Informationssystem« (Maihofer schon 1975) ist allerdings zweifelhaft.

Zwar statuiert das BVSG in § 3 Abs. 1 die Aufgabe der nachrichtendienstlichen Informationsverarbeitung, aber nur für seine eigenen Aufgaben, nicht für die Datensammelei zugunsten des ohne Rechtsgrundlage operierenden BND oder gar des MAD, über den die Daten der Wehr(un)willigen ins gemeinsame System fließen, angereichert mit den üblichen Psychotests und Fragebogeninhalten.

Hinsichtlich der *Datenquellen* fehlen verständlicherweise verlässliche Nachrichten fast völlig.

Die letzte umfassendere Veröffentlichung von Schwagerl/Walther von 1968<sup>12</sup> nennt als rechtmäßige (!) Datenlieferanten »ohne Anspruch auf Vollständigkeit«: Amtsgerichte, Staatsanwaltschaften, Ordnungsbehörden, Strafanstalten: je mit ihren Registern; Kriminalpolizei, Kfz-Bundesamt, Kfz-Zulassungsstellen, Wahlbehörden: hinsichtlich aller Akten und sonstiger Unterlagen; Bundes- und Länderarchive, Aufnahmehäuser, Bibliotheken (für Dissertationsverzeichnisse); Paßämter, Auslandsämter, Bundesverwaltungsamt, Auswärtiges Amt: für Ausländer; alle Gerichte, Staatsanwaltschaften, Gewerbe- und Ordnungsämter, Berufsgenossenschaften, Krankenkassen, Innungskassen und sonstige Sozialversicherungsträger: hinsichtlich ihrer Akten. Rechtsgrundlage sei insoweit § 1 BVSG a. F. – Schließlich Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Ärzte- und Anwaltskammern, Industrie- und Handelskammern, Berufsverbände, Flüchtlingsverbände, Soldatentraditionsverbände, Sportvereine; abschließend Nachbarn, Vermieter, Freunde und Bekannte. Rechtsgrundlage sei hier § 3 BVSG. –

Die Fülle der Datenlieferanten dürfte in der Zwischenzeit – jedenfalls bis

zum BDSG – kaum abgenommen haben: hinzu kamen mindestens die inzwischen installierten Datenbanken dieser öffentlichen und privaten Stellen.

## 2 INPOL (1972)

Wesentlich bekannter geworden ist das »Informations- und Auskunftssystem der Polizei« (INPOL). Sein Aufbau begann – neben einer bunten Vielzahl von Länderentwicklungen – mit einem EDV-Fahndungsnetz des Bundes 1970. Auf Drängen des Innenministeriums wurde das BKA durch IMK-Beschluß vom 27. Januar 1972 zur EDV-Zentralstelle für einen Bundesländer-Informationsverbund bestimmt<sup>13</sup>. Bereits Ende des gleichen Jahres wurden die ersten Personenfahndungsanlagen an Flughäfen und Grenzübergangsstellen in Betrieb genommen.

Im nächsten Jahr wurde die (deklaratorische) Rechtsgrundlage durch Novellierung des BKA-Gesetzes nachgeschoben.

Um den inzwischen äußerst komplizierten Aufbau des gesamten Polizeiinformationssystems zu verstehen, muß man drei recht unterschiedliche Subsysteme auseinanderhalten:

- die gemeinsamen Datenbestände des vom BKA geführten Verbundsystems INPOL der Polizei, des Bundes und der Länder;
- die eigenen Datenbestände des BKA, die nicht dem Verbund angeschlossen sind;
- die eigenen Datenbestände der Landeskriminalämter (LKÄ), die nicht dem Verbund angeschlossen sind.

Zur Verdeutlichung beschränke ich mich zunächst im wesentlichen auf die nötigen Angaben zu INPOL. Doch unterschätze man auch nicht dessen Komplexität: »Den Gesamtüberblick über das System haben nur noch wenige«, teilte noch vor kurzem Maihofer seinen Länderkollegen mit . . .

### a. Kurzbeschreibung

1. INPOL hat die *Aufgabe*, alle benötigten Informationen für jeden Polizeibeamten und für andere Benutzer an jede Stelle des Bundesgebietes (und, wo für nötig befunden, des Auslands) in jederzeitiger Auskunftsbereitschaft (»Tag und Nacht«) über alle Personen und sonstigen polizeibekanntem Sachverhalte zu geben.

2. Die *technische Realisierung* dieser Aufgabe bedient sich fast des gesamten Repertoires der neuen Informationstechnologien. Für das INPOL-System sind zur Zeit achtzehn Großrechner (von Siemens und IBM) installiert, z. T. aus Sicherheitsgründen im Doppelbetrieb. Sie stehen beim BKA, den LKÄ und »bei anderen Stellen« (z. B. in Hamburg bei der Finanzbehörde).

Diese Rechenanlagen fungieren für die meisten Dateien sogar im Echtzeit-Rechnerverbund.

Bremen und das Saarland haben keine eigenen Rechner; Baden-Württemberg benützt seinen eigenen Rechner für »andere Zwecke«; diese drei Länder sind direkt mit dem BKA verbunden.

Der Zugriff auf die Datenbestände erfolgt (nach Stand August 1978) mittels 1400 Datenendstationen verschiedener technischer Zurüstung:

- Fernschreiber
- Datensichtgeräte und Videoanlagen (z. B. an Grenzübergängen)
- Datenfunkgeräte (auch für Auslandseinsatz und Funkstreifen)
- neuestens Kleinstgeräte (Taschenfunkterminals) für Polizeibeamte »zu Fuß«.

Von diesen sind ca. 520 direkt an das BKA angeschlossen, einige wenige davon (70, überwiegend in den Staatsschutzabteilungen der LKÄ) sogar an die geheimen PIOS-Dateien zur Terrorismus-(usw.)bekämpfung. Die restlichen Geräte laufen über die polizeilichen Landesrechner.

Sie sind lokalisiert bei Polizeidienststellen; in Flughäfen; an den Grenzen; bei der Bundesbahn; auch in Hubschraubern; z. T. in Funkstreifen; künftig sogar beim einzelnen Polizeibeamten unterwegs.

3. Das gesamte System ist sternförmig angeordnet. Sein arbeitsteilige *Organisation* verbindet dezentrale und zentrale Elemente: Das BKA verfügt über einen Grundbestand an Daten und Programmen sowie Rechnerleistung für Bund- wie Länderpolizeien; die LKÄ übernehmen den größten Teil der Datenerfassung. Daneben halten sie in Parallelspeicherung (!) die INPOL-Daten und -Programme vorrätig (neben Eigenentwicklungen).

4. Das *Updating* (Eingabe neuer Daten und Pflege der Altbestände) geschieht dezentral durch den örtlichen Sachbearbeiter (Besitzerprinzip); seine Eingabe in den Landesrechner verändert gleichzeitig die entsprechenden Dateien im BKA; zugleich werden im Rechner-Rechner-Verbund ohne weiteres menschliches Zutun vom BKA die entsprechenden Dateien in den anderen LKÄ korrigiert – eine phantastische technische Leistung, wenn man bedenkt, daß die acht Landesrechner z. T. mit unterschiedlichen Betriebs-, Datenbank- und Steuersystemen arbeiten.

5. Das *Datenvolumen* ist überaus eindrucksvoll: Ursprünglich gab das BKA an, ca. 200 000 Personensätze gespeichert zu haben; im Herbst vorigen Jahres nannte BKA-Präsident Herold aber eine Million, während seine Mitarbeiter<sup>14</sup> bereits zu Anfang vorigen Jahres 1,75 Millionen konzedierten; gegenüber dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz (»BfD«) Bull gab er schließlich neuestens 2 Millionen Erfaste zu. In Wirklichkeit ist aber auch das nicht wahr: schon die Photosammlung enthält 1,9 Millionen, die Fingerabdrucksammlung 2,1 Millionen, das BKA insgesamt (laut Baum) »mehr als drei Millionen«, während *Die Zeit* 4,7 Millionen (und 3 100 Organisationen) zählt.<sup>15</sup> Falls, wie für das vergangene Jahr vorgesehen<sup>16</sup>,

auch die Länder-Datenindices (»LDI«) übernommen worden sind, dürften es jedoch um 10 Millionen Personensätze sein; denn bisher waren ca. 80% der Polizeidaten regional gespeichert, nur 20% wegen überörtlicher Bedeutung beim BKA. (Diese Zahl ergibt sich ebenfalls, wenn man den Maihofer-schen Ausbauplan hochrechnet.) *Dabei handelt es sich aber lediglich um die aktiven Daten; unberücksichtigt sind die zugriffsfähigen »inaktiven« (= archivierten) Bestände. Sie dürften noch einmal den gleichen Umfang haben.*

Analysiert man die ursprünglichen Zahlen, so sind die Widersprüche augenfällig: Von den zugegebenen zwei Millionen fallen nach Auskunft von Bull (und im wesentlichen übereinstimmend mit den inzwischen ein Jahr alten Zahlen von Herold) 186 000 auf Personenfahndung (davon ca. 100 000 Ausländer, 46 000 auf Grund richterlichen Haftbefehls Gesuchte, 44 000 als Beschuldigte oder Zeugen Gesuchte, schließlich 5500 zur (BEFA-) Beobachtung Ausgeschriebene – die Summe ist also größer als die behauptete Gesamtzahl von 186 000!). – Verlässlicher sind anscheinend die Angaben der bereits genannten Mitarbeiter des BKA: hiernach pendeln die Fahndungsdatensätze seit etwa 1976 um die 250 000, davon 145 000 zur Festnahme (die übrigen Angaben, außer BEFA, etwa gleich hoch).

Zu beachten ist, daß es sich hierbei ebenfalls lediglich um die »aktiven« Fahndungssätze handelt; insgesamt sind zur Zeit allein ca. 2 Millionen Personen in den aktiven und »gelöschten« *Fahndungsdatensätzen* enthalten. Naturgemäß ist Genaueres nicht zu erhalten. Rechnet man hoch und berücksichtigt man die Rechnerkapazität, dann wird man nicht allzu fehl gehen in der Annahme, daß zumindest in Bälde ein zweistelliger Prozentsatz der Bundesbevölkerung polizeilich gespeichert und »in Echtzeit« an jedem Ort der Bundesrepublik für die Polizei und sonstige angeschlossene Stellen greifbar ist.

6. Dies bedingt einen sehr hohen *Verwaltungsaufwand*; man veranschlagt für Ende 1977 ca. 180 Millionen Ein-/Ausgaben, also 500 000 pro Tag, wovon ca. 75 Millionen pro Jahr auf Nachfragen entfallen. Diese Datenbewegungen haben eine stark steigende Tendenz.

7. *Als Benutzer angeschlossen* sind derzeit neben der Polizei (BKA, LKÄ, Polizeidienststellen der Länder) auch

- der Bundesgrenzschutz (mit 10 Anschlüssen)
- die Bundesbahnpolizei (ebenfalls mit 10 Anschlüssen)
- das Zollkriminalinstitut (2 Anschlüsse)
- zwei Staatsanwaltschaften (außer für die BEFA-Dateien)
- der Verfassungsschutz (und über ihn auch MAD und BND) (neuerdings nach Angabe des BKA<sup>17</sup> abgeschaltet)
- einige ausländische Polizeidienststellen, z. B. Jugoslawien, Schweden (für die Sachfahndung; vor allem PKWs)
- INTERPOL (mit 8 Anschlüssen).

Es dürfte klar sein, daß ein Gutteil dieser Anschlüsse gegen geltendes Recht verstößt (gegen das BKA- und das Bundesdatenschutzgesetz); so vor allem

die Anschlüsse von ausländischen Polizeidienststellen (auch die »Sachfahndung« enthält personenbezogene Daten, ferner die Verbindung zum Verfassungsschutz). Die tatsächlichen Zugriffsmöglichkeiten und die rechtlichen Zugriffsbefugnisse gehen also nach wie vor weit auseinander.

8. Die *Kommunikation* zwischen dem BKA, den LKA und den anderen angeschlossenen Stellen wird derzeit durch drei *Sonderübertragungsnetze* für Ton, Bild und Daten ermöglicht: mittels

- Richt- und Langwellenfunk
  - 60 000 km Leitungen zu Endgeräten verschiedener Art
  - mindestens 10 000 km verlegte Breitbandkabel (andere Quellen sprechen von wesentlich höheren Zahlen)
  - Telebild (bereits 1973 fanden Tests zur Übertragung von Fotos nach Brasilien (!) und Südafrika (!) statt)
  - Datenfunk (weltweit; so lief etwa die Zielfahndung der BRD-Polizei in Schweden, Großbritannien, Niederlande, Frankreich, Schweiz, Dänemark, Jugoslawien, Österreich, Bulgarien, also auch in Ländern des »Ostblocks«).
- Da die Sonderübertragungsnetze »auf dem Dienstweg«, also hierarchisch, benützt werden müssen, sind sie häufig zu langsam. Sie werden darum vorrangig durch ein einziges Kommunikationssystem namens DISPOL (»Digitales Integriertes Breitband-Sondernetz der Polizei für Sprache, Bild, Daten«) ersetzt. Sein Verhältnis zu INPOL ist klar: INPOL sammelt, speichert und verarbeitet, DISPOL überträgt die Daten.

Im Gegensatz zum sternförmigen INPOL-System ist dieses System vermascht ausgelegt, mit programmierbaren Netzknoten und Direktkommunikation einschließlich automatischem Umwegverkehr; es wird also ermöglichen, daß alle Polizeistationen der Bundesrepublik (einschließlich der fahrenden und fliegenden) ohne Einschaltung des BKA auf alle Daten, Bilder und Texte – unabhängig vom Ort ihrer Speicherung – direkt zugreifen können. Zugleich werden vollautomatisch alle Abfragen und Datenbewegungen dokumentiert und archiviert (in Berlin bereits für INPOL realisiert).

#### b. Teildatenbanken

Die *wichtigsten Teilsysteme* von INPOL, überwiegend als verschieden organisierte Dokumentationssysteme ausgestaltet, z. T. aber auch mit hochgezüchteten Raster- und Simulationsmethoden verfeinert, sind derzeit (neben zahlreichen weiteren Subsystemen):

1. *ZPI: der Zentrale Personenindex*: ZPI gibt an, wo eine Information über wen aufzufinden ist, sei es in den INPOL-Dateien des Bundes oder denjenigen der Länder. Die Einbeziehung der entsprechenden Länderpersonenindizes (LPI) in das Bundespolizeiinformationssystem soll 1979 abgeschlossen sein. Die Antwort wird im Rechner-Rechner-Verbund innerhalb von weniger als 10 Sekunden gegeben. Er enthält zur Zeit ca. 2 Millionen Einträge, wie erwähnt. Die Funktion des ZPI ist die eines universalen

Suchmerkmals für alle polizeibekanntenen Personen; also die eines *polizeilichen Superpersonen kennzeichens*: Es ermöglicht nicht nur die Identifizierung von einzelnen Personen, sondern auch die Zusammenführung und den Austausch aller Dateien über diese Personen, unabhängig von den Ländergrenzen oder Zuständigkeiten (letzteres freilich im Rahmen der bisherigen »Amtshilfe«-Praxis). Daneben enthält der ZPI auch gewisse aktuelle Hinweise zur Person, ist also *kein* reines Fundstellenregister.

2. *PIOS-Verfahren – über Personen, Institutionen, Objekte und Sachen*: Das 1975 eingeführte geheime Teilsystem von INPOL wird insbesondere im Bereich des Staatsschutzes eingesetzt. Offiziell heißt es »Zentrale Fundstellendokumentation in umfangreichen Ermittlungskomplexen«, enthält also ein elektronisches Fundstellenregister aller bisherigen Ermittlungsakten und -dateien.

Allein im Terrorismusbereich wurden dergestalt 12 Millionen Blatt Akten, die bei Bund und Ländern seit 1972 anfielen, auf diese Weise erschlossen. Alle darin vorkommenden Personen (z. B. Zeugen, Sympathisanten, Bekanntschaften; einschließlich Merkmalen: Gewohnheiten, Telefonnummern, Bluttests, Haar- und Stimmproben, Fingerabdrücke, Gebißformeln, Verhaltensweisen: z. B. Minoxkäufer), Sachen (z. B. Waffen), Institutionen (RAF, 2. Juni usw.) und dergleichen wurden gespeichert.

Bemerkenswert ist auch, daß PIOS das Verbindungsstück zu NADIS ist, so daß insoweit die Datenbanken von Polizei und Geheimdiensten eine logische Einheit darstellen:

- die PIOS-Dateien enthalten Hinweise, ob, wo und wieviel in NADIS gespeichert ist;
- umfangreiche Datenbestände aus NADIS wurden direkt in PIOS übernommen;
- vor allem wurden PIOS und NADIS »kompatibel« geplant und eingerichtet.

Damit ist auch klar, daß die Behauptungen, es handle sich lediglich um ein Fundstellenregister und nichts anderes und auch der Verfassungsschutz kenne lediglich die Fundstellen und müsse ebenso anfragen wie jeder andere, unwahr sind; PIOS ist inzwischen längst ausgebaut als »Arbeitsdatei«, nämlich als derzeit vierdimensionale, künftig sogar »fünfdimensionale hochintelligente Fundstellen- und Recherchendatei für Großverfahren«. Dies wurde übrigens auch dem Deutschen Bundestag verschwiegen (BT-Dr. 8/1666).

Datentechnisch sind an den Personendatenstammsatz die anderen Daten angekettet, wobei aber jedes Glied dieser Kette gesondert abgefragt werden kann. Es können also alle Personen, die ein bestimmtes Datenelement oder eine Kombination davon tragen, herausgesucht werden; entsprechend Institutionen, oder Relationen (Strukturen).

3. *Beobachtende Fahndung (BEFA)*: Besonders bekanntgeworden ist die »Beobachtende Fahndung«, namentlich BEFA-7 für die Terroristenbe-

kämpfung. Sie ist seit 1974 eingerichtet. (Daneben ist speziell interessant BEFA-9 für »polizeiliche Großlagen«, etwa bei KKW-Demonstrationen.)

Ein Subsystem ist BEFA-7-K: die 6000 Kontaktpersonen und Reisebegleiter der angeblich 1100 von BEFA-7 Erfassten. Sie wurden übrigens dem Verfassungsschutz mitgeteilt, der hieraus ca. 500 Personen herausfilterte und in NADIS übernahm.

Rechtliche Kriterien darüber, wer unter welchen Voraussetzungen aufgenommen oder ausgeschieden wird, sind nicht bekannt. »Naturwüchsige« Grenze ist die Arbeitskapazität des zuständigen Sachbearbeiters, der alle einlaufenden Hinweise auswerten muß.

Mit BEFA-7 und PIOS geschahen einige der spektakulären Aktionen, die in der Öffentlichkeit anlässlich der Schleyer-Entführung bekannt wurden; so die Erfassung von

- (mindestens) 3000 Grenzgängern zu einem westlichen Nachbarstaat zwischen 25 und 35 Jahren während eines gewissen Zeitraums
- 1500 gleichaltrigen Klienten von Wohnungsmaklern
- allen gleichaltrigen Mietern von PKWs
- allen gleichaltrigen Hochhausbewohnern im ganzen Bundesgebiet
- allen Anwaltsbesuchern bei verdächtigen Personen
- Käufern von Lufthansa-Flugscheinen (?)
- ZVS-gespeicherten Studenten (angeblich).

Man ließ diese Bänder mit den bereits gesammelten PIOS-Daten auf Platte parallel laufen, um weitere Informationen zu gewinnen.

4. *Archiv – das Lösungsproblem:* Das umfangreichste Teilsystem von INPOL wurde bisher öffentlich noch nicht angesprochen: das Archiv. Entgegen früher häufig geäußerten Behauptungen von hoher und höchster Stelle werden bisher polizeiliche und Verfassungsschutzdaten grundsätzlich nicht gelöscht. Während noch 1968 die Handkarteien des Verfassungsschutzes wegen mangelnder Beherrschbarkeit nach zwei Jahren angeblich vernichtet wurden, werden heute normalerweise (die Praxis variiert von Land zu Land und innerhalb der einzelnen Teilsysteme) die Dateien nicht vernichtet, sondern auf langsameren Speichern archiviert; und zwar in einer Form, daß sie jederzeit reaktiviert werden können.

Nur von wenigen Datenbeständen (z. B. anscheinend denjenigen der »Grenzüberschreiter«) ist bisher relativ sicher bekannt, daß sie im Sinne des Bundesdatenschutzgesetzes »gelöscht«, d. h. für alle Zeiten unverwendbar gemacht worden sind.

Diese zuerst im *Spiegel* Ende vorigen Jahres gemachte Behauptung wurde übrigens inzwischen auf Anfrage von BMI-Staatssekretär Hartkopf in anerkennenswerter Deutlichkeit bestätigt.<sup>19</sup> Derzeit sind Überlegungen im Gange, welche Lösungsfristen man der Polizei zumuten könne.

Doch die Zeit eilt; zwar trifft es zu, daß die Archivbestände derzeit so umfangreich sind, daß sie nicht ausgewertet werden können. Doch macht der Preisverfall und vor allem die unvorstellbare Leistungssteigerung insbesondere schneller Speicher in wenigen Jahren diesen Bürgervorteil wieder zunichte. Damit erklärt sich die derzeit funktionslose Archivierung zwanglos als auch sonst branchenübliche Antizipation des technischen Fortschritts.

5. *Die polizeilichen Länder-Informationssysteme:* Hier ist ein Blick auf die Informationssysteme der Landeskriminalämter angebracht, da sie (künftig?) über den ZPI »weltweit« (und untereinander!) erschlossen werden. Sie verfügen über z. T. bemerkenswert umfangreiche eigene Bestände an personenbezogenen Daten und z. T. überlegene Auswertungsprogramme. Man schätzt ihr Datenvolumen auf das Vierfache von INPOL (neben den doppeltgespeicherten INPOL-Daten). Vermöge ihrer extrem zurückhaltenden Informationspolitik haben die LKÄ es bisher stets verstanden, das öffentliche Interesse auf dem – trotz allem vergleichsweise weit offeneren – BKA ruhen zu lassen.

Sie betreiben eigene Informationssysteme mit klangvollen Namen (z. B. Hessen: HEPOLIS; Nordrhein-Westfalen hat ein SPUDOK; ein POLAS gibt es in Hamburg und Niedersachsen<sup>20</sup>), die z. T. im allnächtlichen Datenaustausch mit INPOL stehen.

Die genauen Datenmengen wurden bisher nur für Hessen und Hamburg bekanntgegeben; in Hessen sind knapp eine Million Personen erfaßt, davon 264 000 zur Fahndung; in Hamburg 320 000 Personen (offizielle Angabe); für Schleswig-Holstein nimmt man 700 000 polizeilich gespeicherte Personen an; Nordrhein-Westfalen hat sogar alle Polizeiakten auf EDV übernommen und speichert sie nach und nach auch in INPOL ein.

6. *Sonderdateien:* Aufschluß über die »Philosophie« von INPOL geben einige spezielle Dateien und Programme, sie zeigen besonders deutlich den Grundgedanken von INPOL, möglichst jede Person aufgrund mehrerer voneinander unabhängiger Identifikatoren zeit- und raumunabhängig identifizieren sowie risikospezifisch isolieren zu können (für letzteres stehen etwa die Wohngemeinschaften- und Störerd Dateien):

– Nicht zu Unrecht stolz ist man auf die in der Tat einmalige *Fingerabdruckdatei*, die es gestattet, Teile eines Abdrucks irgendeines Fingers (etwa von einem bei einer Demonstration mitgeführten Transparent) aus 3,4 Millionen gespeicherten Fingerabdrücken von zur Zeit mehr als 1,8 Millionen erkennungsdienstlich behandelten Personen in 120 Sekunden herauszusuchen. Nimmt man hinzu, daß nunmehr über Laserlicht selbst Fingerprints auf Stoffen und ähnlichen Oberflächen noch nach Jahren sichtbar gemacht werden können . . .

– Ebenfalls im Aufbau befindet sich *BIPOL*, die Digitalisierung der umfangreichen Fotosammlungen des BKA und der LKÄ, um zusammen mit anderen Beständen einen binnen Sekunden aktualisierbaren zentralen Bildspeicher mittels DISPOL zum Direktzugriff aller Angeschlossenen bereitzuhalten.

– Weit fortgeschritten sind auch die Versuche, die persönliche *Handschrift* so zu analysieren, daß sie (auch verstellt!) automatisch aus Millionen anderen Handschriften herausgesucht werden kann.

Man wird diese Forschungen richtig deuten, wenn man sie vor dem Hintergrund der »Bestrebungen« der Bundespost zur automatischen Analyse von manuellen *Briefadressen* sieht, was die Überwachung der geschriebenen Kommunikation bedeuten würde.

Man wird diese Forschungen richtig deuten, wenn man sie vor dem Hintergrund der »Bestrebungen« der Bundespost zur automatischen Analyse von manuellen *Briefadressen* sieht, was die Überwachung der geschriebenen Kommunikation bedeuten würde.

Hier liegt auch der Grund, warum man scheinbar paradoxerweise bei der kürzlichen Einführung der *Hotelmeldepflicht* weniger auf der Ausweisvorlage bestand als auf der handschriftlichen Ausfüllung der Meldezettel.

– Besonders reizvoll für versierte Freunde der Technik, und eigener Aufmerksamkeit des Lesers empfohlen, ist ein inzwischen anscheinend abgeschlossener Forschungsauftrag des BKA zur Durchführung *schneller Stimmabdruckerkenntnisse*. Mit ihrer Hilfe kann jeder auf irgendeinem Tonträger Erfasste auf Lebzeiten an seiner Stimmspur identifiziert werden, auch wenn er verstellt per »Schmalbandkommunikation« (Telefon) spricht, seine Stimme mittels einer Operation entstellt oder durch natürliche Alterung verändert.

Im Einzelfall wird sie anscheinend schon heute durchgeführt, etwa bei Entführungsfällen oder beim Abhören Westberliner Telefonzellen; als modifiziertes Massenverfahren scheint sie im Abhördienst zu funktionieren.

Bei Benutzung schneller Spezialrechner kann man dann in Zukunft automatisch eine gesuchte Stimme unbekannter Persönlichkeit aus Tausenden gleichzeitig laufender Telefongespräche herausfiltern und individuell identifizieren. (Dann werden die bekannten amerikanischen Tonbandgeräte, die automatisch bei der telefonischen Nennung des Wortes »Marx« ansprangen, nur noch als technisches Kinderspiel belächelt werden.)

Wie man in den Jahren nach 1960 Flugblätter und Demonstrationsfotos sammelte und auswertete, um sie später bei sogenannten Anhörungen zu präsentieren, so sammelt man also heute Handschriften, Stimm- und Fingerabdrücke, in der sicheren Erwartung, daß technischer Fortschritt und politischer Wandel in angemessener Weise derartige Vorausschau honorieren werden.

Hier ist es notwendig, angesichts etwaiger spektakulärer Details sich auf das Prinzipielle zu besinnen: die unbemerkte massenhafte Erfassung und Verarbeitung individueller und kollektiver Lebensäußerungen für unbekannte Zwecke; zudem ohne die »Chance des Vergessens«, und mit Rückkopplung auf alle Möglichkeiten aller anderen Teilsysteme des Apparats.

#### c. Weiterer Ausbau

Der weitere Ausbau von INPOL und seiner Verbindungen läßt den gegenwärtigen Stand als *Anfangsstadium* erkennen.

1. Für die Aufstockung der *Hardware* ist besonders der Anschluß von mehr als 10 000 weiteren Endgeräten beabsichtigt, für »jedes Polizeirevier« und jede Funkstreife. Damit rückt das Endziel der Allgegenwärtigkeit polizeilicher und geheimdienstlicher Information in greifbare Nähe; denn jedes Endgerät bedeutet prinzipiell die Verfügbarkeit des Gesamtinhalts von INPOL einschließlich seiner Anschlüsse – je nach Programmierung.

2. Neben den bereits erwähnten Ausbauplänen BIPOL (Bildinformations-

system) und DISPOL (Kommunikationssondernetz) ist vor allem auch der geplante *internationale »Vollverbund«* (!) mit den Interpol-Mitgliedsländern als weiterer Entwicklungsschwerpunkt ins Auge gefaßt – übrigens ein kaum faßlicher Verstoß gegen Verfassung und Recht.

3. Über den weiteren Gesamtausbau des Informationssystems streiten sich mehrere Konzeptionen; sie reichen von der Zentralisierung aller Daten und Programme beim BKA über das BKA als Service-Rechenzentrum für die Länder bis zur völligen Ausschaltung des BKA mittels gegenseitigen Direktzugriffs aller beteiligten Landeskriminalämter auf alle Dateien. Man scheint sich auf eine mittlere Kombination geeinigt zu haben.

Jedenfalls stehen für den weiteren Ausbau von INPOL und DISPOL allein vom Bund für die nächsten vier Jahre 55 Millionen DM bereit.

Dies bedeutet aber – nach jeder Version – das Entstehen einer bundesweiten virtuell einzigen logischen Datenbasis mit technisch unbeschränktem Datenfluß und ubiquitärem Zugriff der zahlreichen Benutzer, also die allseitige und allortige Erreichbarkeit aller Bundesbürger und -gäste für den Geheimbereich.

#### d. Datenquellen

Die polizeilichen Datenquellen verdienen eine eigene systematische Abhandlung, wovon hier keine Rede sein kann. Nur einige Schwerpunkte seien herausgegriffen.

1. Die meisten Daten stammen natürlich aus dem eigenen *Handeln der Polizei* und ihrer Klienten; so werden sogar die Anzeigen/Anzeiger gespeichert, Verluste von Personalausweisen (bis zu einer Million pro Jahr) eingegeben, und vieles andere. Wegen der fortschreitenden Integration über den ZPI können dabei die Datenbestände des Bundes und der Länder als künftige Einheit betrachtet werden.

Auch die florierende »*Amtshilfe*« im Dreieck Bundesgrenzschutz – Verfassungsschutz – Polizeibehörden ist bekannt.

Wie weit darüber hinaus noch heute *Systemverbindungen* zwischen INPOL und NADIS bestehen, kann derzeit nicht abgeschätzt werden; doch wäre eine Abkopplung wegen der Querverweise in PIOS und angesichts der weitgehenden Möglichkeiten zum Datenträgeraustausch sowie der teilweisen Kompatibilität der Systeme für den Geheimbereich unschädlich und also tolerabel.

2. Verstärkt geht man daran, *neue Datenquellen* zu erschließen und Datenbanken anderer öffentlicher Stellen sich nutzbar zu machen, vor allem durch direkten Verbund der Systeme – wobei man mit großem technischen Sachverstand vorzugehen weiß.

So nehmen Experten des BKA an, daß bereits in nächster Zeit der Rechner-Rechner-Verbund zum *Kraftfahrzeugbundesamt* realisiert wird.

Auch die riesigen Datenbestände des *Ausländerzentralregisters* mit ihrem »nahezu identischen Inhalt« (im Vergleich zu den entsprechenden INPOL-Beständen) stehen zur Vereinnahmung an.

Auch exotischere Erkenntnisquellen sind gefragt; so das *Verkehrsleitsystem* in Hannover, das gleichsam nebenbei gestattet, von der Polizeizentrale aus die über die Stadt verteilten Videobjektive von Weitwinkel auf Fernrohr-Teleskope umzuschalten und einzelne Personen im Präsidium vom Bildschirm zu kopieren, per Teleschirm allen Polizeidienststellen der BRD zur Verfügung zu stellen oder per Amtshilfe an die befreundeten Dienste weiterzureichen. (Einige Städte in der Bundesrepublik haben übrigens alle wichtigen Straßen und Plätze bereits »im Blick«.)

Hierher gehört auch die – zunächst noch manuell zu führende – *Strukturkartei der »Kontaktbereichsbeamten«*<sup>21</sup>:

»Ein gutes Hilfsmittel für alle Sparten der Polizei ist die von uns zu erstellende Strukturkartei. Hier ist jedes einzelne Haus mit Personalien (und) Besonderheiten . . . erfaßt. Hinter dem Hausblatt liegen Karten über die dort ansässigen Gewerbebetriebe und besondere Karten, die über polizeilich relevante Objekte (!) Auskunft geben. Die Strukturkartei ist jedem Polizeibeamten am Tage und auch nachts zugänglich. Sie wird stets auf dem neuesten Stand gehalten.«

Oder die *»Kölner Kinderdatei«*<sup>22</sup>: Die Kriminalpolizei sammelt Unterlagen über strafunmündige Minderjährige und gefährdete Minderjährige »zur Weiterleitung«; einschließlich »kriminogener Örtlichkeiten« (Diskotheken und Grünanlagen, Überwachung von Treffpunkten, Kontakte zu Jugendheimen) und Umstände (Vater Alkoholiker; Mutter Prostituierte), unter Einbeziehung des Ausländeramtes. (In Regensburg hat man dafür einen altgedienten Staatsschutzbeamten angestellt!) »Für die Führung, auch Einsichtnahme und Auswertung der Unterlagen gelten die Richtlinien für die Führung von Kriminalakten« entsprechend – die auch die Aufnahme in das polizeiliche Informationssystem regeln.

3. Doch können derlei Minidateien nur zur Abrundung dienen; viel ertragreicher wären die massierten Datenbestände der Finanzämter, des Sozialwesens, der Zentralregister und der Justiz, die zusammen 100% der Bundesbevölkerung – z. T. mehrfach – abdecken. In der Tat liegt hier der Schwerpunkt der datenpolizeilichen Anstrengungen. In dieser Hinsicht ist die Einrichtung der Informationszentrale für den *Steuerfahndungsdienst* beim Finanzamt Wiesbaden 2 für das gesamte Bundesgebiet von hohem polizeilichen Interesse, zumal auch Daten aus dem Bereich der sozialen Sicherung berücksichtigt werden sollen. Freilich steht hier zu hoffen, daß der traditionelle Ressortegoismus der Finanz obsiegen wird.

Viel gefährlicher und gefährdeter ist das seit Anfang der 70er Jahre im Aufbau befindliche *Sozialdatenbanksystem* der BRD, also die Datenbestände im Bereich der sozialen Sicherung. Sie umfassen 90% der Bundesbevölkerung, nämlich alle Arbeiter und Angestellten. Diese sind im Interesse

ihres Wohlergehens und der staatlichen Planung umfassend verdatet: mit persönlichen, gesundheitlichen, ökonomischen und sozialen Merkmalen. Diese Dateien (etwa der BA/BfA) sind obendrein häufig weit aktueller als die polizeilichen und Geheimdienstdateien.

Mehrere alarmierende Fälle einschlägigen Interesses sind inzwischen in der Presse und sonstwo berichtet worden; auch das Einschreiten des Bundesbeauftragten für den Datenschutz war in mehreren Fällen veranlaßt.

Gleichwohl versuchte kürzlich eine merkwürdige Allianz von einigen wenigen Datentechnokraten, Gewerkschaftlern und Sozialdemokraten, diese brisantesten aller Datenbestände »für Planung und Forschung« (wessen?) zu erschließen (mittels einer Änderung des § 35 Sozialgesetzbuch, der einzigen wirklich effektiven Datenschutzvorschrift des deutschen Rechts) – ohne zu bemerken, daß sie in Wirklichkeit die Geschäfte der Law-and-Order-Fetischisten besorgten.

Immerhin arbeitet – als Teilelement dieser Strategie – in Würzburg bereits eine privatrechtlich (!) organisierte Stelle, die die Daten aller deutschen Rentenversicherungsträger (!) in deren Auftrag verarbeitet. Von ihrer Organisation her ist sie darauf ausgerichtet, auch für die übrigen Zweige der sozialen Sicherung die Datenverarbeitung zu übernehmen . . . Dafür steht sie vermöge ihrer Rechtsform außerhalb der parlamentarischen Kontrolle. (Mit allem Vorbehalt sei die Behauptung kolportiert, daß auch Datenbestände dieses eingetragenen Vereins im Zuge bekannter Fahndungen mit Sicherheitsdaten »abgeglichen« wurden.)

Ein weiteres vorrangiges Ziel ist der Anschluß des *Bundeszentralregisters* in Berlin (neben dem des bereits erwähnten Ausländerzentralregisters in Köln) an INPOL, »mit Direktzugriff«, – »von jeder polizeilichen Datenstation aus«, »zwecks Fahndung und Identifizierung« – auf die ca. 7 Millionen dort erfaßten Personen. – Freilich stößt dieses Vorhaben dem Vernehmen nach bisher auf den hartnäckigen Widerstand dieser nach Berlin ausgelagerten Zweigstelle der Bundesanwaltschaft.

Eine weitere einschlägige Abrundung der Datenbestände von INPOL – und damit von NADIS – soll durch direkten Anschluß der *Strafverfolgungsdaten der Justiz* hergestellt werden, also aller Akten und Register von Gerichten und Staatsanwaltschaften. Dies soll geschehen »in gegenseitigem Informationsverbund«, »zu einem als Einheit funktionierenden System«, aber selbstverständlich »unter starkem Übergewicht der Kriminalämter« – und unbeschadet der Gewaltenteilung, versteht sich; denn gemeint ist mit »Justiz« im wesentlichen die Staatsanwaltschaft. Freilich geht die Gegenseitigkeit nicht so weit, daß der Staatsanwalt auch nur auf alle Polizeidaten zugreifen könnte; im Gegenteil, das wird ihm von der Polizei sogar ausdrücklich verwehrt. Vielmehr wird der Staatsanwalt ein minderprivilegiertes »Benutzer« des polizeilichen Systems, und der »unabhängige Richter« informationell noch ohnmächtiger als bisher.

#### e. Die neue Rolle von DISPOL

Zur Abrundung erwähnt sei noch das aus der IMK stammende Gerücht, DISPOL sei nicht nur für INPOL, sondern für »den Sicherheitsbereich«

insgesamt vorgesehen. Dann allerdings wäre die informationelle Abschottung des Geheimbereichs auch noch kommunikationstechnisch perfekt. Einer zusätzlichen Rechtsgrundlage bedürfte es dazu nicht mehr: die »Datensicherheit« dieses Systems wäre gegen den Betroffenen in höherem Maße gewährleistet als zuvor . . .

Es gibt einen unruhmlichen Präzedenzfall: Während der deutschen Besatzungszeit errichtete die Geheime Staatspolizei in Frankreich ein zweites Telefonnetz zu Überwachungszwecken. Während das ebenfalls deutscher Okkupation entstammende französische Meldewesen nach 1945 mit großer Publizität abgeschafft wurde, soll das geheime Telefonnetz heute durchaus noch bestehen (*se non è vero, è ben trovato*).

#### IV. DIE RECHTLICHE AUSWEITUNG DES SICHERHEITSSYSTEMS (1972-)

Nachdem zunächst anhand der rechtlichen Entwicklung des Verfassungsschutzes die Anfänge des Sicherheitsbereichs im bundesrepublikanischen Staat aufgezeigt und dann sein informationeller Ausbau mit Hilfe der Automation behandelt wurde, die sich erstmals einer universalen gesellschaftlichen Überwachungstechnologie bedienen konnte, ist nunmehr wieder das Recht an der Reihe.

##### 1. *Personenkennzeichen, Einwohnerautomation und sonstiges Illegales*

Jetzt mußte das informationell Erreichte wiederum rechtlich abgesichert werden. Denn da lag und liegt es sichtlich im Argen:

- Die strengen Vorschriften über die Voraussetzungen der Amtshilfe werden offenkundig und massenhaft verletzt;
- nicht nur die Geheimdienste selbst, sondern auch ihr Informationssystem entbehrt (zumindest) teilweise einer rechtlichen Grundlage;
- auch das polizeiliche Informationssystem ist in einigen Teilbereichen rechts-, wenn nicht gar verfassungswidrig; desgleichen einige eingefahrene Informationspraktiken im Rahmen dieses Systems;
- der zwischen den Innenministern abgesprochene Mustergesetzesentwurf für die künftige Gestaltung des Polizeirechts hat es »vergessen«, auch nur eine einzige Datenschutznorm einzufügen (obwohl seit 1970 öffentlich über unzureichenden Datenschutz diskutiert wird) – usw.

Das wäre alles genauer auszuführen. Wichtig ist für unseren Zusammenhang jedoch nur die – jedenfalls bislang zutreffende – Erkenntnis: die Automation muß voranschreiten, das Gesetz möge folgen – oder auch nicht.

Für letzteres zwei Beispiele:

1. *Personenkennzeichen (PKZ)*: Der Deutsche Bundestag hat in Gestalt seines Rechtsausschusses in der vorigen Legislaturperiode das Personen-

kennzeichen für verfassungswidrig gehalten. Daraufhin war es »vom Tisch« – sagte der verantwortliche Minister und glaubten die Bundestagsabgeordneten. Was sie immer noch nicht zur Kenntnis nehmen, obwohl es häufig genug veröffentlicht worden ist: Das PKZ ist inzwischen in weitesten Bereichen der öffentlichen Verwaltung dennoch eingeführt worden; und zwar nicht nur als automationsinternes Ordnungsmerkmal (was rechtlich unbedenklich gewesen wäre), sondern als Identifizierungs- und Verknüpfungsmerkmal für die Zusammenführung von getrennten Datenbeständen über die gleiche Person.

So wurde das Personenkennzeichen vergeben

- in den Bundesländern mit automatisiertem Einwohnerwesen; z. B. Rheinland-Pfalz
- im Rahmen von INPOL (!).

Zum Vergleich: Für das Versichertenkennzeichen, das Äquivalent des PKZ im Sozialbereich, wurde in der RVO eine eigene Rechtsgrundlage geschaffen.

2. *Meldewesen*: Seit 1969 (!) wird die Umgestaltung des »Meldewesens« in ein automatisiertes »Einwohnerwesen« mit schon bald zahllosen Gesetzesentwürfen zu einem Bundesmeldegesetz voranzutreiben versucht. Hierüber ist viel öffentlich diskutiert worden; was aber nicht erörtert wurde, ist die Tatsache, daß einige Länder auf eigene Faust eine Automation des Einwohnerwesens durchführten, ohne es auch nur für notwendig zu befinden, die erforderliche Rechtsgrundlage zu erlassen (wozu sie rechtlich in der Lage gewesen wären). Diese unverfrorene Mißachtung geltenden Rechts gibt es in der deutschen Verwaltung nur in zwei Gebieten: den Geheimdiensten und der Verwaltungsautomation.

Wichtiger, weil langfristig gravierender, ist gleichwohl die Aufhellung der Rolle des Bundesdatenschutzgesetzes, der Meldegesetze und schließlich der neuen Polizei- und Terrorismusgesetze bei der Absicherung und Ausweitung des Geheimbereichs.

##### 2. *Das Doppelspiel mit dem Bundesdatenschutzgesetz*

An sich hatte das Datenschutzgesetz, dessen erste Fassungen nach mehrjähriger Vorbereitung etwa gleichzeitig mit den Novellierungen des BVerfGG und des BKA-Gesetzes entstanden, einen gewaltigen Fortschritt gebracht: Es hat die Erkenntnis, daß soziale Handlungsfreiheit unter den Bedingungen moderner Informationssysteme neu realisiert werden müsse, juristisch fixiert in dem rigorosen Grundsatz: Jede Datenverarbeitung ist verboten, außer das Recht erlaubt sie.

Mit dieser Einsicht hatte das Bundesdatenschutzgesetz, erlassen 1977 nach einem erbitterten Tauziehen zwischen Wirtschaftsverbänden, Datenbürokraten und Wissenschaftlern, jedoch mit auffälliger Abstinenz der Gewerkschaften, sich mit einem Schlag an die juristische Spitze der Entwicklung der hochindustrialisierten Länder gesetzt, als juristisches Pendant des Um-

stands, daß die Verwaltungsautomation in der Bundesrepublik z. T. sogar diejenige der Vereinigten Staaten überholt hatte.

Daß dieser löbliche Grundsatz allerdings bei der Durchführung ins Gegenteil verkehrt wurde, mag hier unerörtert bleiben. Für die Entwicklung des Geheimbereichs hat ausgerechnet das BDSG jedenfalls zweierlei erbracht:

- nach innen eine ungeahnte und bislang unvorstellbare Ausweitung des Geheim- (gleich Sicherheits)bereichs;
- nach außen eine fast totale Nachrichtensperre gegenüber dem Bürger.

1. *Nach innen:* Der klassische Geheimbereich (bestehend aus den Geheimdiensten) war schon nach dem bisher Geschilderten in mehrfacher Hinsicht erweitert worden:

- einmal durch die Verschränkung von Geheimdiensten und Polizei,
- zum anderen durch die Schaffung und Verbindung kompatibler (= miteinander verträglicher) und untereinander verbundener Informationssysteme;
- schließlich durch die Kompetenzerweiterung auf Staats- und Wirtschaftsschutz.

Nun wurde er noch einmal ausgedehnt in einem für die westliche Hemisphäre unerhörten Ausmaß. Um das BDSG § 12 Abs. 2 zu zitieren: er umfaßt:

»die Behörden für *Verfassungsschutz*, den *Bundesnachrichtendienst*, den *militärischen Abschirmdienst* sowie andere Behörden des Bundesministers der *Verteidigung*, soweit die Sicherheit des Bundes berührt wird, das *Bundes kriminalamt*, die Behörden der *Staatsanwaltschaft* und der *Polizei* [ohne Rücksicht auf ihre verschiedenen Funktionen] sowie für *Bundes- und Landesfinanzbehörden* . . . (im Rahmen ihrer) Überwachungs- und Prüfungstätigkeit«;

schließlich sogar die *Gerichte*<sup>23</sup>, ja die »sicherheitsrelevanten« Teile der *Wirtschaft*<sup>24</sup>, von denen oben die Rede war.

In diesem riesigen Bereich, der große Teile des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens ausmacht und der strukturell weit komplizierter ist als etwa der amerikanische »Geheimbereich« vor der Aufdeckung der Watergate-Affaire, in diesem also abgesteckten Bereich gestattet das Bundesdatenschutzgesetz im wesentlichen freien Datenaustausch; er ist nämlich immer zulässig, wenn er zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben des Senders oder Empfängers erforderlich ist (§ 10 Abs. 1 S. 1, ähnlich § 11 Abs. 1 S. 1 BDSG); die *Erfassung* von Daten ist sogar (fast) völlig freigegeben.

*Das gilt aber nicht nur für die genannten Behörden, sondern auch für ihre Informationssysteme.* (Bewundernswert allerdings die weise Voraussicht der Väter des BDSG im Bundesministerium des Innern, die die Datenwünsche des BKA und der Dienste so klug berücksichtigen konnten . . .)

2. *Nach außen* jedoch gilt fast totale »Nachrichtensperre« gegenüber dem Bürger: Er erhält keine Auskunft (BDSG 13 Abs. 2), er kann falsche Daten bei Polizei, Finanz, Militär und Geheimdiensten nicht berichtigen lassen,

weil er keine Auskunft erhält (§ 14); erst recht ist ihm die Löschung unmöglich gemacht. Selbstverständlich werden die Dateien auch sonst nicht veröffentlicht (§§ 12 Abs. 2; 19 Abs. 4). Und ebenso selbstverständlich gilt das auch für die Wirtschaft (§§ 26 Abs. 4 Ziff. 2; 34 Abs. 4 BDSG), nämlich dort, wo sie Verfassungsschutz- oder Polizeidaten erhalten hat.

Der Betroffene kann sich nur an den Datenschutzbeauftragten wenden; der mag sich im Gewirr der Mammutinformationssysteme mit ihren Verflechtungen zurechtfinden . . . (Zur Erläuterung: Für ein kleineres oder mittleres Informationssystem braucht ein erfahrener Programmierer viele Monate, bis er »durchblickt« – ganz zu schweigen von den unkontrollierbaren Möglichkeiten der Auslagerung und Verdoppelung von Daten und Programmen, wie sie in den US-Hearings offenbar wurden.)

Da, wie bekannt, auch die parlamentarischen Kommissionen ebenso wie die Gerichte bei ihrer Kontrolle sich darauf eingelassen haben, nur das zu kontrollieren, was ihnen vom Kontrollierten zu glauben vorgesetzt wird, bedeutet dies, zusammenfassend:

*Der Geheimbereich ist in der Bundesrepublik Deutschland zu einem von außen wie innen tendenziell unkontrollierbaren Staat im Staat geworden, der vermöge seines eigenen Schwergewichts degenerieren muß und darum eine erstrangige Gefährdung für das Staatsgefüge und die Freiheitsrechte darstellt.*

Nach dem bisherigen sollte klar sein, daß hier nicht von einem oder mehreren bösen Drahtziehern die Rede ist, die arglistig den Staat oder die Bürgerrechte zu unterminieren trachten. Vielmehr handelt es sich um einen institutionellen Wildwuchs, der aus seiner Eigendynamik heraus selbst unter der Hypothese ausschließlich kompetenter und wohlmeinender Bediensteter strukturell freiheitszerstörend wirken muß.

### 3. Das Bundesmeldegesetz

In vieler Hinsicht wäre das Bundesmeldegesetz, hätte es Minister Baum nicht entschlossen vom Tisch genommen, ein End- und Wendepunkt der Entwicklung geworden. Seine Vorgeschichte ist bemerkenswert genug. Das Meldewesen umfaßt traditionell die Daten über Zuzug, Aufenthalt und Wegzug. Während des Dritten Reiches kam als neue Funktion der Aufbau eines »lückenlosen Netzes« mittels Datenerhebung für und Datenübermittlung an andere Behörden hinzu: Für »bevölkerungspolitische« und Wehrmachtzwecke sowie zur Ausländererfassung wurden in den Jahren nach 1938 zahlreiche weitere Daten erfaßt und u. a. ans Reichssicherheitshauptamt zur Erleichterung der Endlösung übermittelt. Auch eine »Volkskartei« war damals im Gespräch, die als Äquivalent zu (heute würde man sagen) einem Nationalen Personalinformationssystem die Erfassung aller Fähigkeiten der deutschen Volksgenossen bringen sollte.

Nach 1945 kehrte man *rechtlich* wieder zum alten Stand zurück; das Meldewesen wurde in seiner ursprünglichen engen Form Inhalt der Ländermeldegesetze. *Nicht so die Verwaltungspraxis*; sie baute auf dem Grundgedanken der nationalsozialistischen Funktionsänderung auf und erhob immer mehr Einwohnerdaten für immer mehr Zwecke und Behörden – mit Ausnahme der spezifisch nationalsozialistischen Eigenheiten. Dazu waren sie nach damaliger Rechtsauffassung auch in der Lage, denn Informationsvorgänge bedurften grundsätzlich keiner Rechtsgrundlage.

Mit dem Aufkommen der Automation konnte man nun, was das Dritte Reich mit unzulänglichen Mitteln angefangen hatte, folgerichtig zu Ende führen: Das Meldewesen sollte mit Hilfe der Computer und des PKZ umgestaltet werden zu einem »Automatisierten Einwohnerwesen«. Darunter verstand man 1. die Umfunktionierung der Meldestellen zu *Datensammelbehörden*; 2. die Vergabe des PKZ und die Errichtung einer bundeseinheitlichen *Einwohnerdatenbank*, die aufgrund sorgfältiger Umfragen bei allen Behörden alle die Daten umfassen sollte, deren diese Behörden normalerweise und regelmäßig bedurften. (Das ist der berühmte »Einwohnerdatensatz«, wie er auch heute, allerdings in erweiterter Form, etwa in Bayern, Bremen und anderswo längst erhoben und verarbeitet wird.)

So hieß es auch lapidar bereits in einem unveröffentlichten Entwurf von 1969, das vorgebliche Terrorismusbekämpfungsargument Herolds und Maihofers von 1978 mit aller wünschenswerten Deutlichkeit widerlegend:

»Das Meldewesen hat zu gewährleisten, daß jeder Einwohner und jede andere Person erfaßt werden und daß den Trägern öffentlicher Aufgaben die für ihre Tätigkeit erforderlichen Einwohnerdaten zur Verfügung stehen. Zur Vereinfachung der Verwaltung ist der Austausch der Einwohnerdaten zwischen . . . Bund und Ländern zu fördern . . . dabei (sind) einheitliche Verfahren anzuwenden« (§ 1).

Als der Rechtsausschuß des Deutschen Bundestags das Personenkennzeichen für verfassungswidrig erklärte, war damit auch das damalige Meldegesetz »geplatzt«.

Kurz darauf, Anfang 1978, war es wieder da – in erweiterter Form: Über jeden Einwohner sollten nicht nur ca. 200 Daten bei den (Rechenzentren der) Meldebehörden für die anderen Behörden vorrätig gehalten werden (unter dem Falschnamen »Melderegister«!); zusätzlich sollte ein »Landesadreßregister« »zwecks Terrorismusbekämpfung« rund um die Uhr »allen Behörden« zur Verfügung stehen. Daß die zehn Daten dieses Zusatzregisters aus schierem Zufall zugleich die Kenndaten für alle wichtigen Dateien der anderen Behörden ergeben hätten (die damit mittelbar für polizeiliche Wünsche erschlossen worden wären!), störte zunächst niemand. Denn schlimm genug war der auffällige Inhalt der 200 Daten pro Person des Melderegisters; ein Sturm der Entrüstung erhob sich. Darauf kürzte man den Datensatz optisch um einige Elemente auf 170 Daten, erweiterte ihn

dafür an weniger sichtbaren Stellen. Viel wichtiger aber war, daß die Gesamtheit der Melderegister, verteilt über die Bundesrepublik, im informatisch-logischen Sinne eine »verteilte Datenbank« (distributed data base) ergeben hätte, deren Daten nach gleichen Konventionen »bundesweit« ausgetauscht werden sollten.

Dies war fein gesponnen; vor allem wenn man berücksichtigte, daß nach den Ländermeldegesetzen bereits etwa die Hälfte der Meldestellen von der Polizei geführt wurde: Damit konnte jederzeit (und unkontrollierbar) der Inhalt der Einwohnerdatensätze mit dem polizeilichen Datenbestand von INPOL oder den entsprechenden Länderpolizeiinformationssystemen »abgeglichen« (wie dies z. B. routinemäßig in Berlin zu geschehen scheint) oder gar mit ihnen vereinigt werden.

Das wäre nun in der Tat die Totalerfassung aller Bürger hinsichtlich ihrer wichtigsten öffentlichen Lebensäußerungen gewesen. Der ominöse Stempel »§ 2 BKA-G« wäre dann nur noch eine dilettantische, weil überflüssige Reprise des Aufdrucks »J« in der Kennkarte der Jahre 1938 ff. gewesen. Oder sollte die Stigmatisierung und Demütigung der also Kenngezeichneten »präventiv« bezweckt worden sein? Daß dieser kriminelle Unfug unterbunden wurde, ist ziemlich ausschließliches Verdienst des amtierenden Innenministers und einiger Medien.

#### 4. Die Rolle der neuen Polizei- und Terrorismusgesetze

1. War dieser Streich vorerst mißlungen, so ist eine andere Entwicklung erst im vollen Gang: der *Funktionswandel der Polizei*, der über der »Todeschuß-Debatte« zu analysieren vergessen wurde.

»Im Mittelpunkt der Kritik stehen bis heute der polizeiliche Schusswaffengebrauch mit gezielt tödlicher Wirkung . . . sowie die Bewaffnung der Polizei mit Maschinengewehren und Handgranaten. Gegenüber diesen spektakulären »Neuerungen« traten sehr viel einschneidendere Änderungen im bestehenden System eines rechtsstaatlichen Polizeirechts in den Hintergrund. Bisher war die Polizei durch eine doppelte Schranke gehindert, den Freiheitsraum des Bürgers zu stark einzuengen . . . Beide Schranken sollen abgebaut werden. So erhält die Polizei . . . neuartige Eingriffsbefugnisse . . . bereits im Vorfeld bestimmter Gefährdungen. Ferner wird zunehmend auf die Störereigenschaft als polizeiliche Eingriffsvoraussetzung verzichtet und . . . auch der unbeteiligte Bürger dem Zugriff der Polizei ausgesetzt. Die Reichweite dieser Systemveränderungen läßt sich erst dann voll ermessen, wenn schließlich noch in die Betrachtung einbezogen wird, daß sogar Bestrebungen vorhanden sind, die polizeiliche Aufgabenumschreibung vom Erfordernis der Gefahrenabwehr zu bereinigen.«<sup>25</sup>

Oder mit den Worten des Sozialromantikers auf dem Thron des BKA<sup>26</sup>:

»Die Polizei muß sich vom gewaltunterworfenen Objekt bloßer Vollstreckung zum Subjekt gesellschaftlicher Veränderungen, zu einem Beratungs- und Konsultationsorgan für Politik und Gesetzgebung wandeln . . . Das Recht der Polizei, die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu erhalten, schließt die Befugnis ein, sie mit zu gestalten.«

Dieser Anspruch der Polizei, hinter dem offensichtlich tiefgreifende Funktionsänderungen des politisch-administrativen Systems als ganzen stehen, darf nicht isoliert gesehen werden; er steht im Zusammenhang mit der bisher geschilderten Ausweitung des Geheimbereichs und der Einbeziehung modernster Mittel der Automation zu ihrer Effektivierung als gesellschaftlicher Globalkontrolle:

»Die Praxis der ›beobachtenden Fahndung‹ (BEFA) zeigt, daß moderne kriminalpolizeiliche Verbrechenverfolgung und -verhütung . . . mehr und mehr dazu übergeht, mit Hilfe elektronischer Informationsverarbeitung ganze Bereiche des sozialen Lebens systematisch zu überwachen.«<sup>27</sup>

Dies schlägt sich auf der Datenebene nieder in einer Fülle zusätzlicher begleitender »Sekundärdaten«, die durch die neuen Polizei- und Antiterrorismusgesetze entstehen und – dem Computer sei Dank – nicht mehr verloren gehen.

Unter Sekundärdaten versteht man das Datenmaterial, das durch polizeiliches (usw.) Handeln entsteht und das automationsunterstützt dokumentiert, gespeichert, weiterverarbeitet und Dritten überlassen wird und das schließlich die *Originaldaten* über die Betroffenen ergänzt und bewertet.

Das Problem der Begleitdaten hat bisher keine politische oder rechtliche Aufmerksamkeit gefunden; es dürfte aber mit dem raschen Anschwellen der polizeiliches Handeln begleitenden Datenströme zunehmende Relevanz erhalten. Dieser Datenstrom wird durch die neuen Gesetze deutlich vermehrt; so bringt die *Straßenverkehrsnovelle* nicht nur die Überwachung des Autoverleihs, sondern auch die Möglichkeit eines angeblich fälschungssicheren, in Wirklichkeit eher automationsfreundlichen Autokennzeichens, um eine automatische Überwachung des Autoverkehrs einzuleiten; die *Strafprozeßordnungsnovellen* enthalten nicht nur Kontrollen von Nichtverdächtigen und die Möglichkeit zur Einrichtung von Kontrollstellen, sondern vor allem die Möglichkeit zur Erfassung zahlreicher Unverdächtigter einschließlich ihrer erkennungsdienstlichen Behandlung, um so dem Ziel der Globalkontrolle näher zu kommen. Dies alles scheint nur auf den ersten Blick nichts allzu Neues zu sein; denn »Begleitdaten« entstanden immer schon; nur bringt das Vorhandensein von automationsunterstützten Informationssystemen eine neue Qualität: Die Interaktion Polizei-Bürger (allgemeiner: Geheimbereich-Bürger) wird nunmehr an immer zahlreicher werdenden Erfassungsstellen unverlierbar öffentlich protokolliert und aus der Sicht des Bürgers der Weiterverarbeitung für unbestimmte Zeit an unbestimmten Orten für unbestimmte Zwecke und für unbestimmte Stellen zugänglich gemacht. Die derzeit noch knappen Verarbeitungs- und Speicherkapazitäten dürften mit Sicherheit bereits innerhalb der nächsten fünf Jahre durch die weitere Entwicklung der Hardware-Preise überwunden sein.

In Verbindung mit dem von den Sicherheitsbeamten künftig mitgeführten Datenfunkterminal kann dann dem Kontrollierten der von diesem unkontrollierbare gesamte INPOL-Inhalt (einschließlich NADIS-Verweisen) entgegengehalten werden.

Falls nur einige der oben aufgeführten Fusionspläne zur polizeilichen Erschließung weiterer Behördendatenbanken realisiert werden (wie es schon anlässlich des Bundesmeldegesetzes unmittelbar bevorstand), dann darf die tendenzielle *Ausdehnung des »Verbrecherprivilegs«* auf alle *unbescholtenen Bundesbürger* konstatiert werden: die jederzeitige und allerortige eindeutige Identifizierbarkeit der Person einschließlich ihrer sozialen Beziehungen und Verhaltensweisen, ohne die Chance der Privatheit oder gar des unbeeinflussten öffentlichen, d. h. politischen Handelns. Oder im Schlagwort: Die universale Überwachung mit Ausnahmeverbehalt löst das bisher gültige bürokratische Prinzip der Einzelerfassung ab. Die Datenvermutung spricht zu Ungunsten des Bürgers.

2. Zum letzten Mal verbindet sich der Sicherheits- mit dem *informationstechnischen Aspekt* – doch nur scheinbar; in Wirklichkeit handelt es sich um die folgerichtige Durchsetzung des neuen Prinzips der begleitenden Kontrolle aller Bürger durch die Sicherheitsorgane:

Die Eigenart moderner Informationstechnologie, insbesondere der »integrierenden Datenverarbeitung«, wie sie in INPOL/DISPOL/NADIS zum Ausdruck kommt, gestattet grundsätzlich die Verbindung von vollkommener Zentralisierung der Kontrolle mit völliger Dezentralisierung der Kontrolldaten und Programme: Es ist gleichgültig, wo einer gespeichert ist und wo seine Daten verarbeitet werden. Die Technik garantiert in jedem Falle

- die Allgegenwärtigkeit der Daten für den befugten Benutzer
- die Jederzeitigkeit ihrer Verfügbarkeit, und damit
- die informationelle Transparenz des abgebildeten Bürgers für den Sicherheitsbereich
- die Omnipräsenz des überlegenen Kontrolleurs.

Man hat damit in der Tat ein in der Welt einmaliges Sicherungssystem für das gesamte Staatswesen geschaffen. Seine *Parallele zum Ausbau der Kernenergie* ist nicht zu verkennen. Man schafft ein überdimensioniertes Risikopotential und hofft vergeblich auf das Nichteintreten der unvermeidlichen Begleitfolgen: Aus organisationstheoretischen und -soziologischen Überlegungen steht fest, daß Systeme dieser Größenordnung und Kompliziertheit nicht mehr überblickt und kontrolliert werden können, weder von innen noch von außen, weder von ihren wohlmeinenden staatlichen Bedienten noch vom uninformatierten Bürger. Damit ist das weitere Fehlverhalten des Sicherheitsbereichs vorprogrammiert und praktisch unausweichlich, unabhängig vom Verschulden Beteiligter. Das technisch-organisatorische Substrat eines »friendly fascism« harret seines politischen Mißbrauchers.

## V. KONSEQUENZEN

Gibt es also heute – oder kann es wenigstens in naher Zukunft geben – einen »Schutz des unbeteiligten Bürgers«, eine staatlich unvisitierte Freiheit politischen Handelns? Angesichts der geschilderten Entwicklung, ihrer immanenten Tendenzen und ihrer ökonomisch-politischen Ursachen ist diese Frage wohl zu verneinen:

*Bis zu einem bestimmten Grade handelt es sich um eine historisch notwendige und sogar zu bejahende Erscheinung.*

Dabei sind mittel- und kurzfristige Überlegungen anzustellen.

1. Mittelfristig wird man zu erkennen haben, daß die Entwicklung dieser hochentwickelten staatlichen Kontrollkapazität, wie sie im derzeitigen bundesrepublikanischen Geheimbereich eine singuläre pathologische Konkretisierung gefunden hat, eine Eigentümlichkeit der hochindustrialisierten Gesellschaft ist, die trotz aller Nebenfolgen ohne weitgehende Ausnützung der Automation geistiger Arbeit nicht mehr zu bestehen vermag. Trifft dies zu, dann werden das Individuum und seine sozialen Institutionen lernen müssen, daß im Gegensatz zur »Vordatenzeit« alles, was es tut und läßt, eine Datenspur hinterläßt, die in öffentliche und kommerzielle Informationssysteme eingeht und dort verzweckt und vermarktet wird. Dieses »Datenbewußtsein« zu entwickeln ist die nächste Aufgabe politisch Handelnder. Sie werden ihre informationellen Abbilder eigenverantwortlich und mit Hilfe ihrer Organisationen (z. B. Gewerkschaften und Bürgerinitiativen) auch im öffentlichen und kommerziellen Bereich zu steuern versuchen. Dies bedeutet die *Entwicklung einer politischen Ethik der Information* und des Informationsverhaltens. Daß sie nichtindividualistisch zu sein hat, braucht nicht eigens hervorgehoben zu werden: Sie muß sich materialisieren in der Organisation kollektiver Kontrollen. Es ist schließlich nicht ausgeschlossen, daß sich dadurch sogar neuartige Handlungsräume und positive Gestaltungsmöglichkeiten für soziales und individuelles Erleben ergeben – auch unter der Prämisse einer noch bevorstehenden kapitalistischen Informationsgesellschaft (wie sich z. B. bei den wenigen geglückten Basisinitiativen im Rahmen von Kabelfernsehprojekten gezeigt hat).

Schließlich wird es wegen der Friktionen, Ungleichzeitigkeiten und Lückenhaftigkeiten der Entwicklung einer solchen Gesellschaft stets auch möglich sein, in »Nischen« komplementäre Informationssysteme zu entwickeln; ja es wird sogar notwendig sein, als Voraussetzung des Überlebens kritischer Gruppen, alternative Informationssysteme auch und gerade unter Verwendung der neuen, zunehmend billiger werdenden Technologien zu entwerfen und zu benützen. Daß wir dabei vermutlich von den Ländern der dritten und vierten Welt zu lernen haben werden, mag ein tröstlicher Umstand sein.

2. Kurzfristig sind jedoch – als Bedingung der Möglichkeit weiterführender Strategien – folgende (überwiegend defensive) Maßnahmen mit allen zulässigen Mitteln anzusteuern, dies allerdings unter der diskussionsbedürftigen Annahme, daß der Sicherheitsbereich auch in seiner jetzigen Ausprägung unter bestimmten Voraussetzungen doch noch so umgestaltet werden kann, daß er kontrollfähig und damit verantwortbar erscheint. Die Bedingungen hierzu sind leicht angebbare und im Prinzip in der bisherigen Datenschutzdiskussion enthalten:

- Reduzierung des Sicherheitsbereichs auf ein demokratieverträgliches Maß;
- *Isolierung und Spezialisierung* der einzelnen Informationssysteme innerhalb des Geheimbereichs, mit eng begrenzten gesetzlichen Ausnahmen;
- *Separierung* der öffentlichen Planungs- und Forschungssysteme vom Sicherheits- und Geheimbereich;
- *Realisierung* des Bürgerrechts auf Datenkontrolle, insbesondere auf Berichtigung und Löschung der eigenen Daten;
- *Normierung* durch angemessene bereichsspezifische Datenschutznormen;
- *zusätzliche institutionelle und rechtliche Regulative* zur Verstärkung der Transparenz (gleichbedeutend: der öffentlichen Kontrollierbarkeit vor allem durch Massen- und Gruppenmedien). Hierzu gehört der Erlass eines deutschen Freedom of Information Act nach US-Vorbild (Abkehr vom Prinzip des Amtsgeheimnisses), verbunden mit der Stärkung des journalistischen Geheimnisses und der Präventivkontrolle durch den Datenschutzbeauftragten: »Keine ungenehmigten Daten im Geheimbereich« – übrigens nach schwedischem Vorbild.

### Anmerkungen

\* Für wesentliche Hinweise danke ich meinen Mitarbeitern Jürgen Stahlberg und Ulf Wetzel. – Die Einzelbelege finden sich in einer anderen demnächst erscheinenden Veröffentlichung.

1 Sicherheits- und Geheimbereich sind hier gleichbedeutend, vgl. unten IV 2.1.

2 Unveröffentlichtes Manuskript.

3 Adalbert Podlech: »Gesellschaftstheoretische Grundlage des Datenschutzes«, in R. Dierstein u. a.: *Datenschutz und Datensicherung*, Köln 1976, S. 311 ff.

4 Ebd.

5 *Nachrichtendienstliches bzw. Polizeiliches Informationssystem; Bundesdatenschutzgesetz vom 27. Januar 1977.*

6 Hans Dahs: »Das »Anti-Terroristen-Gesetz« – eine Niederlage des Rechtsstaats«, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 1976, S. 2145 ff.

7 So Hans Joachim Schwagerl: »Verfassungsschutz und streitbare Demokratie«, in: *Die Polizei* 1974, S. 292 ff.

- 8 Hans Joachim Schwagerl / Rolf Walther: *Der Schutz der Verfassung*, Köln u. a. 1968, S. 9.
- 9 Vgl. W. Best: *Die deutsche Polizei*, Darmstadt 1940, S. 13 ff.
- 10 Digitales Sondernetz der Polizei.
- 11 Ulrich Dammann u. a.: *Datenbanken und Datenschutz*, Frankfurt/New York 1974, S. 44 f.
- 12 A. a. O. (Anmerkung 8) S. 87 ff.
- 13 Geradezu köstlich für das Understatement der Sicherheitsbürokratie ist die amtliche Begründung für – immerhin – der Welt größtes Polizeinetz: »Dem kriminalistischen Sach(!)beweis kommt immer mehr Bedeutung zu . . . Aus diesem (!) Grunde ist die Kriminaltechnik kurzfristig auszubauen. Dazu sind folgende Maßnahmen erforderlich: . . . 5. . . ein gemeinsames Informations- und Auskunftssystem für die gesamte Polizei . . .« Und erst ganz am Ende der entscheidende Satz: »Es muß sichergestellt sein, daß das Verbundsystem für die Befriedigung sämtlicher (!) Informationsbedürfnisse der Polizei ausgelegt sein wird« (Programm für die Innere Sicherheit in der BR Deutschland vom Juni 1972, 2. 4.).
- 14 Vgl. die bei genauer Lektüre höchst informative Schrift von Georg Wiesel / Helmut Gerster: *Das Informationssystem der Polizei*, INPOL. BKA-Schriftenreihe Bd. 46, Wiesbaden 1978 (mit Vorwort von Horst Herold).
- 15 Vgl. *SZ* vom 26. 4. 1979 S. 1 f.; *Die Welt* vom 25. 4. 79, S. 4; *Die Zeit* vom 27. 4., S. 7; anscheinend handelt es sich auch hier nur um die *aktiven* Dateien. – Über die zur Reduzierung dieser eindrucksvollen Angaben behaupteten Mehrfachspeicherungen der gleichen Personen gibt es bisher keine Zahlen.
- 16 Der Bundesminister des Innern (sc. Maihofer): Vorschlag für eine Neukonzeption des Informations- und Auskunftssystem der Polizei (INPOL), Bonn 17. April 1978.
- 17 Anders noch der Prüfbericht des BMI (laut *Die Welt* vom 25. 4. 79, S. 4): vgl. zuletzt *Spiegel* Nr. 20 v. 14. Mai 79, S. 57.
- 18 Vortrag des (ehem.) BKA-Vize Dr. Rupprecht vom 1. 7. 78, Umdruck S. 12.
- 19 Protokoll der 116. Sitzung des Deutschen Bundestags vom 15. Nov. 1978, S. 9055.
- 20 Hessisches Polizei-Informationssystem; Polizeiliches Auskunftssystem; ferner PAD (*Personenauskunftsdatei*) in Baden-Württemberg; ISVB (*Informationssystem für Verbrechensbekämpfung*) in Berlin; in Rheinland-Pfalz ist das Einwohnerinformationssystem EWOIS für alle (!) Polizeidienststellen geöffnet.
- 21 *Bereitschaftspolizei heute*, 1976, H. 9.
- 22 Der Polizeipräsident der Stadt Köln, den 6. Juli 1978 (AZ. K 1/SI-2802/03).
- 23 Datenschutzregisterverordnung § 1 Abs. 3 Ziff. 1.
- 24 BDSG §§ 26 Abs. 4; 34 Abs. 4.
- 25 Arbeitskreis Polizeibericht: *Alternativentwurf einheitlicher Polizeigesetze des Bundes und der Länder*, Neuwied/Darmstadt 1979, Einleitung.
- 26 In: *Die Polizei*, 1972, S. 133.
- 27 Arbeitskreis Polizeirecht, a. a. O.

## suhrkamp taschenbücher wissenschaft

Freiheitliche demokratische  
Grundordnung  
Materialien zum Staatsverständnis  
und zur Verfassungswirklichkeit  
in der Bundesrepublik  
Herausgegeben von Erhard  
Denninger  
stw 150. 2 Bände. DM 30,-

Erhard Denninger /  
Klaus Lüderssen  
Polizei und Strafprozeß im  
demokratischen Rechtsstaat  
stw 228. DM 12,-

Michel Foucault  
Überwachen und Strafen  
Die Geburt des Gefängnisses  
stw 184. DM 16,-

Pierre Broué / Emile Témime  
Revolution und Krieg in  
Spanien  
Geschichte des spanischen Bürger-  
krieges  
stw 118. 2 Bände. DM 18,-

Otfried Höffe  
Ethik und Politik  
Grundmodelle und -probleme der  
praktischen Philosophie  
stw 266. DM 18,-

S. Avineri  
Hegels Theorie des modernen  
Staates  
stw 146. DM 12,-

Friedensutopien  
Kant, Fichte, Schlegel, Görres  
Herausgegeben und eingeleitet  
von Zwi Batscha und Richard  
Saage  
stw. 267. DM 9,-

Frühjahr '79

LEONARDO  
SCIASCIA  
DIE AFFÄRE  
MORO

VORWORT:  
PETER O.  
CHOTJEWITZ

AUTOREN  
EDITION

# MORO

## Leonardo Sciascia Die Affäre Moro

„Ein Meisterwerk“ *Le Monde*

Leonardo Sciascia – „eine Art öffentliche Instanz“ (*FAZ*) – hat eine engagierte Position bezogen zur „Affäre Moro“, der Entführung und Ermordung des bekannten italienischen Politikers. Zugleich schuf er ein Werk von großer literarischer Brillanz.

160 Seiten, Paperback, DM 12,80

Verlag  
AutorenEdition  
im  
Athenäum Verlag