

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Eckhard Jesse

Die Parteien der Bundesrepublik
und das Wahlrecht

Ernst Lutterbeck

Von ‚Systemherren‘, ‚Verwaltern‘
und anderen Computergefahren
Eine Stellungnahme

Gerd E. Hoffmann

Vom Informationszufall und dem
Erkennen neuer Wahrheiten
Eine Entgegnung

ISSN 0479-611 X

B 51/77

24. Dezember 1977

Eckhard Jesse, Diplom-Politologe, geb. 1948 in Wurzen; Verwaltungslehre, Abitur auf dem Zweiten Bildungsweg, Studium der Politikwissenschaften und der Geschichtswissenschaften an der FU Berlin (1971—1976); seit 1972 Stipendiat der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Veröffentlichungen u. a.: Die parlamentarische Demokratie, Bonn 1976 — Parteidemokratie und Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1977, jeweils Reihe „Informationen zur politischen Bildung“ der Bundeszentrale für politische Bildung, Hefte 119/124 und 171; Die Bundestagswahlen 1953 bis 1972 im Spiegel der repräsentativen Wahlstatistik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/1975; Parlamentarismus in Deutschland, in: Neue Politische Literatur 3/1977.

Ernst Lutterbeck, geb. 1922, Ministerialrat im Bundesministerium des Innern (BMI); im Kriege U-Bootsoffizier, brit. Gefangenschaft bis 1947; danach Verkaufsleiter in der Wirtschaft; ab 1961 als Dokumentationsfachmann tätig, zunächst im Dokumentationszentrum der Bundeswehr; 1966—1969 nebenberufliches Studium der Philosophie, allg. Sprachwissenschaft und Informations- und Dokumentationswissenschaft; 1970—1972 Projektleiter in der wissenschaftlichen Abteilung des Deutschen Bundestages; seit 1973 Referent für Information und Dokumentation in der Bundesverwaltung im BMI; 1973—1975 Präsident der Deutschen Gesellschaft für Dokumentation, derzeit Vizepräsident.

Veröffentlichungen u. a.: Dokumentation und Information. Auf dem Weg ins Informationszeitalter, Frankfurt 1971 (Hrsg.); Grundlagen der praktischen Information und Dokumentation. Eine Einführung, München 1972 (Mitautor); Information und Dokumentation im behördlichen Bereich, Karlsruhe 1974 (Mithrsg.).

Gerd E. Hoffmann, geb. 1932, Ausbildung als Redakteur, zweite Ausbildung zum Warenhausverkaufsassistenten; arbeitete als Journalist, Redakteur, Geschäftsführer; nach ersten literarischen Veröffentlichungen Stipendiat der Deutschen Akademie Villa Massimo, Rom (1969/70), seitdem freiberuflich arbeitender Autor; Mitglied des VS in der IG Druck und Papier; Mitglied des P.E.N.; seit 1976 Schatzmeister des P.E.N.-Zentrums Bundesrepublik Deutschland.

Veröffentlichungen u. a.: CHIRUGAME, Beschreibung mit einer Zuschreibung von Heinrich Böll, 1969; Computer-Steckbrief, 1972; Der nummerierte Bürger, 1974; Computer, Macht und Menschenwürde, 1976; Bürger auf der Datenbank. Vortrag beim 5. Internationalen Kongreß für Datenverarbeitung im Europäischen Raum, Wien 1977, Referateband 1 (S. 569—583).



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland und das Wahlrecht

Wahlrechtsausgestaltung zwischen politischer Opportunität und demokratischer Legitimität

Die Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland um das „richtige“ Wahlsystem¹⁾ gehört heutzutage der Vergangenheit an. Weder Politiker noch Wissenschaftler²⁾ haben zur Zeit ein Interesse daran, den Disput neu zu beleben³⁾. Dieser Beitrag beabsichtigt nun nicht, die klassische Wahlsystemkontroverse zwischen den Anhängern⁴⁾ des Proportionalmodells, die mehr auf eine gerechte Repräsentation der Interessen im Parlament abstellen, und den Befürwortern⁵⁾ eines mehrheits-

bildenden Wahlsystems, die stärker das Prinzip einer stabilen Regierung betonen, wieder aufzurollen.

Das Wahlrecht steht im Spannungsfeld von demokratischer Legitimität und politischer Opportunität. Einerseits sind Wahlen zur Legitimationsgrundlage des demokratischen Staates geworden. Ihre Legitimationskraft erweist sich als so stark, daß selbst Staaten, die den Willen ihrer Bürger ignorieren, sich genötigt sehen, (manipulierte) Wahlen abzuhal-

¹⁾ Die Begriffe „Wahlrecht“, „Wahlsystem“ und „Wahlverfahren“ werden in der Publizistik, aber auch in der Wissenschaft nicht streng voneinander geschieden, sondern vielfach synonym verwendet. Dies entspricht — genau genommen — jedoch nicht wissenschaftlicher Akkuratess, da „Wahlrecht“ (im engeren Sinne) eigentlich nur die Wahlrechtsnormen (vor allem Wahlrechtsgrundsätze) meint. Ein Wahlsystem dagegen stellt ein Verfahren dar, durch welches man die Stimmen der Wähler in Mandate überträgt. Der Verfasser beharrt bei den folgenden Ausführungen nicht auf terminologischem Purismus, haben sich doch Ausdrücke wie „Wahlrechtsreform“ längst eingebürgert.

²⁾ Vgl. als eine der wenigen Ausnahmen Eberhard Schütt, Wahlsystemdiskussion und parlamentarische Demokratie, Hamburg 1973; siehe auch ders., Wahlsystemfrage zwischen Recht und Politik. Zur Kritik der Wahlsystem- und Parlamentarismusdiskussion, in: Zeitschrift für Politik 23 (1976), S. 253 bis 280.

³⁾ Rüdiger Bredthauer (Das Wahlsystem als Objekt von Politik und Wissenschaft. Die Wahlsystemdiskussion in der BRD 1967/68 als politische und wissenschaftliche Auseinandersetzung, Meisenheim am Glan 1973) hat nachgewiesen, daß nicht die Wissenschaft, sondern die jeweilige parteipolitische Konstellation die Wahlsystemdiskussion aktualisiert hat. Die wissenschaftliche Diskussion wurde immer dann forciert, wenn die politischen Aussichten günstig schienen, ein anderes Wahlsystem durchzusetzen.

⁴⁾ Vgl. hier vor allem die Arbeit von Thomas von der Vring, Reform oder Manipulation? Zur Diskussion eines neuen Wahlrechts, Frankfurt a. M. 1968.

⁵⁾ Vgl. insbesondere die Arbeiten von Ferdinand A. Hermens, der schon seit der Weimarer Republik für ein Mehrheitswahlsystem streitet. Siehe nur sein Standardwerk: Demokratie oder Anarchie? Untersuchung über die Verhältniswahl (1941), Köln und Opladen 1968²⁾.

INHALT

I. Chronologie der Wahlrechtsausgestaltung und -diskussion in der Bundesrepublik Deutschland

1. Wahlrechtsausgestaltung
2. Wahlrechtsreformdiskussion 1967/68

II. Parteien und die Wahlrechtsausgestaltung

1. CDU/CSU
2. SPD
3. FDP
4. Fazit

III. Kriterien für die demokratische Legitimität des Wahlrechts

1. Grundlagen für die demokratische Legitimität der Wahl
2. Wahlrechtsgrundsätze
3. Weitere Merkmale für ein demokratisches Wahlrecht

IV. Resümee: Spannungsverhältnis zwischen politischer Opportunität und demokratischer Legitimität bei der Wahlrechtsausgestaltung

ten. Andererseits gibt es auch in einem System wie dem der Bundesrepublik Deutschland, in dem die tragenden Kräfte der Gesellschaft Wahlen als verbindliches Legitimationselement akzeptieren, immer wieder Vorstöße der Parteien zur Revision des Wahl-

rechts. Schließlich erhöhen bzw. vermindern sich die Chancen der Parteien je nach der Ausgestaltung des Wahlrechts.

Da in der Bundesrepublik Deutschland (vorerst?) ein gewisser Abschluß in der Wahlrechtsausgestaltung und -diskussion erreicht ist und die Forschung inzwischen so manchen „weißen Fleck“ getilgt⁶⁾ hat, scheint es angezeigt, dem Problem nachzugehen, ob die Opportunitätsbestrebungen der Parteien die demokratische Legitimität des Wahlrechts bedrohen bzw. gar aushöhlen. Ein erster Abschnitt zeichnet zunächst die wichtigsten Stationen der Wahlrechtsausgestaltung und -diskussion in der Bundesrepublik Deutschland nach⁷⁾. Gewürdigt wird dabei sowohl die *Wahlrechtsausgestaltung* als auch die *Wahlrechtsreformdiskussion* 1967/68.

Der zweite Abschnitt untersucht das Verhalten der Parteien. Wäre das jeweilige Wahlsystem bloß eine rechtstechnische Verfahrensregelung, so bedürfte es nicht der vielen Auseinandersetzungen in und unter den Parteien. Da aber die Zusammensetzung des Parlaments auch vom Wahlsystem abhängt, nimmt es nicht wunder, daß die Parteien diese Thematik nicht der Wissenschaft überlassen, sondern engagiert in die Diskussion eingreifen bzw. sie sogar bestimmen, zumal das Grundgesetz die Entscheidung über das Wahlsystem (innerhalb gewisser Grenzen) zur Disposition der Parteien stellt⁸⁾. Dabei beschränkt sich der Verfasser auf die drei Bundestagsparteien CDU/CSU, SPD und FDP. Die Sichtweise und

das Verhalten rechter⁹⁾ und linker¹⁰⁾ Flügelparteien, die in der Bundesrepublik Deutschland eine Quantité négligeable bilden, bleiben hier außer Betracht. Einmal steht bei ihnen aufgrund der geringen Stärke das Plädoyer für ein Verhältniswahlrecht von vornherein fest; zum ändern vermochten sie keinerlei Einfluß auf die Ausgestaltung des parlamentarischen Wahlrechts zu nehmen, da sie (von der ersten Legislaturperiode abgesehen) dem Bundestag nicht angehörten. In diesem Hauptabschnitt sollen Antworten auf folgende Fragen gefunden werden: Welche Gesichtspunkte berücksichtigten die Parteien bei der Ausgestaltung des Wahlrechts? Entspricht die (staatspolitische) Motivierung dem realen Verhalten der Parteien? Haben sich stark auf politischer Opportunität beruhende Ambitionen ausgezahlt?

Da das Wahlrecht ein Kernstück der Demokratie darstellt, erfolgt im dritten Abschnitt eine Antwort auf die Frage, wodurch sich ein demokratisches Wahlrecht auszeichnet. Ohne auf die überbordende Legitimitätsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland einzugehen, werden (in aller Kürze) Maßstäbe für die demokratische Legitimität des Wahlrechts erhellert. Es geht darum, Grundlagen einer demokratischen Wahl knapp darzulegen, die Wahlrechtsgrundsätze zu beleuchten und weitere Kriterien für die demokratische Legitimität des Wahlrechts aufzuspüren. Verzichtet wird hier darauf, eine Antwort auf die „Gretchenfrage“ zu geben, ob ein Verhältnis- oder Mehrheitswahlrecht ein höheres Maß an demokratischer Legitimität für sich beanspruchen darf. Die „vielhäutige Wahlrechtszwiebel“¹¹⁾, für allgemein-zeitlose Aussagen viel zu kompliziert, bedürfte einer Erörterung, die sich ganz spezifisch auf die Situation des jeweiligen Landes beziehen müßte.

Im letzten Abschnitt unternimmt der Verfasser knapp den Versuch, die beiden Stränge der politischen Opportunität und der demo-

⁶⁾ Vgl. speziell das voluminöse Werk von Erhard H. M. Lange, *Wahlrecht und Innenpolitik. Entstehungsgeschichte und Analyse der Wahlgesetzgebung und Wahlrechtsdiskussion im westlichen Nachkriegsdeutschland 1945 bis 1956*, Meisenheim am Glan 1975. Lange zeichnet in seiner zugleich politologisch und historisch angelegten Studie die Entwicklung der Wahlgesetzgebung nach. Er richtet sein Augenmerk vor allem darauf, die Interessen der Parteien und die Motive der agierenden Politiker bloßzulegen. Die wissenschaftliche Wahlrechtsdiskussion wird insoweit berücksichtigt, wie sie Einfluß auf die politische Auseinandersetzung gewonnen hat.

⁷⁾ Gewisse Überschneidungen zu den nachfolgenden Ausführungen lassen sich dabei nicht immer ganz vermeiden.

⁸⁾ Die These von Hans Meyer (*Wahlsystem und Verfassungsordnung. Bedeutung und Grenzen wahlsystematischer Gestaltung nach dem Grundgesetz*, Frankfurt a. M. 1973), daß Wahlsysteme gegen das Grundgesetz verstoßen, die sich (wie beispielsweise das relative Mehrheitswahlrecht) allzu weit von einer proportionalen Verteilung der Sitze entfernen, läßt sich keineswegs aufrechterhalten.

⁹⁾ Vgl. etwa Ernst Meister, *Relatives Mehrheitswahlrecht — ein neues Ermächtigungsgesetz*, in: *Deutsche Nachrichten* v. 5. 1. 1968; Hermann Schild, *Ein Minderheitsparlament soll Rettung bringen. Kritische Untersuchung der Wahlrechtsträume der Bonner Mehrheitsparteien*, in: *Deutsche Nachrichten* v. 5. 1. 1968.

¹⁰⁾ Vgl. beispielsweise Hans Mertens, *„Mehrheitsbildendes Wahlrecht“ — Teil der reaktionären Staatsform*, in: *Marxistische Blätter* 6 (1968), S. 22—25.

¹¹⁾ So Hans Becker, *Wählen ist mehr als zählen. Überlegungen zur Wahlrechtsreform*, in: *Zeitwende* 33 (1967), S. 191.

kratischen Legitimität aufeinander zu beziehen und dem Problem nachzuspüren, wie das Verhalten der Parteien zu bewerten ist. Sind reine Zweckmäßigkeitserwägungen bei der Wahlrechtsausgestaltung überhaupt legitim?

Gefährden Opportunitätsbestrebungen die demokratischen Prinzipien des Wahlrechts? In welchem Verhältnis stehen die Kriterien der politischen Opportunität und der demokratischen Legitimität zueinander?

I. Chronologie der Wahlrechtsausgestaltung und -diskussion in der Bundesrepublik Deutschland

1. Wahlrechtsausgestaltung

„Mit keiner anderen Frage hat sich der Parlamentarische Rat so intensiv befaßt, wie mit der Wahlrechtsfrage.“¹²⁾ Um eine Änderung des Wahlsystems nicht zu erschweren, lehnte er es ab, das Wahlsystem in der Verfassung zu verankern. Die CDU/CSU vermochte sich im Parlamentarischen Rat nicht durchzusetzen. Ihr Vorhaben, ein relatives Mehrheitswahlrecht einzuführen, scheiterte am Widerstand der SPD und der kleineren Parteien¹³⁾, denen ein solches Wahlverfahren erheblich geschadet hätte. Ob freilich für den Parlamentarischen Rat in der Wahlrechtsfrage eine „Situation des Nullpunktes“¹⁴⁾ bestand, läßt sich füglich bezweifeln, denn allein seine Zusammensetzung, die nach Proporzgesichtspunkten¹⁵⁾ erfolgte, begünstigte von vornherein ein Verhältniswahlrecht. Zudem bleibt zu bedenken, daß die Westalliierten trotz uneinheitlicher Auffassungen gewisse Weichen für ein Verhältniswahlrecht stellten. So schufen sie nach 1945 Vielparteiensysteme und nahmen — direkt oder indirekt — Einfluß auf die weitgehend von Proporzgesichtspunkten bestimmten Wahlrechtsgestaltungen in den Ländern; hinzu kam die Rücksichtnahme auf die Sowjetunion, die das Verhältniswahlrecht befürwortete¹⁶⁾. Das erste Bundeswahlgesetz¹⁷⁾, weitgehend ein Proportionalwahlrecht, galt nur für die Bundestagswahl 1949.

Kennzeichnend für die folgende Zeit sollte werden, daß sich eine einmal vorgenommene Wahlrechtsgestaltung kaum grundlegend revidieren läßt, obwohl der Ruf nach einer Wahlrechtsreform lange Zeit nicht verstummte.

1953 brachte das Bundeskabinett einen nach dem Innenminister Lehr benannten Gesetzentwurf¹⁸⁾ ein, bei dem jeder Wähler über zwei Stimmen verfügte, eine Haupt- und eine Hilfsstimme. Die Hilfs- oder Nebenstimme käme dann zur Geltung, wenn die Hauptstimme nicht zum Erfolg führt. Ohne im einzelnen auf die Kompliziertheit des Lehr'schen Gesetzentwurfes¹⁹⁾ einzugehen — er sah Listenverbindungen und einen internen Proporz vor —, läßt sich konstatieren: Der Sinn dieser Hilfsstimmenkonstruktion lag darin, die Position der CDU/CSU auf Kosten der Sozialdemokraten zu stärken, denn die Wähler der kleineren Parteien, die zumeist den Christlichen Demokraten nahestanden, würden ihre Hilfsstimme mehrheitlich der CDU/CSU geben haben, so daß in vielen Wahlkreisen die CDU/CSU die SPD aufgrund der gewonnenen Hilfsstimmen überrundet hätte²⁰⁾. Der Versuch dieses „maßgeschneiderten Wahlgesetzes“²¹⁾ stieß in der Öffentlichkeit, die es als „Koalitionssicherungsgesetz“ empfand, auf nahezu einhellige Ablehnung²²⁾. Die Bundesregierung sah sich

¹²⁾ Hans Meyer, a. a. O., S. 28.

¹³⁾ Die DP propagierte allerdings ein absolutes Mehrheitswahlrecht.

¹⁴⁾ So Hans Meyer, a. a. O., S. 40.

¹⁵⁾ Von den 65 Mitgliedern des Parlamentarischen Rates gehörten je 27 der CDU/CSU und der SPD an, 5 der FDP und je zwei der DP, dem Zentrum und der KPD.

¹⁶⁾ Vgl. für die Zeit von 1945 bis 1949 den Abschnitt „Historische und politische Elemente der in das 1. Bundeswahlgesetz einmündenden Wahlrechtentwicklung“ bei Erhard H. M. Lange, a. a. O., S. 21 bis 326.

¹⁷⁾ Es ist abgedruckt bei Fritz Sängler/Klaus Liepelt, Wahlhandbuch 1965. Sammlung von Texten, Daten, Dokumenten zu Wahlrecht, Wahlkampf, Wahlergebnissen, Wahlkreisen, Frankfurt a. M. 1965, Teil 1, Abschnitt 1.421.

¹⁸⁾ Der Lehr'sche Gesetzentwurf von 1953 ist in den wichtigsten Einzelheiten (und mit Erläuterungen der Bundesregierung) abgedruckt u. a. bei Bernhard Vogel, Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze, Wahlen in Deutschland. Theorie — Geschichte — Dokumente 1848 bis 1970, Berlin-New York 1971, S. 409 bis 413.

¹⁹⁾ Zur Erläuterung vgl. Karl-Heinz Seifert, Der Regierungsentwurf zum Bundeswahlgesetz, in: *DOV* 6 (1953), S. 145 bis 148.

²⁰⁾ Vgl. die bei Thomas von der Vring (a. a. O., S. 67) publizierte Berechnung von Alfred Rapp.

²¹⁾ So zutreffend Thomas von der Vring, a. a. O., S. 64.

²²⁾ Vgl. im einzelnen Erhard H. M. Lange, a. a. O., S. 497—521; siehe auch Dolf Sternberger, Keris, wollt ihr denn ewig regieren?! (1953); ders., Meister Wählers Lehrjahre (1953), beide Aufsätze in: ders., Die große Wahlreform. Zeugnisse einer Bemühung, Köln und Opladen 1964, S. 87—93 und S. 93—108.

gezwungen, den Entwurf wieder zurückzuziehen. Das neue Gesetz²³⁾, das ebenfalls nur für eine Bundestagswahl galt, nahm lediglich geringfügige Änderungen vor. So wurde u. a. das Zwei-Stimmen-System eingeführt und die Sperrklausel modifiziert.

Die nächste Auseinandersetzung um die Wahlrechtsgestaltung ließ nicht lange auf sich warten. Die CDU/CSU und die DP unternahmen 1955/56 den Versuch, ein sogenanntes „Grabensystem“ durchzusetzen²⁴⁾. Dieser Vorschlag lief darauf hinaus, die direkt errungenen Sitze nicht mehr auf die Listenmandate anzurechnen. Die Konsequenz eines solchen Wahlsystems, das sich berechtigt als ein Mischwahlsystem charakterisieren läßt, weil es sowohl dem Prinzip der Verhältniswahl wie dem der Mehrheitswahl Rechnung trägt, hätte darin bestanden, Parteien, die (wie die CDU/CSU) überwiegend Direktmandate erringen, in erheblichem Maß zu stärken und — längerfristig betrachtet — möglicherweise den Weg für ein reines Mehrheitswahlsystem zu ebnen²⁵⁾. Die FDP, von der sich eine Minderheit abgesplitterte, verließ u. a. deswegen die Koalition im Bund, und schon vorher wurde in Nordrhein-Westfalen der CDU-Ministerpräsident Karl Arnold durch ein konstruktives Mißtrauensvotum mit Hilfe der FDP gestürzt. Bei den folgenden Beratungen um ein neues Wahlrecht mußte die CDU/CSU daher zurückstecken: Das mit den Stimmen der SPD, der FDP und der Mehrheit der CDU²⁶⁾ beschlossene Wahlgesetz von 1956 modifizierte das vorige nur unmaßgeblich²⁷⁾.

Die Gestaltung des Wahlrechts der Bundesrepublik Deutschland seit 1949 beweist den en-

gen Spielraum des Wahlgesetzgebers²⁸⁾: „Wahlrechtänderungen zuungunsten eines koalitionsichtigen Partners sind politisch ebenso unmöglich wie Wahlrechtveränderungen zugunsten einer Regierungskoalition und zu Lasten der Opposition. Der Spielraum, der bleibt, ist eine Änderung zuungunsten kleinerer unwichtiger Parteien und eine Änderung, deren Auswirkung, was zumindest die kurzfristige Prognose angeht, parteineutral ist; das aber setzt eine höchst seltene Parteienkonstellation voraus.“²⁹⁾ Das Wahlgesetz³⁰⁾ von 1956, das im Prinzip auch heute (mit lediglich unwesentlichen³¹⁾ Modifikationen) noch gilt, ist kein „Mischwahlrecht“³²⁾, weil die im Wahlkreis direkt errungenen Mandate mit den Landeslistenstimmen verrechnet werden. Das Proportionalprinzip wird nur durch die Fünfprozentklausel und die Möglichkeit von Überhangmandaten³³⁾ ein wenig durchbrochen: Parteien, die weniger als fünf Prozent der Zweitstimmen erreichen oder nicht mindestens drei Direktmandate gewinnen, erhalten keine Bundestagsitze. Überhangmandate können entstehen, wenn eine Partei in einem Bundesland aufgrund ihrer Erststimmen mehr Mandate errungen hat, als ihr nach den Zweitstimmen zustehen. So gewann die CDU 1961 — vor allem wegen der geringen Größe der Wahlkreise in Schles-

²³⁾ Vgl. auch die detaillierte, vornehmlich juristisch-staatsrechtliche Darstellung von Werner Fülllein, Die Fortentwicklung des Bundeswahlrechts in den Bundeswahlgesetzen von 1949, 1953 und 1956, in: DOV 10 (1957), S. 601—606.

²⁴⁾ Hans Meyer, a. a. O., S. 48.

²⁵⁾ Es ist u. a. abgedruckt bei Bernhard Vogel, Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze, a. a. O., S. 388—403. Für eine ausgiebige Erläuterung vgl. auch Wolfgang Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, Bd. I, Köln u. a. 1976.

²⁶⁾ So wurde etwa 1970 (mit der Zustimmung aller Fraktionen) das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gesenkt. Zur Diskussion vgl. Hans-Helmut Röhning, Mit 18 wählen?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33/69, S. 28—48.

²⁷⁾ So polemisch wie unzutreffend ist die Aussage von Herbert Graf/Günther Seiler, Wahl und Wahlrecht im Klassenkampf, Berlin (Ost) 1971, S. 132: „Im Ergebnis der Diskussion im Parlamentarischen Rat einigte man sich — offensichtlich weniger wegen der Einwände von Ratsmitgliedern als wegen der zu erwartenden Widerstände in der Bevölkerung — auf einen Kompromiß und konstruierte ein Kombinationssystem von Verhältnis- und Mehrheitswahlrecht.“

²⁸⁾ Vgl. den grundlegenden Beitrag von Karl Schwarz, Die Ursachen der Überhangmandate bei Bundestagswahlen und Möglichkeiten zur (sic! d. Verf.) ihrer Beseitigung, in: DOV 15 (1962), S. 373—378.

wig-Holstein — fünf Überhangmandate. Seit 1965 wurden überhaupt keine mehr erzielt³⁴⁾.

2. Wahlrechtsreformdiskussion 1967/68

Nach dem Wahlgesetz von 1956 ebte die Auseinandersetzung über das Wahlsystem ab. 1957 erreichte die CDU/CSU die absolute Mehrheit; damit lag kein Grund vor, über ein neues Wahlsystem zu diskutieren. Die im Herbst 1962 nach der „Spiegel“-Affäre zunächst vertraulich geführten Kontakte zwischen der CDU/CSU und der SPD, an denen sich u. a. Lücke, von und zu Guttenberg und Wehner beteiligten, dienten der Vorbereitung einer Großen Koalition, die ein relatives Mehrheitswahlrecht schon für die Bundestagswahlen 1965 beschließen sollte³⁵⁾. Da sich die SPD-Fraktion jedoch nicht bereitfand, einer Wahlrechtsänderung zuzustimmen, scheiterten die offiziellen Koalitionsverhandlungen zwischen der CDU/CSU und der SPD.

Diese Vorgänge bildeten gewissermaßen die „Generalprobe“³⁶⁾ für die Ereignisse des Jahres 1966. Nach dem Auseinanderbrechen der CDU/CSU/FDP-Koalition im Herbst 1966 kam angesichts zunehmender ökonomischer Schwierigkeiten eine Große Koalition zustande, zu deren vordringlichsten Aufgaben es gehören sollte, ein mehrheitsbildendes Wahlsystem zu verabschieden. Die Regierungserklärung Kurt Georg Kiesingers ließ keinen Zweifel daran, den Sinn eines solchen Bündnisses auch darin zu erblicken, daß es hinfort nicht mehr notwendig wird: „Die stärkste Absicherung gegen einen möglichen Mißbrauch der Macht ist der feste Wille der Parteien der Großen Koalition, diese nur auf Zeit, also bis zum Ende der Legislaturperiode fortzuführen. Während dieser Zusammenarbeit soll nach Auffassung der Bundesregierung ein neues Wahlrecht grundgesetzlich verankert werden, das für künftige Wahlen zum Deutschen Bundestag nach 1969 klare Mehrheiten ermöglicht. Dadurch wird ein institutioneller Zwang zur Beendigung der Großen Koalition und eine institutionelle Abwehr der Notwendigkeit zur Bildung von Koalitionen überhaupt geschaffen. Die Möglichkeit für ein Über-

gangswahlrecht für die Bundestagswahl 1969 wird von der Regierung geprüft.“³⁷⁾

In dem Maße, wie sich die Aussicht erhöhte, ein neues Wahlsystem lasse sich politisch durchsetzen, nahm schlagartig auch das wissenschaftliche Interesse zu. Befürworter³⁸⁾ und (in geringerer Zahl³⁹⁾ Gegner⁴⁰⁾ einer Reform traten auf den Plan. Eine Vielzahl von Wahlsystemen wurde propagiert, erörtert und verworfen. Der wissenschaftliche Ertrag dieser oft kurzatmigen, aktualitätsbezogener Sicht verhafteten Beiträge fiel im allgemeinen bescheiden aus⁴¹⁾.

Dabei braucht nicht eigens betont zu werden, daß es verkehrt wäre, bei Forschern ausschließlich von hehrer wissenschaftlicher Ambitioniertheit auszugehen. Allerdings werden die von politischer Opportunität geprägten Überlegungen auf wissenschaftlicher Seite selten deutlich gemacht⁴²⁾. Gegner wie Anhänger einer Wahlrechtsreform stimmten darin überein, eine tatsächliche Chancengleichheit der beiden großen Parteien bei der Bundestagswahl sei eine *conditio sine qua non* für eine Wahlrechtsreform. Während die eine wahlsoziologische Forschungsrichtung (u. a.

³⁷⁾ Stenographische Berichte der Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5. Wahlperiode, 80. Sitzung, 13. 12. 1966, S. 3657 A.

³⁸⁾ Vgl. statt vieler Ferdinand A. Hermens und Helmut Unkelbach, Die Wissenschaft und das Wahlrecht, in: PVS 8 (1967), S. 2—22; siehe auch die meisten Beiträge in der von der „Deutschen Wählergesellschaft“ herausgegebenen Zeitschrift „Der Wähler“, Neue Folge Nr. 1—22, 1967—1969.

³⁹⁾ Vgl. die tabellarische Auswertung bei Rüdiger Bredthauer, a. a. O., S. 98.

⁴⁰⁾ Vgl. etwa Jacques Otto Grézer, Zur Reform des Wahlrechts, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 13 (1968), S. 1181—1189; Rolf Schroers, Die verbrieft Oligarchie, in: Liberal 10 (1968), S. 4—9.

⁴¹⁾ Zu den wichtigsten Abhandlungen gehören die leider häufig abseitig publizierten Aufsätze von Joachim Wiesner. Siehe u. a.: Probleme einer Wahlrechtsreform in der Bundesrepublik. Der Stand der politischen Willensbildung, in: Die Neue Ordnung 21 (1967), S. 241—253 und S. 321—338; Wahlrechtsforschung und Wahlrechtspolitik. Ein kritischer Bericht über politische Vorfragen und wissenschaftliche Vorarbeiten einer möglichen Wahlrechtsreform, in: Die Neue Ordnung 23 (1969), Teil I—III, S. 121—136, S. 197—217 und S. 255—266.

⁴²⁾ Daß sich Wissenschaftler bei ihren Äußerungen von politischen Gesichtspunkten leiten lassen, läßt sich allerdings schwer nachweisen. Im übrigen ist die „Grenze“ zwischen Wissenschaftlern und Politikern natürlich fließend, was sich leicht daran erkennen läßt, daß diese „Rollen“ manchmal zusammenfallen (z. B. bei Bernhard Vogel). Siehe dessen Beitrag: Probleme einer Wahlrechtsreform, in: Zeitschrift für Politik 14 (1967), S. 246—258.

³⁴⁾ Vgl. Tab. VI bei Bernhard Vogel, Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze, a. a. O., S. 197.

³⁵⁾ Vgl. zu diesen teilweise noch im Dunklen liegenden Vorgängen Paul Lücke, Ist Bonn doch Weimar? Der Kampf um das Mehrheitswahlrecht, Frankfurt a. M. — Berlin 1968, S. 34—44.

³⁶⁾ So Thomas von der Vring, a. a. O., S. 105.

Kaltefleiter, Scheuch) angesichts einer hohen Zahl an Wechselwählern eine Chancengleichheit der Parteien und damit auch die effektive Möglichkeit eines Regierungswechsels als gegeben ansah, leugnete die andere (vor allem: Liepelt, von der Vring) eine solche Voraussetzung, da die sozialökonomische Stellung das Wählerverhalten vorrangig präge⁴³⁾. Der SPD sei nur der traditionell linke Bereich sicher, der CDU/CSU aber der traditionell katholische und der traditionell konservative, so daß ein strukturelles Ungleichgewicht zuungunsten der SPD vorliege. Diese Kontroverse hat entscheidend den Verlauf der wissenschaftlichen und indirekt auch der politischen Wahlrechtsdiskussion bestimmt.

Unter der Überschrift „Kalendarium eines politischen „Rückzugsgefechtes““⁴⁴⁾ kennzeichnet Rüdiger Bredthauer die Ereignisse in der Wahlrechtsreformaueinandersetzung, auf die hier nur in aller Kürze eingegangen wird⁴⁵⁾. Das Vorhaben, zunächst ein Übergangswahlrecht und erst für die übernächste Wahl ein Mehrheitswahlrecht einzuführen, scheiterte schon bald. Manche Wissenschaftler und Politiker erhoben gegen ein Übergangswahlrecht verfassungsrechtliche und politische Bedenken⁴⁶⁾. Der Sinn eines Übergangswahlrechtes leuchtete in der Tat auch wenig ein. Die Frage stellte sich nämlich, wie denn der Bürger wählen soll, um seinen Unmut über die Reform zum Ausdruck zu bringen. Eine Bundestagswahl ist schließlich in erster Linie keine Abstimmung über eine spezifische Sachfrage⁴⁷⁾.

Der vom Bundesinnenministerium einberufene „Beirat für Fragen der Wahlrechtsreform“ vo-

tierte mit 6 : 1 Stimmen für die Einführung eines relativen Mehrheitswahlrechts⁴⁸⁾. Allerdings durfte diese Empfehlung nicht sonderlich verwundern, da sowohl die vorgegebene Fragestellung⁴⁹⁾ als auch die vorgenommene Auswahl der Wissenschaftler⁵⁰⁾ das Ergebnis präjudizierte⁵¹⁾. Die Wissenschaft sollte das legitimieren, was politisch als opportun galt. Die von der CDU/CSU⁵²⁾ und der SPD⁵³⁾ eingesetzten Wahlrechtskommissionen empfahlen ebenfalls mehrheitsbildende Wahlsysteme, aber ihre Beschlüsse blieben auch in den eigenen Reihen nicht ohne Bedenken.

Die Widerstände vor allem⁵⁴⁾ in der SPD — insbesondere auf der unteren Parteiebene — gegenüber einem Mehrheitswahlrecht nahmen immer mehr zu. Eine umstrittene und publizistisch groß „aufgemachte“ Analyse des der SPD nahestehenden infas-Instituts, die der SPD bei einem mehrheitsbildenden Wahlrecht wenig Chancen⁵⁵⁾ einräumte, verstärkte die Bedenken, so daß auf dem Nürnberger Partei-

⁴³⁾ Vgl. Zur Neugestaltung des Bundestagswahlrechts. Bericht des vom Bundesminister des Innern eingesetzten Beirats für Fragen der Wahlrechtsreform, Bonn 1968.

⁴⁴⁾ Der ein mehrheitsbildendes Wahlsystem befürwortende Paul Lücke gab dem Beirat den Auftrag, „Empfehlungen für ein Wahlrecht im Bund vorzulegen, das den Anforderungen des parlamentarischen Regierungssystems mit dem Ziel klarer Mehrheitsbildung und Stärkung der demokratischen Verantwortung bei realen Chancen eines Mehrheitswechsels besser als das gegenwärtige Wahlsystem entspricht.“ Vgl. Zur Neugestaltung, a. a. O., S. 7.

⁴⁵⁾ Mit Theodor Eschenburg, Wilhelm Hennis, Ferdinand A. Hermens und Erwin K. Scheuch gehörten dem Beirat Wissenschaftler an, die in ihren Publikationen nie einen Zweifel daran gelassen hatten, daß sie ein mehrheitsbildendes Wahlsystem befürworteten.

⁴⁶⁾ Vgl. hierzu auch David P. Conradt, Electoral Law Politics in West Germany, in: Political Studies 18 (1970), S. 345.

⁴⁷⁾ Die Empfehlungen der Wahlrechtskommission der CDU/CSU sind abgedruckt bei Paul Lücke, a. a. O., S. 164—166.

⁴⁸⁾ Vgl. Vorstand der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (Hrsg.), Bericht der SPD-Wahlrechtskommission, Bonn 1968; siehe auch Paul Lücke, a. a. O., S. 167—170.

⁴⁹⁾ Auch in der CDU/CSU gab es Gegner eines mehrheitsbildenden Wahlrechts. Vgl. Anm. 71.

⁵⁰⁾ Vgl. Institut für angewandte Sozialwissenschaft, politogramm: Wählerstimmen und Mandate. Ergebnisse einer Wahlrechtsstudie, Bad Godesberg 1968; siehe auch Klaus Liepelt, Machtwechsel durch Mehrheitswahl? Eine Entgegnung auf Wolfgang Kaden, in: Die Neue Gesellschaft 15 (1968), S. 428—433.

⁴³⁾ Vgl. zur wissenschaftlichen Erörterung der Auseinandersetzung die Studie von Frieder Nashed, Wahlprognosen und Wählerverhalten in der BRD, Stuttgart u. a. 1971.

⁴⁴⁾ Rüdiger Bredthauer, a. a. O., S. 52.

⁴⁵⁾ Vgl. ebenda, S. 52—72; mit der Schrift von Rüdiger Bredthauer ist ein wichtiger Anfang gemacht, um die politischen und wissenschaftlichen Aspekte der Wahlrechtsreformediskussion während der Großen Koalition aufzuarbeiten.

⁴⁶⁾ Vgl. etwa die Kritik von Hartmut Jäckel, Risiken der Mehrheitswahl, in: Der Politologe 8 (1967), Nr. 22, S. 6 f.; siehe auch die scharfzüngige Kommentierung von Rudolf Augstein, Quorum, Quorum, Quorum, in: Der Spiegel 20 (1966), Nr. 51, S. 25.

⁴⁷⁾ Wenig überzeugend Thomas Ellwein, Neues Wahlsystem, in: Neue Rhein-Ruhr-Zeitung vom 15. 11. 1966: „Deshalb fände ich es fair, wenn man jetzt das Wahlrecht reformieren, es aber erst für 1973 einführen würde, damit 1969 der Wähler auch darüber befinden kann.“

tag⁵⁶⁾ im Frühjahr 1968 das heikle Thema auf den nächsten Parteitag 1970 vertagt und damit praktisch ad acta gelegt wurde.

Darauffin trat der Innenminister Paul Lücke zurück. Er sah keine Chancen mehr für ein neues Wahlrecht, das er als eine Schicksalsfrage der Demokratie empfand⁵⁷⁾. Die Diskussionen um die Einführung der Wahl in Dreier- oder Viererwahlkreisen, die das Jahr 1968 bestimmten, erwiesen sich lediglich als Scharmützel ohne tiefgreifende Wirkungen. Mit der Wahl Gustav Heinemanns zum Bun-

despräsidenten schließlich büßte das Thema „Wahlrechtsreform“ vollends an Aktualität ein.

Seither hat die wahlrechtspolitische Diskussion die „Gemüter“ in der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr erhitzt. Während der Regierungskrise von 1972 wurde kaum über ein neues Wahlrecht diskutiert. Nur einige „Unentwegte“ wie Ferdinand A. Hermens machten ihr „ceterum censeo“ geltend⁵⁸⁾. Auch nach dem knappen Wahlausgang 1976 blieb diese Thematik tabu.

II. Parteien und die Wahlrechtsausgestaltung

1. CDU/CSU

Die weltanschauliche Grundhaltung⁵⁹⁾ für das Mehrheitswahlrecht, die u. a. in der katholischen Staatslehre und in konservativ-protestantischen Gedankengängen wurzelt, weil diese der Regierungsstabilität und der Funktionsfähigkeit des Staates gegenüber der ungefilterten parlamentarischen Repräsentation der Interessen des Volkes Vorrang einräumten, spielte bei der CDU/CSU nach 1945 keine dominierende Rolle mehr.

Im Parlamentarischen Rat konnte sich die CDU/CSU, die ungeschickt agierte⁶⁰⁾, mit ihrem Plädoyer für das relative Mehrheitswahlrecht nicht durchsetzen. Die hier an den Tag gelegte Haltung der CDU/CSU zum Wahlrecht bringt Volker Otto folgendermaßen zum Ausdruck: „Die Bildung einer regierungsfähigen Parlamentsmehrheit, nicht die Frage der Verwirklichung des Volkswillens stand für sie im Vordergrund.“⁶¹⁾ Fortan setzten sich die Christlichen Demokraten weiter für ein mehrheitsbildendes Wahlrecht ein.

So heißt es im Hamburger Programm der CDU von 1953: „Wir erstreben das Personen- und Mehrheitswahlrecht. Es fördert echte politische Willensbildung, wirkt der Zersplitterung entgegen und schafft klare Mehrheitsverhältnisse im Parlament, die stetige Regierungsarbeit sichern. Es verbindet die Wähler mit ihren Abgeordneten, mit der Volksvertretung und den Parteien.“⁶²⁾

Die CDU/CSU nahm ihre Interessen bei der Ausgestaltung des parlamentarischen Wahlrechts robust wahr. So entsprach der Gesetzentwurf, den Innenminister Lehr 1953 einbrachte, dem offensichtlichen Interesse der Regierungskoalition und insbesondere dem der CDU/CSU. Wegen seiner allzu vordergründigen politischen Zielrichtung erlangte der Entwurf jedoch keine Gesetzeskraft. Mit dem Grabenwahlrecht startete die CDU/CSU 1955/56 einen erneuten Vorstoß, um ihre Position zu stärken. Wiederum erkannte sie nicht: Mit der Berücksichtigung allzu offensichtlicher Opportunitäts Gesichtspunkte erweist man der eigenen Partei einen Bärendienst. Dieser umstrittene Vorschlag führte nämlich zum Bruch mit der FDP. Das pointierte Urteil von Erhard H. M. Lange kennzeichnet im Grunde treffend den Sachverhalt: „So muß der ‚Graben‘-Wahlgesetzvorstoß, welcher im Dezember 1955 aus der CDU/CSU-Fraktion mit seiner doppelten Spitze gegen die Koalitionspartner der CDU/CSU und gegen die Sozialdemokraten unternommen wurde, als Akt politischen Dilettantismus, als Kurzschlufhandlung, gewertet werden, ein Urteil, das

⁵⁶⁾ Vgl. hierzu die engagiert-polemische Schrift von Wilhelm Hennis, Große Koalition ohne Ende? Die Zukunft des parlamentarischen Regierungssystems und die Hinauszögerung der Wahlrechtsreform, München 1968.

⁵⁷⁾ Vgl. Paul Lücke, a. a. O., passim.

⁵⁸⁾ Vgl. Ferdinand A. Hermens, Verfassungspolitischer Immobilismus in der Bundesrepublik? Ein offener Brief an den Bundespräsidenten, in: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Jahrbuch 1972, Teil 2, S. 7–20; siehe ders., Weimar in der Bundesrepublik. Ein Nachwort, in: Werner Kaltefleiter, Zwischen Konsens und Krise. Eine Analyse der Bundestagswahl 1972, Köln 1973, S. 203–209.

⁵⁹⁾ Vgl. detailliert Erhard H. M. Lange, a. a. O., S. 135–223.

⁶⁰⁾ Für Einzelheiten vgl. ebenda, S. 329–408.

⁶¹⁾ So Volker Otto, Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates, Düsseldorf 1971, S. 170.

⁶²⁾ Siehe Hamburger Programm der CDU vom 22. April 1953 für den Zweiten Deutschen Bundestag, zitiert nach Ossip K. Flechtheim (Hrsg.), Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945, 2. Band, Berlin 1963, S. 95.

sich rückschauend allenthalben auch in CDU-Kreisen vernehmen läßt. Jener Vorstoß glich dem Verhalten eines Schachspielers, welcher nur sieht, daß er dem Spielpartner einen ungedeckten Bauern nehmen kann, ohne zu berücksichtigen, daß er damit eine höherwertige Figur beim nächsten Zug verliert.“⁶³⁾

Ob man allerdings so weit gehen kann, „daß mit den durch den ‚Graben‘-Gesetzvorschlag in Gang gesetzten Ereignissen ein erster Stein für den Weg der CDU/CSU in die (Bundes-) Opposition gesetzt worden sei“⁶⁴⁾, soll hier dahingestellt bleiben. Nach der Wahl 1957 besaß die CDU/CSU im Bundestag eine sichere Mehrheit für ein mehrheitsbildendes Wahlrecht, welches sie zur Sicherung der Demokratie als notwendig ausgab. Sie machte jedoch — vor allem aus Rücksichtnahme auf die Koalitionspartner in den Bundesländern — von der parlamentarischen Mehrheit keinen Gebrauch; zudem lag auch keine zwingende Notwendigkeit vor, da das 1956 verabschiedete Wahlgesetz nicht bloß für eine Legislaturperiode galt⁶⁵⁾. Der Versuch einer Reform wäre mit Sicherheit unter berechtigten Manipulationsverdacht gestellt worden. Wie Rüdiger Bredthauer⁶⁶⁾ nachweist, initiierte die CDU/CSU viele Vorschläge zur Revision des Wahlsystems deshalb (jedenfalls bis zum Beginn der sechziger Jahre), um Druck auf die aufmüpfige FDP auszuüben. Das Damoklesschwert einer Wahlsystemänderung sollte dazu beitragen, die Liberalen zu

⁶³⁾ Erhard H. M. Lange, a. a. O., S. 800.

⁶⁴⁾ Ebenda, S. 801.

⁶⁵⁾ Ferdinand A. Hermens (Sicherung, Ausbau und Verankerung des parlamentarischen Systems in der Bundesrepublik, in: *Verfassung und Verfassungswirklichkeit*, Jahrbuch 1972, Teil 1, insbes. S. 39–41) nennt einen weiteren Grund dafür, daß die CDU/CSU ihre Wahlsiege nicht besser für eine Wahlrechtsreform auszunutzen vermochte: Die Abteilung I im Bundesinnenministerium, zu der das Verfassungs- und Wahlrechtsreferat gehörte, habe Reformversuche hintertrieben. Hermens bezieht den mangelnden Reformeifer der Ministerialbeamten auch auf die Zeit der Großen Koalition. Tatsächlich hat der vom Bundesinnenminister entlassene Staatssekretär Hans Schäfer vehement eine Wahlrechtsreform bekämpft. Vgl. Hans Schäfer, *Verfassungsmäßige Ordnung und Wahlrecht. Über Wirkung und Wert von Wahlsystemen*, in: FAZ vom 30. 5. 1967; ders., *Wahlrechts-Staatsstreich*, in: *Liberal 10* (1968), S. 208–212. Freilich bleibt zu bedenken: Auch eine noch so „bremsende“ Ministerialbürokratie hätte eine Wahlrechtsreform nicht verhindern können, wenn der Gestaltungswille zur Reform bei der CDU/CSU eindeutig zutage getreten wäre.

⁶⁶⁾ Vgl. Rüdiger Bredthauer, a. a. O., insbes. S. 30 bis 44; ähnlich Thomas von der Vring, a. a. O., S. 60–104.

domestizieren. Die Verhandlungen zwischen der CDU/CSU und der SPD 1962 illustrieren diese These.

Die Bildung einer Großen Koalition 1966 schien die CDU/CSU ihrem Ziel näherzubringen. Die Wahlrechtskommission der CDU/CSU, die 1967 ihren Bericht vorlegte, sprach sich überwiegend für ein relatives Mehrheitswahlrecht aus, weil es klare Mehrheiten schaffe, den Koalitionszwang aufhebe, dem Wähler optimale Chancen zum Machtwechsel biete und übersichtlich sei⁶⁷⁾. Bleibt hinzuzufügen: Die CDU/CSU besaß bei diesem Wahlsystem trotz des Bias⁶⁸⁾, der sie beträchtlich benachteiligte, hervorragende Chancen, wie die verschiedenen Wahlsystemsimmulationen bewiesen⁶⁹⁾. Dennoch betonte die Wahlrechtskommission: „Bei ihren Votum hat sie sich jedoch in erster Linie von staatspolitischen Erwägungen leiten lassen.“⁷⁰⁾ Diese Aussage ist allerdings insofern richtig, als die Wahl in Dreierwahlkreisen der CDU/CSU noch bessere Aussichten eingeräumt hätte.

Die CDU/CSU trat bei der Wahlsystemkontrolle 1967/68 keineswegs geschlossen auf.

⁶⁷⁾ Vgl. Empfehlungen der Wahlrechtskommission der CDU/CSU, in: Paul Lücke, a. a. O., S. 164–170.

⁶⁸⁾ Für das Phänomen, daß eine Partei gegenüber einer anderen durch nicht im Wahlsystem liegende Faktoren begünstigt wird, hat die Wahlforschung die Bezeichnung „accidental bias“ geprägt. So zeigte sich in der Bundesrepublik Deutschland, daß die CDU/CSU aufgrund ihrer starken Hochburgen über zwei Prozent mehr benötigt, um bei relativer Mehrheitswahl einen Gleichstand der Mandate mit der SPD zu erreichen. Da bei einem relativen Mehrheitswahlsystem schon ein Vorsprung von einer Stimme im Wahlkreis für den Gewinn eines Mandats genügt, sind die Überschußstimmen vergeudet. Im Extremfall kann also die stimmenstärkste Partei nicht die meisten Mandate erringen. So erreichten bei den Unterhauswahlen 1951 die Konservativen mit 48,0 Prozent der Stimmen eine Mehrheit von 321 Sitzen; die Labour Party blieb mit 295 Mandaten in der Minderheit, obwohl sie 48,8 Prozent der Stimmen auf sich vereinigen konnte. Bei den ersten Unterhauswahlen im Jahre 1974 dagegen vermochten die Konservativen als stimmenstärkste Partei nicht die meisten Mandate zu gewinnen. Zum Bias vgl. grundlegend Wolfgang Bick, *Mehrheitsbildende Wahlsysteme und Wahlkreiseinteilung. Zur Möglichkeit einer Korrektur des Bias*, Meisenheim am Glan 1975; siehe auch Hartmut Jäckel, *‚Swing‘ und ‚Bias‘ als Mittel der Analyse und Prognose von Mehrheitswahlergebnissen*, in: PVS 9 (1968), S. 197–211.

⁶⁹⁾ Vgl. etwa Joachim Wiesner, *Problemstellungen und Ergebnisse neuerer deutscher Wahlforschung mit besonderer Berücksichtigung der Wahlsystemsimmulation*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 35–36/69, S. 29–46.

⁷⁰⁾ Empfehlungen . . . , a. a. O., S. 165.

Außenseiter wie der Hamburger Dietrich Rollmann meldeten gegen ein Mehrheitswahl-system Bedenken an: Die parlamentarische Repräsentation „verprovinzialisiere“, und christlich-demokratische Abgeordnete aus manchen Bundesländern würden kaum oder überhaupt nicht in den Bundestag gelangen⁷¹⁾. Die Einwände der Christlichen Demokraten gegenüber einem mehrheitsbildenden Wahlrecht kamen besonders aus jenen Gebieten, in denen sie wahrscheinlich in der Minderheit bleiben würden. Das legt den Verdacht nahe, daß auch hier Opportunitätsge-sichtspunkte das Votum für das jeweilige Wahlsystem mitbestimmen. Allerdings hielten sich die Gegner eines Mehrheitswahl-systems in der CDU/CSU ab 1967 weitgehend zurück, um eine gewisse Geschlossenheit zu wahren, zumal die SPD mit keinem einheitlichen Willensbildungsprozeß aufzuwarten vermochte.

Ohne die Chance für die Verwirklichung eines mehrheitsbildenden Wahlsystems hinreichend zu reflektieren, propagierte die CDU/CSU während der Großen Koalition ununterbrochen das Mehrheitswahlsystem. Sie „scheint die programmatischen und innerparteilichen Wandlungstendenzen beim Hauptadressaten FDP nicht oder zumindest nicht rechtzeitig genug perzipiert zu haben, um die Parteistrategie entsprechend zu modifizieren. Sie hat damit — gewiß entgegen ihren Absichten — den innerparteilichen Durchbruch des sozial-liberal orientierten Reformflügels um Scheel unterstützt und zu einer temporären Konsolidierung der FDP beigetragen.“⁷²⁾ Lediglich Gerhard Schröder⁷³⁾, früher ein engagierter Anhänger des Mehrheitswahl-systems, erkannte den Fehler vieler CDU/CSU-Politiker, die in sisyphusartigen Bemühungen danach trachteten, das Wahlsystem neu zu gestalten, obwohl sie damit die Kräfte in der FDP, die mit der SPD eine Koalition einzugehen wünschten, unfreiwillig stärkten. Der Meinungswandel Gerhard Schröders läßt sich wohl auf persönliche Ambitionen zurückfüh-

ren, gedachte er sich doch 1969 als potentieller Kanzlerkandidat einer Regierung aus CDU/CSU und FDP zu profilieren.

„Wir wollen ein mehrheitsbildendes Wahlrecht, das den Einfluß der Wähler auf die Regierungsbildung verstärkt und stabile politische Verhältnisse sichert.“⁷⁴⁾ Diese Forderung aus dem Berliner Programm der CDU stellt für sie heutzutage keineswegs ein „essential“ dar. Die CDU/CSU muß die öffentliche Propagierung und (erst recht) die Verwirklichung dieser Forderung⁷⁵⁾ hintansetzen, denn eine Koalition mit der FDP vermag nur dann aussichtsreich zu sein, wenn die CDU/CSU die derzeitige Wahlrechtsausgestaltung nicht in Frage stellt.

Die CDU/CSU hat bei der Wahlrechtsgestaltung in der Bundesrepublik Deutschland keineswegs glücklich agiert und die Chancen, die sich ihr boten, nicht genügend genutzt, weil sie des öfteren — im Bestreben, die eigene Stellung optimal zu verbessern — zu weit vorsechte und damit ihre günstige Ausgangsposition untergrub⁷⁶⁾. Sprichtwörtlich gesagt: Für sie zählte die „Tauben auf dem Dach“ mehr als der „Spatz in der Hand“.

2. SPD

Das weltanschaulich bedingte Engagement für das Verhältniswahlrecht bestimmte im Kaiserreich und in der Weimarer Republik das sozialdemokratische Verhalten⁷⁷⁾. Gleichheits- und Gerechtigkeitsgedanke ließen nur

⁷⁴⁾ So das Berliner Programm der CDU, 2. Fassung, verabschiedet auf dem 18. Bundesparteitag vom 25. bis 27. Januar 1971 in Düsseldorf, zitiert nach Helmuth Pütz, Die CDU. Entwicklung, Aufbau und Politik der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, Bonn 1971, S. 225.

⁷⁵⁾ Die Tatsache, daß das Projekt einer „Vierten Partei“ nicht zuletzt von den Kräften in der CSU befürwortet wird, die früher am entschiedensten für ein Mehrheitswahlrecht eintraten, belegt eindrucksvoll, daß eine Änderung des Wahlsystems in nächster Zeit nicht mehr erwogen wird.

⁷⁶⁾ Dies gilt nicht für Adenauer, der dem Problem der Wahlrechtsausgestaltung untergeordnete Bedeutung zumäß. Vgl. die Belege bei Erhard H. M. Lange, a. a. O., S. 373 f., S. 495, S. 677, Anm. 142, S. 807.

⁷⁷⁾ Vgl. die grundlegende Arbeit von Axel Misch, Das Wahlsystem zwischen Theorie und Taktik. Zur Frage von Mehrheitswahl und Verhältniswahl in der Programmik der Sozialdemokratie bis 1933, Berlin 1974; siehe auch (allerdings etwas relativierend) Martin Martiny, Integration oder Konfrontation? Studien zur Geschichte der sozialdemokratischen Rechts- und Verfassungsgeschichte, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 13—53.

⁷¹⁾ Vgl. vor allem die Beiträge von Dietrich Rollmann. Siehe: Wider das Mehrheitswahlrecht. Die CDU würde verprovinzialisieren, die SPD verstärken, in: Die Zeit vom 6. 8. 1965; Vieles gegen das Mehrheitswahlrecht. Es trennt Stadt und Land, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt vom 4. 12. 1966; Warum das Wahlrecht ändern? Plädoyer für die Verhältniswahl, in: Christ und Welt vom 3. 3. 1967.

⁷²⁾ Rüdiger Bredthauer, a. a. O., S. 94.

⁷³⁾ Vgl. dazu den offenen Brief an Gerhard Schröder von Ferdinand A. Hermens, Wahlrecht und Staatsauffassung, in: Rheinischer Merkur vom 11. 4. 1969.

das Votum für das Verhältniswahlrecht zu, dessen Wirkung in der spiegelbildlichen Repräsentation der Interessen bestand. Bis zum Ende der Weimarer Republik besaß das Verhältniswahlrecht bei der Sozialdemokratie nahezu⁷⁸⁾ kanonische Geltung. Entsprechend ihrer weltanschaulichen Überzeugung hielt die SPD in der Weimarer Republik konsequent an einem Proportionalwahlrecht fest, obwohl ein Mehrheitswahlrecht für sie günstiger gewesen wäre. Das Weimarer Wahlsystem, keineswegs, wie Heinrich Brüning in seinen Memoiren meint, „zugeschnitten auf die Befestigung einer entscheidenden Stellung der Linken“⁷⁹⁾, diente damit nicht parteipolitischen Zielen derer, die es einführten. Mit dem Untergang der Weimarer Republik nahm der Pragmatismus zu, und das Verhältniswahlrecht betrachteten SPD-Politiker nicht mehr als „heilige Kuh“⁸⁰⁾. Obwohl die SPD sich nach dem Zweiten Weltkrieg⁸¹⁾ keineswegs dogmatisch auf ein Wahlsystem festlegte⁸²⁾, blieben engagierte Anhänger des Mehrheitswahlrechts wie Hermann Lüdemann⁸³⁾ und Fritz Piefke⁸⁴⁾ zunächst jedoch klar in der Minderheit.

So befürwortete die SPD im Parlamentarischen Rat das Verhältniswahlrecht und setzte es (zusammen mit anderen kleineren Parteien) gegen die CDU/CSU durch. Die politischen Strömungen in einem neuen Staatswesen sollten sich zunächst⁸⁵⁾ in größtmöglicher Offenheit artikulieren. Natürlich bestand

auch die Befürchtung, bei einem Mehrheitswahlrecht nur „zweiter Sieger“ zu werden.

Die Absage der SPD 1953 und 1956 an mehrheitsbildende Gesetzentwürfe beruhte weniger auf ideologisch-dogmatischem Gedankengang als auf wahltaktischen Überlegungen, denn ein Mehrheitswahlrecht hätte die SPD zu jener Zeit möglicherweise unter die Sperrminorität gedrückt und sie in die politische Diaspora gedrängt. Sie stimmte daher nur solchen (geringfügigen) Modifikationen des Wahlgesetzes zu, die sich nicht gravierend zu ihren Lasten auszuwirken versprochen.

Angeichts der kontinuierlichen sozialdemokratischen Stimmengewinne bei den Bundestagswahlen nahm die Bereitschaft der SPD für ein Mehrheitswahlrecht allmählich zu. So sprach sich Herbert Wehner 1965 für ein Mehrheitswahlrecht aus: „Ich bin für ein unmanipuliertes Mehrheitswahlrecht, also für das englische System, das relative Mehrheitswahlrecht. Aber es gibt in absehbarer Zeit keine Chance, das bei uns durchzusetzen, ohne daß man dabei zusätzliche Schwierigkeiten schafft. Ich sehe, daß bei der CDU/CSU Modelle ausgedacht worden sind, die fast alle manipuliertes Mehrheitswahlrecht sind; und dazu habe ich nicht nur keine Neigung, sondern das würde die Lage auch nicht grundlegend verbessern können.“⁸⁶⁾ In der sozialdemokratischen Führungsspitze überwog zu Beginn der Großen Koalition 1966 das Plädoyer für ein mehrheitsbildendes Wahlsystem⁸⁷⁾. Die SPD-Wahlrechtskommission unter der Leitung des baden-württembergischen Innenministers Walter Krause sprach sich für das von dem Mathematiker Ernst G. Wrage propagierte Dreier-Wahlrecht aus⁸⁸⁾. Im Gegensatz zur relativen Mehrheitswahl, meinte die Kommission, rutsche die SPD hier nicht unter die Sperrminorität, und eine „Verödung“ politischer Regionen trete nicht ein. Allerdings

⁷⁸⁾ Zu den wenigen Ausnahmen gehörte Carl Mierendorff, Die Gründe gegen die Verhältniswahl und das bestehende Listenwahlverfahren, in: Johannes Schauff (Hrsg.), Neues Wahlrecht. Beiträge zur Wahlreform, Berlin 1929, S. 14—35.

⁷⁹⁾ Heinrich Brüning, Memoiren 1918 bis 1934, Stuttgart 1970, S. 54.

⁸⁰⁾ So sprach sich schon das „Prager Manifest“ des SPD-Parteivorstandes von 1934 für die Mehrheitswahl aus.

⁸¹⁾ Vgl. als Übersicht Friedrich Schäfer, Sozialdemokratie und Wahlrecht. Der Beitrag der Sozialdemokratie zur Gestaltung des Wahlrechts in Deutschland, in: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Jahrbuch 1967, Teil 1, S. 157—196.

⁸²⁾ Im Godesberger Programm von 1959 taucht bezeichnenderweise keine Stellungnahme mehr zum Wahlsystem auf.

⁸³⁾ Vgl. beispielsweise Hermann Lüdemann, Volksherrschaft durch Mehrheitsbildung, in: Der Wähler 1 (1951), S. 66.

⁸⁴⁾ Vgl. etwa Fritz Piefke, Sozialdemokratie und Mehrheitswahl, in: Der Wähler 1 (1951), S. 67 bis 71; ders., Nur Mut zum Zwei-Kampf, in: Der Wähler 3 (1953), S. 281—285.

⁸⁵⁾ Die SPD stellte stark auf den provisorischen Charakter des ersten Wahlgesetzes ab.

⁸⁶⁾ So Herbert Wehner, in: Günter Gaus, Staatserhaltende Opposition oder Hat die SPD kapituliert? Gespräche mit Herbert Wehner, Reinbek bei Hamburg 1966, S. 105.

⁸⁷⁾ Das Für und Wider einer Reform aus SPD-Warte erörtert u. a. Johannes Rau, Die Änderung des Wahlrechts in der Sicht der Parteien, in: Die Mitarbeit 16 (1967), S. 263—266.

⁸⁸⁾ Vgl. vor allem Ernst G. Wrage, Wahlrecht gegen Koalitionszwang. Vorteile der Drei-Mann-Wahlkreise, in: Vorwärts vom 30. 5. 1968; ders., Das Dreier-System. Verhältniswahl in Dreier-Wahlkreisen. Eine Alternative zur relativen Mehrheitswahl?, in: Der Wähler, Neue Folge, Nr. 15, 1968, S. 2 bis 3 und S. 6 bis 7.

schätzte die Wahlrechtskommission die Chance des Regierungswechsels — ein für die SPD essentieller Gesichtspunkt — geringer als beim relativen Mehrheitswahlrecht ein. Vom rein machttaktischen Gesichtspunkt her entsprach ein relatives Mehrheitswahlrecht der SPD eher, weil sie aufgrund des Bias schon mit einem Stimmenrückstand von knapp drei Prozent gegenüber der CDU/CSU die Mehrheit der Mandate gewonnen hätte⁸⁹⁾.

Obwohl die Führungskräfte der SPD die Regierungserklärung Kiesingers mit dem Passus der Wahlrechtsreform weiterhin (formal) bejahten, trieben sie eine Wahlrechtsreform allenfalls halbherzig voran, erschöpften sich doch die „Reformbemühungen“ weitgehend in verbalen Pflichtübungen. Vor allem viele Bezirksverbände bezweifelten den Sinn einer solchen Reform. Hier spielte die Angst eine große Rolle, durch ein Mehrheitswahlrecht zum „ewigen Verlierer“ zu werden⁹⁰⁾. Vollerorts schätzte man die Aussichten nicht richtig ein und befleißigte sich eines gewissen (Zweck-)Pessimismus, der von manchen Publizisten⁹¹⁾ unterstritten wurde. Noch 1970(!), nach der Bundestagswahl 1969, bei der die SPD die Mehrheit der Direktmandate erreichte (SPD: 127 — CDU/CSU: 121), spricht beispielsweise Karl Loewenstein davon, die

Wahlreform hätte „die Herrschaft der Unionparteien auf unabsehbare Zeit im politischen Prozeß vermehrt“⁹²⁾.

Die sozialdemokratischen Gegner eines Mehrheitswahlrechts erhielten Schützenhilfe auch von Intellektuellen, die dem linken Flügel der SPD angehörten bzw. ihm nahestanden⁹³⁾. Diese befürchteten vor allem, ein Mehrheitswahlrecht zwingen innerparteiliche Minderheiten zur Anpassung und fördere den Konservatismus⁹⁴⁾. Die SPD-Führung schlug eine „Hinhaltetaktik“⁹⁵⁾ ein, zumal sich inzwischen — 1968 — eine gewisse Annäherung zwischen der SPD und der FDP abzeichnete. Diese Haltung der SPD unterzog Kritiker heftiger Schelte⁹⁶⁾. Die Vertagung der Wahlrechtsreform auf dem Nürnberger Parteitag der SPD im März 1968 bedeutete praktisch das „Aus“ für eine Revision des Wahlsystems, wenngleich kurzfristig nach den Landtagswahlen in Baden-Württemberg, die der NPD mit 9,8 Prozent der Stimmen das für sie beste Ergebnis brachten und damit die dortige Regierungsbildung erschwerten, die Diskussion in der SPD um ein mehrheitsbildendes Wahlrecht wieder eine kurze Zeit aufflackerte. Später versuchte die SPD (wenig überzeugend), das uneingelöste Wahlrechtsreformversprechen der Bundesregierung auf

⁸⁹⁾ Vgl. dazu Anm. 68.

⁹⁰⁾ So läßt sich vor allem das Aufsehen erklären, welches die pessimistischen Infas-Untersuchungen hervorriefen.

⁹¹⁾ Besonders plump Sebastian Haffner, Wozu das Wahlrecht ändern, in: Der Stern vom 22. 1. 1967: „Für die SPD wäre ein solches Wahlrecht (Mehrheitswahlrecht, d. Verf.) ganz einfach das Todesurteil. Der Tod würde zwar nicht augenblicklich eintreten wie bei der FDP; es wäre ein langsamer, qualvoller Tod, aber er wäre genauso sicher. Die Möglichkeit, daß eine sozialdemokratische Partei, und sei sie noch so zahm, unter einem kapitalistischen Wirtschaftssystem gegen eine bürgerliche Einheitspartei in einem reinen Duell je die Stimmenmehrheit erringen und also regieren könnte, besteht in Deutschland nicht, nicht einmal in Katastrophenfällen: Das beweist jede Analyse deutscher Wahlen in diesem Jahrhundert.“ Der „Analyse“ mangelt es nicht bloß an treffsicherer Prophetie, auch die Diagnose stellt die Verhältnisse auf den Kopf: „Eine günstigere Position, als sie die CDU/CSU unter dem gegenwärtigen Parteiensystem hat, ist daher gar nicht denkbar. Sie ist jetzt genauso stark wie die Stellung der SED in der DDR, und die anderen Parteien sind genauso zu bloßen Hilfstruppen und Anhängseln der wirklichen Staatspartei geworden wie die anderen Parteien dort.“ Wäre diese (hanebüchene) Aussage tatsächlich realistisch gewesen, dann hätte Haffner ein anderes Wahlsystem gerade fordern müssen.

⁹²⁾ Karl Loewenstein, Das Schicksal der Wahlreform, in: Zeitschrift für Politik 17 (1970), S. 15, Anm. 1; weiter (S. 23) heißt es: „Nach menschlicher Voraussicht scheint es unwahrscheinlich, daß die Sozialisten die Unionsparteien in voraussehbarer Zeit einholen oder gar soweit überrunden könnten, daß sie ohne die Mithilfe einer Drittpartei die Regierung übernehmen könnten.“

⁹³⁾ Sicherlich richtig ist, daß das Mehrheitswahlrecht eher von „rechts“, das Verhältniswahlrecht stärker von „links“ propagiert wurde. Allerdings läßt sich dies nicht verallgemeinern. Vgl. etwa Thomas Ellwein, Aspekte der Wahlrechtsreform in der Bundesrepublik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 14/68, S. 17—24. Für Ellwein beschleunigt ein Mehrheitswahlrecht die Wandlungsfähigkeit des Systems. Siehe insbesondere auch Fritz Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz 1970, insbes. S. 66—93. Scharpf befürwortet ein Zwei-Parteiensystem deshalb, weil es ein höheres „Wertberücksichtigungspotential“ schaffe und die Partizipation der Bürger steigere, während bei einer dezentralisierten Entscheidungsstruktur die Rechte der bisher Benachteiligten durch konservative Vetogruppen weiterhin auf der Strecke bleiben.

⁹⁴⁾ Vgl. etwa die theseartige Zusammenfassung bei Thomas von der Vring, a. a. O., S. 293—301.

⁹⁵⁾ So Lutz Franke, Sozialdemokraten und Wahlreform, in: Der Wähler, Neue Folge, Nr. 22, 1969, S. 18.

⁹⁶⁾ Vgl. besonders prononciert Wilhelm Hennis, a. a. O.

Schwierigkeiten und Uneinigkeiten in der CDU/CSU abzuwälzen⁹⁷⁾.

Es kann davon ausgegangen werden, daß die SPD-Führung zumindest ab Ende 1968 ein mehrheitsbildendes Wahlsystem nicht mehr wünschte und daher Rückzugsgefechte antrat, konnten doch Initiativen in der Wahlrechtsfrage die Annäherung zur FDP, die mit der Wahl Heinemanns⁹⁸⁾ einen ersten Höhepunkt erreichte, massiv stören. Seit dem Beginn der Koalition mit der FDP schweigen bei der SPD (genau so wie bei der CDU/CSU) Befürworter eines mehrheitsbildenden Wahlrechts.

3. FDP

Der klassische Liberalismus betrachtete das Wahlrecht vor allem unter dem Gedanken der Führungsauslese⁹⁹⁾. Die liberale Staatstheorie sah die „Persönlichkeitswahl“ als die geeignete Form des Wahlverfahrens an. Dafür eignete sich ein Mehrheitswahlsystem eher als ein Verhältniswahlsystem. Das anonyme und starre Listenwahlsystem wurde vielfach für den rapiden Verlust der liberalen Wählerstimmen in der Weimarer Republik verantwortlich gemacht. Wenn auch bei der FDP nach 1945 die weltanschauliche Begründung anfangs teilweise noch fortwirkte, nahm sie jedoch keinen entscheidenden Raum mehr ein. Schwankten die liberalen Gruppierungen nach Kriegsende zunächst in der Wahlrechtsfrage, so legte sich die FDP Anfang 1949 weitgehend auf ein Verhältniswahlrecht fest, weil es ihren Zielen als kleinerer Partei entgegenkam.

Entsprechend ihrer Interessenlage versuchten die Liberalen, „die Verbindung der Forderung nach Führungsauslese mit dem Mehrheitswahlverfahren zu lösen und behaupteten jetzt gerade umgekehrt, daß das Verhältniswahlrecht der Selektion einer geeigneten Führungsschicht besonders diene“¹⁰⁰⁾. Im Parlamentarischen Rat sprachen sich die fünf Ver-

treter der FDP daher gemeinsam mit denen der SPD für ein Verhältniswahlsystem aus.

Immer wenn die FDP befürchtete, eine beabsichtigte Wahlrechtsgestaltung tangiere nachteilig ihre Interessen, setzte sie sich resolut zur Wehr. So lehnte die FDP die besonders von den Unionsparteien gewünschte Regierungsvorlage mit der Hilfsstimme 1953 schließlich ab, weil sie die Gefahr einer zu großen Abhängigkeit von der CDU/CSU befürchtete, und der Grabenwahlgesetzentwurf scheiterte 1956 ebenfalls an den Liberalen, die damit rechnen mußten, eine derartige Wahlrechtsgestaltung bringe sie so ins Hintertreffen, daß sie über kurz oder lang unter die Fünfprozentklausel abrutschen.

Als Wissenschaftler und Politiker ab 1966 ein mehrheitsbildendes Wahlrecht diskutierten und vorschlugen, nahm die FDP die klarste Haltung von allen Bundestagsparteien ein. Sie sprach sich geschlossen dagegen aus. Dies darf nicht verwundern, denn die politische Existenz der FDP stand auf dem Spiel. Ihr Glaube, auch bei einem relativen Mehrheitswahlsystem „mit bis zu zehn Abgeordneten im Parlament vertreten zu sein“¹⁰¹⁾, beruhte auf gänzlich unrealistischen Annahmen. Gegen einen solchen Zweckoptimismus sprachen alle wissenschaftlichen Simulationsergebnisse. Die FDP begründete ihre Gegnerschaft zum Mehrheitswahlsystem überwiegend nicht mit dem (legitimen) Argument, sie werde aus dem Bundestag ausgeschaltet. Statt dessen betonte sie stärker den Manipulationscharakter einer solchen Reform und malte ihre nachteiligen Auswirkungen¹⁰²⁾ überpioniert an die Wand.

¹⁰¹⁾ So Wolfgang Mischnik, *Wahlreform — Staatspolitische Notwendigkeit oder parteipolitische Taktik?*, in: Helmut Gehrig (Hrsg.), *Wahlrecht und Wahlgerechtigkeit*, Karlsruhe 1970, S. 13.

¹⁰²⁾ Dabei wurden nicht immer die Erkenntnisse der Wahlforschung berücksichtigt. Vgl. etwa Karl-Hermann Flach, *Gegen Entmündigung des Wählers* (1962), in: ders., *Liberaler aus Leidenschaft*, München u. a. 1974, S. 176: „Nicht die stärksten Persönlichkeiten würden ins Parlament gewählt, sondern die berühmtesten Wahlmatadore. Wir würden ein ‚Parlament der Hinterbänkler‘ bekommen.“ Umgekehrt ist es natürlich genauso absurd, das Mehrheitswahlsystem als Persönlichkeitswahl zu idealisieren, da die Person des jeweiligen Abgeordneten nur eine marginale Rolle für das Wählerverhalten spielt. Daher spielte das Argument, daß das Mehrheitswahlsystem die Verbindung zwischen Wählern und Gewählten fördere, bei der Diskussion 1967/68 keine erhebliche Rolle mehr. Vgl. allerdings völlig unkritisch Alex Möller, *Thesen für ein neues Wahlrecht. Plädoyer für die Einführung der relativen Mehrheitswahl*, in: *Vorwärts* vom 26. 10. 1967.

⁹⁷⁾ Vgl. Herbert Wehner, *An Landesverbände, Bezirke, Unterbezirke und Ortsverbände. Wahlrechtsänderung*, Bonn 1969.

⁹⁸⁾ Vgl. dazu auch die Ausführungen von Erich Mende, *Die FDP. Daten — Fakten — Hintergründe*, Stuttgart 1972, S. 228: „Willy Weyer brachte die Überraschung des Tages mit der Mitteilung, er sei ermächtigt — sowohl von Herbert Wehner als auch von Heinz Kühn, dem Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen — zu erklären: ‚Das Wahlgesetz ist ein für allemal vom Tisch, wenn morgen Gustav Heinemann mit Hilfe der FDP zum Bundespräsidenten gewählt wird.‘“

⁹⁹⁾ Vgl. dazu Erhard H. M. Lange, a. a. O., S. 258 bis 296.

¹⁰⁰⁾ Ebenda, S. 768.

Das parteipolitische Interesse der Befürworter eines Mehrheitswahlsystems wurde kräftig herausgehoben, weniger jedoch das eigene. Führende FDP-Politiker zweifelten die genannten staatspolitischen Motive einer Wahlrechtsreform an: „In Wirklichkeit zählt nur das parteipolitische Machtkalkül...“¹⁰³). Teilweise nahmen FDP-Politiker zu grotesk-verzerrten Vergleichen Zuflucht: So konstatierte etwa der Bundestagsabgeordnete Hermann Busse, nachdem er zunächst betont hatte, das System der Bundesrepublik Deutschland hebe sich durch freiheitliche Errungenschaften von dem der DDR ab: „Ist dieser Unterschied noch wirklich so überzeugend, wie wir ihn wünschen sollten, wenn bei uns dem Wähler zwei Listen zur Auswahl angeboten werden, statt, wie in der SBZ, eine?“¹⁰⁴)

Der Kelch einer Wahlrechtsreform ging an der FDP, deren Kampf gegen das Mehrheitswahlsystem angesehene Publikationsorgane unterstützen — z. B. „Der Spiegel“¹⁰⁵) und „Die Zeit“¹⁰⁶) —, nicht deshalb vorüber, weil die wissenschaftlichen Argumente gegen ein Mehrheitswahlsystem bei den Politikern „durchschlugen“; als entscheidend erwies

¹⁰³) Erich Mende, Das manipulierte Staatsvolk, in: Politische Studien 18 (1967), Nr. 172, S. 135; Mende behauptet, den Regierungsparteien gehe es darum, „die einzige parlamentarische Opposition zu beseitigen“ (S. 135). Dabei übersieht er aber, daß bei einem Mehrheitswahlsystem der Regierung eine viel stärkere Opposition gegenüberstünde.

¹⁰⁴) Hermann Busse, Die Änderung des Wahlrechts aus der Sicht der Parteien, in: Die Mitarbeit 16 (1967), S. 270.

¹⁰⁵) Vgl. etwa die (teilweise einseitige) Titelgeschichte des „Spiegel“: Nur noch Schwarz und Rot? Streit in Bonn um ein neues Wahlrecht (Der Spiegel 21 [1967], Nr. 11, S. 26—36); siehe auch die Kommentare von Rudolf Augstein. Z. B.: Sieben Jahre Clinch?, in: Der Spiegel 20 (1966), Nr. 50, S. 26; In Memoriam Paul Lücke, in: Der Spiegel 22 (1968), Nr. 14, S. 28. Allerdings gilt die ablehnende Haltung gegenüber einer Wahlrechtsreform nicht für Günter Gaus: Für ein Mehrheitswahlrecht, in: Der Spiegel 23 (1969), Nr. 28, S. 27. — Vgl. zur Berichterstattung der linksliberalen Presse die (allerdings polemischen) Ausführungen von Ferdinand A. Hermens, Wie Meinung manipuliert wird, in: ders., Zwischen Politik und Vernunft, Berlin 1969, S. 308—316; Zu spät für das Mehrheitswahlrecht? Manipulation und Wirklichkeit in der Demokratie, in: Die Politische Meinung 13 (1968), Nr. 124, S. 73—88.

¹⁰⁶) Vgl. beispielsweise nachstehende Beiträge von Rolf Zundel: Parteienmord aus Staatsräson? Die Bonner Diskussion um das Mehrheitswahlrecht, in: Die Zeit vom 9. 12. 1966; Wie soll gewählt werden? Vielerlei Pläne aus dem Hause Lücke, in: Die Zeit vom 19. 5. 1967; Komödienspiel mit dem Wahlrecht. Nach Lückes Abgang ein neuer Akt?, in: Die Zeit vom 12. 3. 1968.

sich vielmehr: Die SPD versprach sich von einem Zusammengehen mit der FDP mehr Erfolg als bei einem „Alleingang“ unter einem Mehrheitswahlsystem gegen die CDU/CSU.

Die FDP hat es — insgesamt gesehen — vorzüglich verstanden, ihre Interessen bei der jeweiligen Wahlrechtsausgestaltung wahrzunehmen. Da sowohl die Sozialdemokraten als auch die Unionsparteien die „Dritte Kraft“ benötigen, braucht die FDP in den nächsten Jahren vor einer Wahlsystemänderung vermutlich nicht zu zittern, wenngleich hier nicht der Auffassung gehuldigt wird, eine Wahlrechtsreform sei ad calendae graecas verschoben. Diese Gewißheit besitzt die FDP keineswegs; denn es kann eine prekäre Parteienkonstellation eintreten (etwa wiederholte „Patt-Situation“) und zu solchen Schwierigkeiten führen (z. B. Koalitionsquerelen), daß viele Politiker der beiden großen Parteien den Zwang, ein Mehrheitswahlsystem einzuführen, als übermächtig ansehen.

4. Fazit

a) Die Bundestagsparteien umgeben sich bei der Wahlrechtsausgestaltung allesamt mit dem Flair staatspolitischer Absichten. Die Wahlgesetzgebung, heißt es, soll dem Gemeinwesen dienlich sein und nicht das Interesse bestimmter Parteien im Auge haben. Diese Form der ‚Interessenprüderie‘ findet sich in hohem Maße bei der CDU/CSU und der FDP, während die SPD parteitaktische Gesichtspunkte begrenzt transparent gemacht hat. Dem jeweiligen Gegner werden häufig parteipolitische Absichten unterstellt. Die eigene Partei dagegen firmiert nach außen als der Prototyp der Uneigennützigkeit.

b) Tatsächlich kontrastierte die Betonung staatspolitischen Gedankenguts auffallend mit den Zweckmäßigkeitserwägungen, von denen sich die Parteien (wenn auch nicht ausschließlich) leiten ließen. Erhard H. M. Lange hat nachgewiesen, daß sich „Protokolle über parteiinterne Beratungen zum Wahlrecht und nach außen dringende Äußerungen zu dem Problemkreis im allgemeinen ganz erheblich“¹⁰⁷) unterscheiden. Sehr häufig bestimmte der „Rechenstift“ die An- und Absichten aller Parteien, und die Frage nach dem „Cui bono?“ stand im Vordergrund. Dem widerspricht nicht unbedingt, daß in den Parteien oftmals unterschiedliche Vorstellungen zur Wahlsystemfrage zum Ausdruck kommen, lassen sich doch die Interessen aller Abgeord-

¹⁰⁷) Erhard H. M. Lange, a. a. O., S. 771.

neten einer Partei nicht immer auf einen Nenner bringen.

c) Mit der Tatsache, daß sich die Parteien bei der Wahlrechtsgestaltung und -diskussion vor allem von Nützlichkeitsabwägungen leiten lassen, hängt zusammen: Weltanschaulich bedingte Betrachtungsweisen, die früher eine stärkere Rolle spielten, nehmen immer mehr ab. Dies bedeutet natürlich nicht von vornherein, daß das Plädoyer eines Politikers für ein bestimmtes Wahlsystem automatisch und ausschließlich „handfesten“ Interessen und taktischen Schachzügen entspringt¹⁰⁸⁾. So haben etwa die Wahlrechtskommissionen der CDU/CSU und der SPD während der Reformdiskussion zur Zeit der Großen Koalition Wahlsysteme vorgeschlagen, die nicht optimal ihren Interessen entsprachen¹⁰⁹⁾. Auch zeigt sich, daß trotz unterschiedlicher Interessenlagen in der Frage des Wahlrechts bei den führenden Politikern über viele Jahre hinweg kaum ein Meinungswandel eintritt¹¹⁰⁾. Allerdings fällt auf, daß Abgeordnete, die ein anderes Wahlsystem propagieren, sich nur dann zu Worte melden, wenn dessen Durchsetzung im Bereich des Möglichen liegt.

d) Der Versuch der Parteien, Interessen, die sie freilich oftmals nicht richtig einschätzen, bei der Wahlrechtsgestaltung für sich auszunutzen, hat sich nicht immer ausgezahlt. Mancher Vorstoß erwies sich lediglich als vorder-

¹⁰⁸⁾ Vgl. etwa den Rücktritt von Lücke nach dem Nürnberger Parteitag der SPD 1968. Lücke, ein überzeugter Verfechter des Mehrheitswahlsystems, übernahm mit seinem Rücktritt die politische Verantwortung für das Scheitern der Reform.

¹⁰⁹⁾ Die CDU/CSU schlug ein relatives Mehrheitswahlsystem vor, obwohl ein Dreierwahlsystem sie — nach den Simulationsergebnissen — stärker begünstigt hätte. Die SPD propagierte dagegen ein Dreierwahlsystem, ungeachtet der Tatsache, daß ein relatives Mehrheitswahlsystem für sie erfolgversprechender zu sein schien. Ironischerweise hat damit nun gerade die Wahlrechtskommission der SPD — in Wehners Worten (Anm. 86) — für ein „manipuliertes Mehrheitswahlrecht“ und die der CDU/CSU für ein „unmanipuliertes“ votiert.

¹¹⁰⁾ Vgl. Rüdiger Bredthauer, a. a. O., S. 92 f.

gründiger Pyrrhussieg. Dies hat die CDU/CSU in fast allen Wahlsystemkontroversen zu spüren bekommen. Indem sie ihre Forderungen überzog, erreichte sie schließlich nicht einmal die vorher für sie im Bereich des Möglichen liegenden Ziele; in einer funktionierenden parlamentarischen Demokratie sind einseitigen parteipolitischen Bestrebungen in der Gestaltung des Wahlsystems nämlich enge Grenzen gezogen.

e) Nicht Erkenntnisse der Wissenschaft förderten die Wahlrechtsausgestaltung und aktualisierten die (teilweise hektische)¹¹¹⁾ Wahlsystemdiskussionen in und zwischen den Parteien, sondern die jeweilige politische Entwicklung trieb die Wahlrechtsausgestaltung und -diskussion voran. Interessen der Parteien haben grundsätzliche Erwägungen der Wissenschaft bei der Entscheidungsbildung überlagert. Die den Parteien genehmen wissenschaftlichen Aussagen dienten oftmals nur dazu, politisch angestrebte Wahlrechtsausgestaltungen abzusichern und zu untermauern¹¹²⁾.

f) Eine einmal erfolgte Wahlrechtsgestaltung — wie sie der Parlamentarische Rat 1949 vorgenommen hat — läßt sich angesichts der vielfältigen Interessenkonstellationen kaum mehr grundsätzlich revidieren, weil die „Kraft des Faktischen“ eine Eigendynamik entfaltet. Dabei ergibt sich eine Paradoxie: Eine prinzipielle Revision des parlamentarischen Wahlrechts scheint insbesondere dann kaum möglich, wenn eine zwingende Notwendigkeit eintreten sollte, weil die verschiedenen Parteien ein Interesse daran haben, den Status quo aufrechtzuerhalten; dagegen steigen bei klaren Mehrheitsverhältnissen die Chancen für eine Reform, obwohl sie in diesem Fall nicht vordringlich ist.

¹¹¹⁾ Es fällt auf, daß Autoren, die sine ira et studio die jeweiligen Vor- und Nachteile der Wahlsysteme nüchtern abwogen und nicht eifertig ihre Bekenntnisfreudigkeit offenbarten, sich bei den Diskussionen kaum Gehör zu verschaffen vermochten.

¹¹²⁾ Dies ist eine der Kernthesen des Buches von Rüdiger Bredthauer, a. a. O.

III. Kriterien für die demokratische Legitimität des Wahlrechts

1. Grundlagen für die demokratische Legitimität der Wahl

Der Begriff der demokratischen Legitimität hat im Laufe der Zeit einen deutlichen Bedeutungswandel erfahren¹¹³⁾. Galt etwa in der Restaurationsperiode der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts für die „Heilige Allianz“ nur die Herrschaft von „Gottes Gnaden“ als legitim, so bedeutet das demokratische Legitimationsprinzip heutzutage, Herrschaft habe sich auf den Willen des Volkes zu gründen. Die Berufung auf das „demokratische Prinzip“ ist zwar allgemein¹¹⁴⁾ — totalitäre Systeme machen da keine Ausnahme —, die demokratische Legitimität eines Systems läßt sich jedoch erst dann konstatieren, wenn mindestens folgende Voraussetzungen vorliegen:

a) Die Herrschaftsausübung durch die Regierenden hat ihren Ausgangspunkt beim Volk. Nur dort, wo die Volkssouveränität tatsächlich besteht, läßt sich Herrschaft rechtfertigen.

b) Die Regierten müssen von der Anerkennungswürdigkeit ihrer Ordnung überzeugt sein. Die Opposition darf ihre grundsätzliche Loyalität dem System nicht versagen.

c) Nur wenn über die Bejahung bestimmter Grundwerte, die in der Bundesrepublik Deutschland etwa die Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung umschreiben, unter den tragenden Kräften der Gesellschaft Einigkeit herrscht, besitzt das System demokratische Legitimität. Auch die Volkssouveränität findet dort ihre Grenzen, wo sie diese Werte zur Disposition stellt¹¹⁵⁾.

¹¹³⁾ Vgl. hierzu das grundlegende Werk von Thomas Würtenberger jun., *Die Legitimität staatlicher Herrschaft. Eine staatsrechtlich-politische Begriffsgeschichte*, Berlin/München 1973; siehe ebenda, S. 300: „Die Erkenntnis, daß die Legitimitäts-idee nur ‚in der Zeit‘ begriffen werden kann, offenbart eine gewisse Relativierung des Inhalts von Legitimitätsvorstellungen.“

¹¹⁴⁾ Vgl. Ernst Fraenkel, *Strukturanalyse der modernen Demokratie*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 49/69, S. 9: „Der Mißbrauch des demokratischen Legitimitätsprinzips ist eine Begleiterscheinung seines Triumphes.“

¹¹⁵⁾ Die Tatsache, daß das Grundgesetz einen unverbrüchlichen Verfassungskern enthält, ist eine Konsequenz aus den Erfahrungen der Weimarer Republik. Der Sinn von Art. 79, 3 des Grundgesetzes liegt darin, daß Legitimität eben nicht ausschließlich durch Legalität gewonnen werden

Wenn auch die Ausgestaltung des parlamentarischen Wahlrechts für die Legitimität eines Staates nur ein Faktor unter anderen darstellt, gilt doch: Erst Wahlen legitimieren demokratische Herrschaft. „Die Parlamentswahl ist in einer Demokratie mit parlamentarischem Regierungssystem der grundlegende Legitimationsakt für die Träger der Staatsgewalt.“¹¹⁶⁾

Im Zentrum des demokratischen Wahlbegriffs steht die Freiheit der Wahl¹¹⁷⁾. Dieser Begriff muß weit gefaßt sein, um die Strukturprinzipien und Wesensmerkmale des politischen Systems nicht auszublenden und in den Griff zu bekommen. So konstatiert Ernst Fraenkel zu Recht: „Freiheit der Wahl vermag nur dann als geeignetes Kriterium für den unterschiedlichen Charakter des demokratischen Regimes der BRD und des scheindemokratischen Regimes der DDR zu dienen, wenn die Durchführung der einzelnen Wahlen nicht als isolierter Vorgang, sondern als ein Teilausschnitt aus einem kontinuierlichen Prozeß begriffen wird. Freiheit der Wahl bedeutet mehr als Ordnungsmäßigkeit der Wahl; sie bedeutet Übereinstimmung mit den Wertvorstellungen, die untrennbar mit dem Begriff ‚Freiheit‘ verbunden sind. Darum reicht es nicht aus, sich auf die Analyse der mehr rechtstechnischen Bestimmungen der Wahlgesetze zu beschränken.“¹¹⁸⁾ Der Begriff der Freiheit der Wahl bedeutet sowohl a) Freiheit der Auswahl als auch b) Freiheit im Angebot¹¹⁹⁾.

a) Der Bürger soll seine Entscheidung zwischen mehreren Wahlvorschlägen treffen können. Wahl bedeutet immer Auswahl. Durch das faktische Monopol der Parteien bei der Kandidatenaufstellung wird die Auswahlfreiheit des Bürgers freilich reduziert, da mit der Kandidatenaufstellung, die sich nur auf einen Teil der Parteimitglieder verengt, in der Mehr-

kann. Die für unantastbar erklärten Prinzipien schreiben keine bestimmte Gesellschafts- oder Wirtschaftsordnung fest. Gerade der Art. 79, 3 GG bildet die Basis, auf der sich Auseinandersetzungen über alternative Positionen austragen lassen.

¹¹⁶⁾ Hans Meyer, a. a. O., S. 14.

¹¹⁷⁾ Grundlegend Arnulf von Heyl, *Wahlfreiheit und Wahlprüfung*, Berlin 1975.

¹¹⁸⁾ Ernst Fraenkel, *Strukturanalyse ...*, a. a. O., S. 4.

¹¹⁹⁾ Vgl. hierzu Bernhard Vogel, Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze, a. a. O., S. 3.

zahl der Fälle bereits feststeht, wer in den Bundestag einzieht ¹²⁰⁾.

b) Die Freiheit auszuwählen, verliert jedoch ihren Sinn, wenn das Angebot, das zur Wahl steht, keine wirklichen Alternativen bietet. Ein von einer einzigen Partei gesteuertes „Parteiensystem“ verdient diesen Namen nicht ¹²¹⁾. Fehlt die Konkurrenz, „liegt auch kein Wahlakt... vor“ ¹²²⁾. Die Alternativen dürfen sich nicht bloß auf unterschiedliche Personen beschränken, wie aus der Schumpeterschen Auffassung „Wähler entscheiden keine Streitfragen“ ¹²³⁾ hervorgeht. „Die Konkurrenztheorie der Demokratie wird den an sie zu stellenden Erfordernissen nicht gerecht, wenn sie in den Wahlen zum Parlament nichts anderes erblickt als ein Personalplebiszit zwischen zwei Persönlichkeiten, die sich um das Amt des Regierungschefs reißen.“ ¹²⁴⁾

Eine noch so perfekte Ausgestaltung des Wahlrechts bleibt eine Farce, wenn die hier knapp beschriebenen Grundlagen einer demokratischen Wahl ¹²⁵⁾ fehlen. Dies ist vorauszuschicken, ehe Kriterien für die demokratische Legitimität des Wahlrechts umrissen werden.

2. Wahlrechtsgrundsätze

Art. 38 des Grundgesetzes legt die Wahlrechtsgrundsätze fest: „Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt.“ Unabhängig davon, für welches Wahlsystem sich der Gesetzgeber

entscheidet; Die demokratischen Wahlrechtsgrundsätze, die heutzutage nicht mehr in Frage stehen, müssen beachtet werden:

a) Allgemein ist ein Wahlrecht dann, wenn es allen Staatsbürgern zusteht. Der Gesetzgeber besitzt nicht das Recht, „bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen“ ¹²⁶⁾. Jedoch müssen gewisse sachliche Erfordernisse erfüllt sein (z. B. Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte, Mindestalter, deutsche Staatsangehörigkeit). In der Vergangenheit ¹²⁷⁾ wurde das Wahlrecht häufig von Besitz, Bildung, dem Geschlecht oder der Konfession abhängig gemacht. Heute dagegen wäre ein solches gegen die Volkssouveränität verstoßendes Wahlrecht „ohne legitimierende Wirkung, weil der Stand des politischen Bewußtseins eine entsprechende Differenzierung der Bürger nicht anerkennen würde“ ¹²⁸⁾.

b) Unmittelbar bedeutet: Die Wahlberechtigten wählen ihre Vertreter direkt. Das Wahlergebnis soll allein vom Wahlakt der Bürger abhängen. Mit Beginn der Stimmabgaben endet der Einfluß der Partei auf die Auswahl der Kandidaten ¹²⁹⁾. Eine mittelbare Wahl liegt vor, wenn der Bürger eine Zwischeninstanz wählt, die ihrerseits erst — in freier Verantwortung — die Repräsentanten beruft. Sie wäre verfassungswidrig. „Nur wenn die Wähler das letzte Wort haben, haben sie das entscheidende Wort.“ ¹³⁰⁾ Eine Bevormundung des Wählers soll auf jeden Fall vermieden werden.

c) Frei (im engeren Sinn) nennt man eine Wahl, die ohne Zwang, Druck, Furcht und Nötigung ausgeübt wird. Der Begriff „frei“ gehört nicht zu den klassischen Wahlrechtsgrundsätzen; er fand in das Grundgesetz Aufnahme, um den Mißbrauch zu verdeutlichen, den die Machthaber mit Wahlen im national-

¹²⁰⁾ Vgl. dazu jetzt (mit Verbesserungsvorschlägen) die zusammenfassende Schrift von Joachim Henkel, Die Auswahl der Parlamentsbewerber. Grundfragen — Verfahrensmodelle, Berlin — New York 1976.

¹²¹⁾ So existieren in der DDR formal wohl mehrere Parteien; es ist jedoch keineswegs falsch, von einem faktischen Einparteiensstaat zu sprechen.

¹²²⁾ Helmut Unkelbach, Rudolf Wildenmann, Werner Kaltefleiter, Wähler, Parteien, Parlamente. Bedingungen und Funktionen der Wahl, Frankfurt a. M. — Bonn 1965, S. 9.

¹²³⁾ Joseph A. Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie (1942), 3. Auflage, München 1972, S. 449.

¹²⁴⁾ Ernst Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart u. a. 1974⁸, S. 65; anders Wilhelm Hennis, Die mißverständene Demokratie, Freiburg im Breisgau 1973, S. 23 f.: „Man vertraut Personen, nicht aber ihrer Ideologie, die weder regieren noch verwalten, noch Gesetze machen kann.“

¹²⁵⁾ Vgl. u. a. auch Hermann-Otto Leng, Die allgemeine Wahl im bolschewistischen Staat. Theorie — Praxis — Genesis, Meisenheim am Glan 1973, S. 35—68.

¹²⁶⁾ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (zukünftig zitiert: BVerfGE) 12, 142.

¹²⁷⁾ Allerdings entsprach das preußische Dreiklassenwahlrecht durchaus dem Grundsatz der Allgemeinheit. Dies übersieht Johannes Agnoli, Die bürgerliche Gesellschaft und ihr Staat, in: Das Argument 8 (1966), Nr. 41, S. 453. Agnoli verwechselt, wie dies häufig geschieht, den Grundsatz der Gleichheit mit dem der Allgemeinheit.

¹²⁸⁾ Hans Meyer, a. a. O., S. 15.

¹²⁹⁾ Es verstößt gegen den Grundsatz der Unmittelbarkeit, wenn die Parteien, nachdem die Landesliste erschöpft ist, Ersatzmänner bestimmen bzw. die Reihenfolge der Liste nach der Wahl ändern. Vgl. dazu BVerfGE 3, 51.

¹³⁰⁾ BVerfGE 3, 49 f.

sozialistischen Reich und in der (damaligen) SBZ nach 1945 trieben. „Grundsätze für die technische Ausgestaltung der Wahlrechtsausübung im einzelnen lassen sich aus diesem Grundsatz nicht herleiten.“¹³¹⁾ Die anderen Wahlrechtsgrundsätze decken sie schon ab. Der politisch-programmatische Charakter dieses Begriffs liegt daher auf der Hand. „Indes, stärkere begriffliche Klarheit wird damit nicht gewonnen, zumal die Kommunisten mit der gleichen Selbstverständlichkeit ihre Wahlen auch als ‚frei‘ bezeichnen.“¹³²⁾ Die Frage, ob eine Wahlpflicht, die das Grundgesetz nicht kennt, mit dem Grundsatz der „freien“ Wahl kollidiert, verneint die Mehrheit der Interpretationen, „da dadurch nicht die Richtung der Entscheidung des Wählers beeinflusst würde“¹³³⁾.

d) Gleich muß die Wahl sein, damit jeder Mann über die gleiche Anzahl von Stimmen verfügt¹³⁴⁾. Dieser Grundsatz schließt auch ein unterschiedliches Stimmgewicht aus. Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit, ein „Anwendungsfall des allgemeinen Gleichheitssatzes“¹³⁵⁾, soll den gleichen Einfluß jeden Wählers auf das Ergebnis verbürgen. Seine Durchbrechung bedarf einer besonderen Rechtfertigung¹³⁶⁾. So erfährt die Erfolgswertgleichheit eine gewisse Einschränkung durch Sperrklauseln. Bedeutet „gleich“ bei ei-

nem Verhältniswahlrecht gleicher Zähl- und Erfolgswert, so gilt für das Mehrheitswahlsystem lediglich die Zählwertgleichheit. Der Vorschlag — aus vermeintlich progressiver Sicht — von Theo Schiller, demjenigen Bürger eine zweite Stimme zu geben, „der einen bestimmten Grad an Informiertheit über einige Grundsätze der Verfassung und der Demokratie vorweisen“ kann¹³⁷⁾, damit, so Schiller, „ein Anfang vom Ende der manipulativen Herrschaft“¹³⁸⁾ gemacht wird, wäre tatsächlich ein Anfang vom Ende der demokratischen Legitimität des Wahlrechts.

f) Geheim ist eine Wahl, bei der die Wahlentscheidung des Bürgers niemand erfährt. Der Wähler muß die Gewißheit haben, seine Stimme frei von (eventuellen) Sanktionen abgeben zu können. Davon unberührt bleibt natürlich das offene Engagement des Wählers für eine Partei (z. B. in Wählerinitiativen)¹³⁹⁾. Der Grundsatz der geheimen Wahl bezieht sich auch auf die Wahlvorbereitungen. Dabei wird er jedoch teilweise relativiert: Wahlvorschläge für eine Partei, die im Bundestag oder einem Landtag nicht mindestens fünf Abgeordnete stellt, erfordern eine gewisse Anzahl von Unterschriften¹⁴⁰⁾, um die Ernsthaftigkeit der Wahlteilnahme zu ermitteln¹⁴¹⁾. Daß Carl Schmitt die geheime Wahl in seiner so umstrittenen wie einflußreichen Schrift „Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus“ als undemokratisch denunziert hat, zeigt die Nähe Schmitts zur Diktatur schon vor 1933¹⁴²⁾.

3. Weitere Merkmale für ein demokratisches Wahlrecht

Die in Art. 38 genannten Wahlrechtsgrundsätze sind für die demokratische Legitimität des Wahlrechts keineswegs ausreichend. Wer meint, „in diesem lapidaren Satz steckt — heute abgeschlossen und gesichert — die ganze Geschichte der Volkssouveränität und

¹³¹⁾ Gerhard Leibholz, Hans-Justus Rinck, Grundgesetz-Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Köln 1975⁵, S. 646 f.

¹³²⁾ Bernhard Vogel, Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze, a. a. O., S. 26.

¹³³⁾ So Andreas Hamann und Helmut Lenz, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, Neuwied und Berlin 1970³, S. 493.

¹³⁴⁾ In dem als Mutterland der Demokratie vielfach gepriesenen Großbritannien kam der letzte Schritt zur Schaffung des gleichen Wahlrechts erst 1948 zustande. Die Labour-Regierung beseitigte konsequenterweise das Mehrstimmenwahlrecht für Inhaber eines Geschäfts bzw. eines Universitätsdiploms. Letzteres beklagt Karl Loewenstein: „England wurde dadurch einer interessanten und wertvollen Variante des allgemeinen und gleichen Stimmrechts beraubt; denn das Universitätswahlrecht war eine Möglichkeit gewesen, unabhängigen Persönlichkeiten von geistigem Format, die sich nicht dem aufreibenden Zufallsspiel einer Kandidatur in einem Wahlkreis aussetzen wollten, den Zugang zum Unterhaus ohne Parteibindung zu verschaffen.“ Vgl. Karl Loewenstein, Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien, Bd. I, Berlin 1967, S. 100.

¹³⁵⁾ BVerfGE 1, 237.

¹³⁶⁾ Statt vieler Belege z. B.: BVerfGE 11, 272.

¹³⁷⁾ Theo Schiller, Ein Wahlrecht für den Ein-Parteien-Staat?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 13 (1968), S. 299.

¹³⁸⁾ Ebenda, S. 299.

¹³⁹⁾ Vgl. etwa für die Bundestagswahl 1972 den Beitrag von Heidrun Abromeit/Klaus Burkhardt, Die Wählerinitiativen im Wahlkampf 1972, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/73, S. 3—37.

¹⁴⁰⁾ Vgl. BWahlG § 21 und § 28.

¹⁴¹⁾ Begründet u. a. durch: BVerfGE 3, 32 und 12, 137.

¹⁴²⁾ Vgl. Carl Schmitt, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus (1923 und 1926), Berlin 1969⁴, S. 22 f.

des Wahlrechts¹⁴³⁾, verkennt völlig, daß die Wahlrechtsgrundsätze wohl für eine demokratische Wahl *notwendig*, jedoch bei weitem noch *nicht hinreichend* sind. Hier sollen einige weitere Kriterien genannt werden:

a) Entscheidung auf Zeit: Nur wenn in regelmäßigen, im vorausbestimmbaren¹⁴⁴⁾, nicht zu weit auseinanderliegenden¹⁴⁵⁾ Abständen die Volksvertreter sich dem Urteil des Wählers unterwerfen, ist die Möglichkeit des Mißbrauchs der Regierenden eingeschränkt und die der dauernden Einflußnahme des Wählers gesichert. Wahl auf Lebenszeit vereinbart sich nicht mit den Prinzipien einer Demokratie, die sich durch das Prinzip „Herrschaftsauftrag auf Zeit“ legitimiert. Der Wähler erhält die Gelegenheit, seine Stimmabgabe zu revidieren. „Jeder Mißbrauch des anvertrauten Amtes im Sinn einer Etablierung auf Dauer führt daher einen Verlust an Legitimität herbei.“¹⁴⁶⁾ Der Verlierer einer Wahl hat die Niederlage anzuerkennen und die (befristete) Herrschaft des Siegers zu akzeptieren.

b) Gültigkeit des Mehrheitsprinzips: Da ein vorgegebenes und allgemein erkennbares Gemeinwohl nicht existiert, kann lediglich das Mehrheitsprinzip zur Grundlage der Demokratie¹⁴⁷⁾ erhoben werden. Das Wahlsystem muß daher so ausgestaltet sein, daß es dieser Entscheidungsregel Rechnung trägt¹⁴⁸⁾. Es gibt kein höheres „Prinzip“, das die Regierenden davon entbinden könnte, ihre Legitimität

aus einer anderen „Quelle“ zu beziehen, während es beispielsweise für Kommunisten orthodoxer Couleur im Grunde gleich bleibt, „ob sie aus einer Position der Mehrheit oder Minderheit regieren. Sie ‚wissen‘ sich berufen, für die wahren Interessen der Werktätigen einzustehen und der geschichtlichen Notwendigkeit einer kommunistischen Welt zum Siege zu verhelfen.“¹⁴⁹⁾

c) Sinnvolle Zuordnung von Stimmen und Mandaten: Die Übertragung der Stimmen in Mandate muß so erfolgen, daß sie dem Wähler einleuchtet, das Wahlergebnis nicht grob verfälscht und den Einfluß des Wählers wahrt. Hier spielt auch die Einfachheit und Verständlichkeit des Wahlsystems eine nicht zu unterschätzende Rolle¹⁵⁰⁾. Ein Wahlsystem, das etwa der stärksten Partei alle Mandate zukommen läßt, wäre demokratisch nicht legitim, weil es willkürlich das Prinzip der Volkssouveränität aufhebt¹⁵¹⁾. Der Wähler

¹⁴³⁾ So Hermann-Otto Leng, a. a. O., S. 89.

¹⁴⁴⁾ Dieses Argument führte Dolf Sternberger immer wieder für das relative Mehrheitswahlsystem ins Feld. Vgl. ders., Eine Wahlreform für den Staat (1962), in: ders., Die große Wahlreform, a. a. O., S. 236: „Wir sprechen nicht von irgendeiner, sondern von der einfachen Mehrheitswahl. Und wir nennen sie einfach auch deswegen, weil nichts einfacher zu verstehen und zu handhaben ist. In jedem Wahlkreis gilt derjenige Kandidat als gewählt, der die meisten Stimmen erhalten hat. Punkt. Das ist das ganze Geheimnis.“

¹⁴⁵⁾ Ähnlich problematisch ist auch ein von Ferdinand A. Hermens und Helmut Unkelbach (a. a. O.) entwickelter Vorschlag zur Eliminierung des Bias. Die Autoren machen sich dabei die Kubusregel zunutze. Das Mandatsverhältnis zweier Parteien entspricht bei relativer Mehrheitswahl nämlich etwa dem Verhältnis des Kubus ihrer Stimmzahlen. Auf dieser von dem französischen Mathematiker Poisson zuerst nachgewiesenen regelmäßigen Eigentümlichkeit basiert nun der Vorschlag von Hermens und Unkelbach: Für den Mandatsanteil einer Partei sollen nicht ihre Stimmzahlen zugrunde gelegt werden, sondern deren dritte Potenzen. So lassen sich knappe Mehrheiten vermeiden, da ein solche Berechnung die größte Partei überproportional stärkt. Diese Lösung sieht aus funktionalen Erfordernissen vor, den Mandatsanteil der stärksten Partei auf 60 bzw. 55 Prozent der Sitze zu begrenzen. Ein solches künstliches Wahlsystem entspricht keineswegs der demokratischen Legitimität. Es berücksichtigt überhaupt nicht die Wählerpsychologie, ist allein auf die Befriedigung technokratisch funktionaler Bedürfnisse zugeschnitten und entmündigt den Wähler, setzt es doch die Stimmen und Mandate der Parteien nicht sinnvoll in Beziehung. Die Kritik der Wissenschaft fiel auch dementsprechend scharf aus. Vgl. nur Thomas von der Vring, a. a. O., S. 222 bis 224. 1972 versuchte Hermens die politische Ernsthaftigkeit des Vorschlages zu relativieren. Er spricht davon, der die Kubusregel propagierende Artikel „war als rein akademischer Beitrag gedacht

¹⁴³⁾ So Joachim Raschke, Wahlen und Wahlrecht, Berlin 1965, S. 21; diese Auffassung ist tatsächlich Ausfluß eines „formalen Demokratieverständnisses“, gegen das Raschke heutzutage wettet. Vgl. ders., Mehrheitswahlrecht — Mittel zur Demokratisierung oder Formierung der Gesellschaft?, in: Winfried Steffani (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1971, S. 210.

¹⁴⁴⁾ Vgl. BVerfGE 18, 154.

¹⁴⁵⁾ Gelegentlich schlagen Wissenschaftler oder Politiker eine Verlängerung der Legislaturperiode auf fünf Jahre vor. Aus dem 1967 eingesetzten Beirat für Fragen der Wahlrechtsreform machten sich Theodor Eschenburg und Ferdinand A. Hermens dafür stark. Vgl. Zur Neugestaltung ..., a. a. O., S. 50.

¹⁴⁶⁾ Dolf Sternberger, Herrschaft und Vereinbarkeit. Über bürgerliche Legitimität, in: ders., „Ich wünschte ein Bürger zu sein“. Neun Versuche über den Staat, Frankfurt a. M. 1967, S. 67.

¹⁴⁷⁾ Vgl. hierzu u. a. Carl Joachim Friedrich, Demokratie als Herrschafts- und Lebensform, Heidelberg 1959, insbes. S. 57—65; siehe vor allem Ulrich Scheuner, Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, Opladen 1973.

¹⁴⁸⁾ Bei einem Mehrheitswahlsystem kann es allerdings vorkommen, daß eine Partei, die nicht die meisten Stimmen errungen hat, eine Mehrheit der Sitze gewinnt. Vgl. dazu Anm. 68.

ler würde es vermutlich nicht akzeptieren. Die Bewertung der Wahlverfahren fällt nicht immer leicht. Ist beispielsweise ein Wahlsystem demokratisch illegitim, das der stärksten Partei eine „Prämie“ zuerkennt, damit sie eine Mehrheit im Parlament erhält, um allein regieren zu können?

d) Traditionelle Verankerung: Die Legitimität eines Wahlrechts kann auch daran gemessen werden, wie lange es existiert und wie stark es in der Gesellschaft verankert ist. Dem gleichen Wahlrecht, das in einem Land als demokratisch legitimiert gilt, versagt die Bevölkerung eines anderen Staates möglicherweise die Anerkennung, prägt doch die politische Kultur unterschiedliche Vorstellungen aus. So überwog bei den Anhängern aller Bundestagsparteien während der Wahlsystemkontroverse zur Zeit der Großen Koalition die negative Einstellung zu einem Mehrheitswahlsystem¹⁵²). Ohne zwingenden Grund das bestehende Wahlsystem zu ändern, kann das Prinzip der demokratischen Legitimität erschüttern, weil ein „Bruch mit der Tradition“¹⁵³) vorliegt.

Die hier aufgeführten Kriterien für die demokratische Legitimität ließen sich noch ergänzen. So muß ein demokratisch legitimiertes Wahlrecht dem Wähler einen angemessenen Einfluß auf die Zusammensetzung des Parlaments gewährleisten, andererseits soll das Wahlrecht garantieren, daß das Parlament

eine einigermaßen homogene und daher handlungsfähige Regierung hervorbringen kann. Dieses Beispiel zeigt, daß die Kriterien für ein demokratisches Wahlrecht untereinander kollidieren. Ein Wahlverfahren, welches allen Gesichtspunkten in Reinheit gleichermaßen Rechnung trägt, gibt es nicht. Würde sich nämlich der gesellschaftliche Pluralismus „ungefiltert“ im Parlament niederschlagen, wäre eine handlungsfähige Regierung kaum möglich; andererseits könnte eine Regierung um so stabiler sein, je geringer sich die widerstreitenden Interessen im Parlament bemerkbar machen (z. B. durch ein Wahlsystem, das der stärksten Partei alle Mandate zukommen läßt).

Aber weder das eine noch das andere Extrem sicherte die demokratische Legitimität. Beide Kriterien müssen — relativiert — erhalten bleiben. Das jeweilige Wahlsystem kann entscheidenden Anteil daran haben, ob die Repräsentations- oder die Regierungsbildungsfunktion Vorrang gewinnt. Wofür sich der Gesetzgeber entscheidet, ist letztlich eine politische Frage¹⁵⁴). Die höhere demokratische Legitimation eines Wahlsystems läßt sich nicht von vornherein und für immer ausmachen. Abstrakt Wahlsysteme miteinander zu vergleichen, ist daher höchst problematisch und nur von geringer Aussagekraft. Es kommt u. a. auf die politische Kultur, die ökonomische Lage und das Parteiensystem an.

IV. Resümee: Spannungsverhältnis zwischen politischer Opportunität und demokratischer Legitimität bei der Wahlrechtsausgestaltung

Parteien streben nach politischer Macht, um ihre Ziele zu verwirklichen. Dabei wird weder die machiavellistische Anbetung der Macht noch ihre Verteufelung dem Machtpro-

und in der Erwartung geschrieben worden, daß seine Vorschläge nach der rein akademischen Seite hin ausdiskutiert werden könnten, ehe sie politisch relevant werden könnten“ (vgl. Sicherung ... a. a. O., S. 69, Anm. 69). Hermens, der immerfort Einfluß auf die Wahlrechtspolitik zu nehmen suchte, zieht sich hier plötzlich in den akademischen „Eifenbeinturm“ zurück.

¹⁵²) Vgl. Andreas von Kirschhofer, Die Wahlreform in der öffentlichen Meinung, in: Der Wähler, Neue Folge, Nr. 10, 1968, S. 2—5. Nach der hier abgedruckten Umfrage sprachen sich nur 30 Prozent für ein Mehrheitswahlsystem aus.

¹⁵³) So Johannes Gross, Bruch mit der politischen Tradition. Politische Konsequenzen des Mehrheitswahlrechts, in: Christ und Welt vom 22. 12. 1967.

blem gerecht¹⁵⁵). Machtinteressen sind daher auch bei der Wahlrechtsausgestaltung vorhanden und grundsätzlich legitim. Jedoch verschleiern Politiker nur allzuoft die eigenen Interessen und geben vor, unparteiischen Vorstellungen zu dienen. Auch bei der Diskussion über die angemessene Ausgestaltung des parlamentarischen Wahlrechts der Bundesrepublik Deutschland ignorierten manche Politiker,

¹⁵⁴) Da das Grundgesetz das Wahlsystem nicht festlegt, entspricht sowohl ein Verhältnis- als auch ein Mehrheitswahlsystem (nach herrschender Auffassung) dem demokratischen Prinzip. Hier wird jedoch das Problem ausgespart, welcher Wahlmodus eine stärkere demokratische Legitimität besitzt.

¹⁵⁵) Vgl. hierzu u. a. die Bewertung von Eberhard Schütt, Wahlsystemdiskussion ..., a. a. O., insbes. S. 56—62.

daß das Wahlsystem einen Machtregelungsfaktor darstellt.

Der so häufig ertönende Vorwurf, die Parteien passen ihre Wahlentscheidungen „eigen-süchtigen Interessenlagen“¹⁵⁶⁾ an, hängt einmal mit einer gewissen Sehnsucht nach einer konfliktlosen und interessenfreien Gesellschaft zusammen, die einem Harmonieglauben entspringt und der spannungsreichen Realität, geprägt von dem Mit- und Gegeneinander einer Vielzahl legitimer Interessen, auch in der Frage des Wahlrechts, nicht ausreichend Rechnung trägt. Zum anderen beruht die Auffassung auf der Vorstellung, es gäbe ein schlechthin demokratisch-legitimes Wahlrecht, welches dem „Parteienkampf“ entzogen bleiben müsse. Wer dieser Maxime huldigt, übersieht dabei jedoch: Die Wahlrechtsausgestaltung kann nicht anders als aus einem Kampf von (legitimen) Interessen hervorgehen. „Letzte Wahrheiten“ über die demokratische Legitimität eines Wahlrechts gibt es nicht. Nur Wahlrechtsdogmatiker können sich der Fata Morgana verschreiben, ein demokratisch-legitimes Wahlsystem lasse sich objektiv erkennen. Die höhere demokratische Legitimität eines wie immer gearteten Wahlsystems wird stets kontestabel bleiben.

Es muß für jede Partei legitim und nicht prinzipiell verwerflich sein, wenn sie ihr Votum für ein bestimmtes Wahlsystem auch von den eigenen Chancen abhängig macht. Eine derartige Haltung kann keinesfalls als „nackter Opportunismus“ denunziert werden. Eine moralisierende Betrachtungsweise, die die Eigeninteressen der Parteien bei der Ausgestaltung des Wahlrechts hintansetzt¹⁵⁷⁾ bzw. ignoriert, huldigt nämlich einer unpolitischen Denkweise. Rüdiger Bredthauer beklagt: „Die geäußerten hehren staatspolitischen Motive dienen lediglich der Verschleierung der tatsächlichen höchst eigennützigsten Machtinteressen.“¹⁵⁸⁾ Kritikwürdig am Verhalten der

Parteien ist hier nicht so sehr, wie Bredthauer suggeriert, die Wahrnehmung von Machtinteressen, viel bedenklicher stimmt die ‚Interessenprüderie‘. Die Parteien geben die eigenen Interessen oft nicht offen zu, sondern kleiden sie in das Gewand hehrer staatsmännischer Begrifflichkeit (z. B. „Sorge um die Demokratie“). Möglicherweise nehmen sie noch den Verfassungsauftrag für ihre Interessen in Anspruch¹⁵⁹⁾. Bestrebungen zur Wahlrechtsausgestaltung, die aus politischer Opportunität herrühren, brauchen aber keineswegs von vornherein der demokratischen Legitimität zu widerstreiten. So haben die Parteien in der Bundesrepublik Deutschland bei ihren Versuchen, das Wahlrecht zu revidieren, keinesfalls gegen fundamentale Prinzipien der demokratischen Legitimität verstoßen. Weder wurden die Wahlrechtsgrundsätze in Frage gestellt noch Prinzipien wie die Gültigkeit der Mehrheitsregel angetastet.

Auch wenn hier die prinzipielle Legitimität der Parteien bejaht wird, bei der Gestaltung des parlamentarischen Wahlrechts auf Opportunitätsgesichtspunkte gebührend Rücksicht zu nehmen, so kann dies nicht heißen, Zweckmäßigkeitserwägungen zu verabsolutieren. Sie sind insbesondere dann gefährlich, wenn die Prinzipien der demokratischen Legitimität offensichtlich mit ihnen kollidieren. Wahlrechtsfragen, keineswegs nur Machtfragen¹⁶⁰⁾, dürfen nicht zu einem bloßen Mittel der Parteien zur Absicherung ihrer Macht degradiert werden.

Eine das Machtphänomen überbewertende Sichtweise¹⁶¹⁾ ist nämlich problematisch, weil sie nicht genügend die ethischen Ziele der Politik berücksichtigt. Wird Politik (hier: die Auseinandersetzung um das Wahlrecht) zu einem reinen Machtkampf reduziert, kann sich die Idee des Gemeinwohls¹⁶²⁾ nicht entfalten. Damit leistet man der Auffassung Vor-

¹⁵⁶⁾ Erich Mende, Das manipulierte Staatsvolk, a. a. O., S. 135; es fällt auf, daß Mende des öfteren davon spricht, die Bundesrepublik leide an einem unterentwickelten Pluralismus; nichtsdestoweniger charakterisiert er sehr freigiebig Interessen, die ihm nicht behagen, als „egoistisch“. Im übrigen stimmt der Beitrag in mehreren Formulierungen mit dem 1964 von Ernst Fraenkel publizierten Aufsatz „Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung“ überein (in: ders., Deutschland . . ., a. a. O., S. 48—68).

¹⁵⁷⁾ Diese Gefahr vermeiden die gewichtigen Arbeiten von Erhard H. M. Lange (a. a. O.) und Rüdiger Bredthauer (a. a. O.) nicht immer ganz.

¹⁵⁸⁾ Rüdiger Bredthauer, a. a. O., S. 81.

¹⁵⁹⁾ Vgl. hierzu die treffenden, nicht eigens auf die Wahlrechtsproblematik gemünzten Bemerkungen von Robert Leicht (Grundgesetz und politische Praxis. Parlamentarismus in der Bundesrepublik, München 1974, S. 131—141), der sich gegen eine Juridifizierung der Politik ausspricht.

¹⁶⁰⁾ Vgl. dazu u. a. Horst Zilleßen, Überlegungen zur sozioethischen Bewertung der Wahlsysteme, in: ders. (Hrsg.), Mehrheitswahlrecht? Beiträge zur Diskussion um die Änderung des Wahlrechts, Stuttgart und Berlin 1967, S. 73—88.

¹⁶¹⁾ Typisch etwa Karl Loewenstein, Verfassungslehre, Tübingen 1975³, S. 3: „Die Politik ist nichts anderes als der Kampf um die Macht.“

¹⁶²⁾ Der Verfasser redet hier selbstverständlich keinem a-priori-Gemeinwohl das Wort.

schub, es gehe nur darum, (wertfreie) Interessen durchzusetzen, ohne die Frage nach der Qualität der jeweiligen Ordnung aufzuwerfen. Daher hat sich auch die Ausgestaltung des parlamentarischen Wahlrechts an Werten zu orientieren. Der ethische Aspekt läßt sich nicht ausklammern, wengleich sich die Grenzlinie zwischen moralisierender und ethischer Beurteilung schwer ziehen läßt. Natürlich liegt für die Parteien die Versuchung nahe, diejenigen Wahlrechtsregelungen, die ihnen offenkundig nützen, als staatspolitisch vorrangig auszugeben und — die eigenen Interessen oftmals verschleiern — ohne Rücksicht auf demokratische und ethische Prinzipien durchzusetzen.

Daß ein zu forscher Umgang einer Partei mit der Wahlrechtsausgestaltung ihr mehr schaden als nützen kann, hat gerade die Wahldiskussion in der Bundesrepublik Deutschland gezeigt, weil „maßgeschneiderte“ Wahlgesetze sich kaum verwirklichen lassen. Die parlamentarische Opposition, ein großer Teil der öffentlichen Meinung und das Bundesverfassungsgericht würden in der Bundesrepublik Deutschland eine allzu offenkundig parteipolitischer Opportunität huldigende Wahlrechtsgestaltung nicht goutieren. Bei all dem bleiben zusätzliche Imponderabilien zu bedenken: Selbst ein noch so systematisch ausgeklügeltes Wahlsystem vermag den Wählerwillen nicht exakt einzukalkulieren. Auch insofern tut eine besonnene Zurückhaltung not, wenn es darum geht, die alten Wahlrechtsregelungen zu revidieren, sofern sie nicht gravierende Schwächen offenbaren.

Es macht zudem einen gewaltigen Unterschied aus, ob die Nationalversammlung ein

Wahlsystem neu beschließt oder das Parlament ein bestehendes abzuändern gedenkt. Allein schon die Dauerhaftigkeit eines Wahlsystems schafft ein gewisses Maß an Legitimität. Ein Wechsel könnte sie gefährden, wenn die Bevölkerung sich an das bestehende Wahlsystem gewöhnt hat, zumal Änderungen „immer den Makel der Zielrichtung gegen bestimmte Parteien tragen müßten“¹⁶³). Diese Aussage läßt sich auch auf die Wahlsystemkontroverse 1967/68 beziehen, bei der die Verfechter einer Wahlrechtsreform — trotz teilweise hektisch-betriebsamer Agilität — nicht zwingend nachweisen konnten, eine „Sternstunde der Demokratie“¹⁶⁴) sei verpaßt worden.

Zwischen den Merkmalen der demokratischen Legitimität und der politischen Opportunität bei der Ausgestaltung des Wahlrechts existiert ein (nicht auflösbares) Spannungsverhältnis, denn die beiden Kriterien sind keine schroffen Gegensätze, aber sie bilden auch keine homogene Einheit. Politische Opportunität braucht nicht notwendigerweise einen Aderlaß an demokratischer Legitimität zu bedingen. Weder die Scylla wissenschaftlicher Anmaßung, die einem bestimmten Wahlsystem von vornherein und für immer optimale demokratische Legitimität zuweist, noch die Charybdis parteipolitischer Taktiererei, die unverhohlenen Zweckmäßigkeitserwägungen verabsolutiert, können für zukünftige Diskussionen wegweisend sein.

¹⁶³) Jochen Abr. Frowein, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht, in: Archiv des öffentlichen Rechts 99 (1974), S. 110.

¹⁶⁴) So aber Günter Willms, Sternstunde der Demokratie, in: Rheinischer Merkur vom 2. 12. 1966.

Von ‚Systemherren‘, ‚Verwaltern‘ und anderen Computergefahren

Fragen, Antworten und Überlegungen im Anschluß
an Gerd. E. Hoffmanns Aufsatz „Bürger hinter Datengittern“ (B 25/77)

„Wissenschaft kam zum Weisen, dem bewußten, reinen, und sagte zu ihm: ‚Versprich mir heilig und schwöre mir, mich nicht an die Bösen auszuliefern, sondern mich nur den weit Aufgeschlossenen, und denen, die reinen Herzens sind, mitzuteilen; denn nur dann bin ich stark und kann die Menschen ernähren und kleiden. Sonst werde ich dich, deine Schüler und die Menschen vernichten.‘“

Svami Sant Dev Maharaj *)

Dualismus bei Menschen und Computern

Atomangst, Umweltverschmutzung, Wissenslawine, Datenexplosion, Staatsverdrossenheit, Unregierbarkeit — all das sind Schlagwörter, die die öffentliche Diskussion heute beherrschen und die doch alle nur Symptome sind für „das große Unbehagen“, das die Menschen der „Ersten Welt“, d. h. der Industriestaaten, angesichts der in Sichtweite gerückten „Grenzen des Wachstums“ und der damit zusammenhängenden Gefahren der technischen Entwicklung befallen hat. Niemand wird behaupten, daß die mit einem solchen Schlagwort bezeichneten Phänomene nicht tatsächlich existieren. Neben der nützlichen Funktion, einen ganzen Komplex von gesellschaftlichen, technischen, organisatorischen, rechtlichen usw. Tatbeständen in einem handlichen Wort zusammenzufassen, haben diese Schlagwörter aber alle den häufig gefährlichen Nachteil, den in ihnen enthaltenen emotionalen Unterton zu verabsolutieren und so eine rationale Behandlung zu erschweren, das damit bezeichnete Phänomen zu isolieren und Werkzeuge dafür abzugeben, die Menschen zu manipulieren.

Es ist kaum erstaunlich, daß von einem solchen Schicksal auch dasjenige Werkzeug betroffen ist, das den Charakter unserer Zeit und der überschaubaren Zukunft mindestens ebenso stark prägt, wie die Atomphysik und die von ihr ausgelöste Technik. Die Rede ist von der Maschine, deren kommerzielle Herstellung erst vor 30 Jahren begonnen hat und die doch bereits in dieser kurzen Zeit einen bisher in der ganzen Menschheitsgeschichte

kaum erlebten Einfluß auf die gesamtgesellschaftliche Entwicklung erreicht hat: vom Computer. Wer die öffentliche und die wissenschaftliche Diskussion um dieses technische Medium verfolgt, mag zu dem Eindruck kommen, daß eine angemessene, ausgewogene, um Sachlichkeit bemühte Behandlung dieses Themas gegenüber den emotionsgeladenen, oberflächlichen und gar panikmachenden oder euphorischen Verlautbarungen selbsternannter Geisterbeschwörer auf der einen Seite und den um gesellschaftliche Folgen unbekümmerten, streng an der Sache orientierten, „fachidiotischen“ Veröffentlichungen der Computerspezialisten auf der anderen Seite relativ selten ist. Während es sich jedoch bei dem zuletzt genannten Teil der Gesamtdiskussion um die unerläßliche Fachkommunikation handelt, die in unserem noch immer atomisierten und eindimensionalen Wissenschaftsbetrieb notwendigerweise auf den engeren Kreis der Fachleute beschränkt ist, hat der zuerst genannte Teil häufig eine breite Ausstrahlung in die Öffentlichkeit, einen nicht kalkulierbaren Einfluß auf den verunsicherten Bürger, der immer weniger in der Lage ist, zu verstehen, was da um ihn, mit ihm und vielleicht gegen ihn vor sich geht.

Angesichts dieser Lage ist es begreiflicherweise wesentlich leichter, sich eine solche

*) Ausspruch (1968). Entnommen aus W. Heitler, *Der Mensch und die naturwissenschaftliche Erkenntnis*, Braunschweig 1964³; dort zitiert aus H. H. v. Weltheim-Ostrau, *Tagebücher aus Asien*.

Verunsicherung zunutze zu machen und sie mit feuilletonistisch leichter Hand noch zu vertiefen, als sich zu bemühen, den so viel beschworenen mündigen Bürger mit abgewogenen Argumenten zu versorgen und dadurch zunehmend selber urteilsfähig zu machen. Was einen beim Lesen von „Feuilletons“ dieser Art am meisten stört, ist dieses großartige Ex-cathedra-Gehabe, dieses oberflächliche Anschein-Erwecken, diese Schwarzweißmalerei, diese Einseitigkeit, diese so schwer zu widerlegenden Halbwahrheiten, dieses bewußte Verschweigen von Gegenargumenten, die doch Autoren, die sich mit so schwerwiegenden gesellschaftlichen Problemen an die Öffentlichkeit wagen, geläufig sein müßten. Oder sind sie es etwa nicht? Dann hätten sie erst recht Grund, sich zurückzuhalten und zuvor sachkundig zu machen. Sonst machen sie sich schuldig, ein Teil von jener Kraft zu werden, die stets das Gute will und stets das Böse schafft.

Damit soll nicht einer lauen Einerseits-andererseits-Literatur das Wort geredet, nicht die notwendige Funktion einer geistvollen Polemik bestritten werden. Im Gegenteil! Die kontroverse und — wenn man es kann! — polemische Diskussion ist das Herzblut der pluralistischen Demokratie. Letzten Endes geht es dabei um ein Grundproblem unserer „christlich-abendländischen“ Gesellschaft und der sie prägenden und von ihr geprägten Wissenschaft, um den scheinbar naturgesetzlichen Dualismus, um das angeblich rationale, tatsächlich rationalistische, zweiwertige Denken von „Ja“ und „Nein“, das Einordnen aller Phänomene nach unveränderlichen Kriterien, nach Gut und Böse, nach Faschist und Kommunist. Und hier ist nun die Tatsache bemerkenswert, daß eben auf diesem traditionellen zweiwertigen Denken das Prinzip des Computers, genauer: der digitalen Rechenanlagen beruht. Sie vermögen insofern dieses weltgeschichtlich und vor allem heute so verhängnisvolle dualistische Denken noch zu verstärken, obwohl sie doch ohne das Denken in Regelkreisen, ohne „vernetztes Denken“ niemals erfunden worden wären, obwohl sie selbst Systeme sind, die auf Rückkoppelung und Regelkreisen beruhen und obwohl sie also genauso Anlaß und Hilfsmittel dafür sein könnten, die ausgetretenen Pfade des konventionellen dualistischen Denkens zugunsten eines polar-ganzheitlichen, eines neuen kybernetischen Denkens zu verlassen. Doch darauf soll später noch eingegangen werden.

Hoffmanns Computer-Erzählungen

Am 25. Juni 1977 erschien in dieser Zeitschrift ein Aufsatz von Gerd E. Hoffmann mit dem Titel „Bürger hinter Datengittern“¹⁾. Im Untertitel verspricht der Autor Aufklärung über die „Auswirkungen der Computertechnologie auf die Gesellschaft“. Hat er dieses Versprechen erfüllt? Der engagierte Streiter Hoffmann möge es dem Verfasser, der mit ihm schon manchen fruchtbaren Gedankenaustausch geführt hat und von ihm, obwohl er zur gefährlichen Kaste der „Verwalter“ zählt, schon manchmal wohlwollend zitiert worden ist, verzeihen, daß er in dieser Stellungnahme beim besten Willen nicht immer mit gleich wohlwollender Münze heimzahlen kann. Um es vorwegzunehmen: Hoffmann hat dieses Versprechen unseres Erachtens ebenso gut oder so schlecht erfüllt wie diese andere Art von traditionell-dualistischer „Aufklärung“, derzufolge das Geschlechtliche zwar leider zur Fortpflanzung notwendig, ansonsten aber „Schweinkram“ sei. Darüber können auch die zahlreichen Zitate aus Veröffentlichungen von Fachleuten nicht hinwegtäuschen, wobei von vornherein die einseitige Auswahl und sogar teilweise verstümmelte oder aus dem Zusammenhang gerissene Wiedergabe auffällt. Es ist nicht schwer, für jede beliebige These, und sei sie noch so unsinnig, unterstützende Zitate zu finden, notfalls aus der Bibel oder aus dem „Faust“.

Damit soll nicht behauptet werden, Hoffmanns Hauptthese sei falsch, die These nämlich, daß die Computertechnik, oder besser, der leichtfertige Einsatz von Computern, in zunehmend mehr Lebensbereichen erhebliche Gefahren mit sich bringe und daß diese Gefahren nicht zuletzt im Bereich des Schutzes der Privatsphäre und der Manipulation des Menschen lägen. Sie ist ebensowenig falsch wie die oben erwähnte „Aufklärung“, denn einerseits ist die Sexualität ja tatsächlich zur Fortpflanzung unerlässlich und andererseits kann man den kommerzialisierten „Sex“ unserer Zeit ja wohl mit Fug und Recht als Schweinkram bezeichnen. Aber ist eine solche Aussage deshalb die „ganze Wahrheit“?

Sehen wir uns den zur Diskussion stehenden Aufsatz einmal näher an, wobei wir uns hinsichtlich der Behandlung, Berichtigung und Ergänzung von Einzelheiten auf exemplarische Stellen und Aspekte zu beschränken ha-

¹⁾ Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung DAS PARLAMENT, B 25/77.

ben, um uns die Möglichkeit zur Darstellung eigener Vorstellungen nicht allzusehr zu beschneiden. Auf solche „Kleinigkeiten“ wie Hoffmanns Erzählungen über die Terminologie der Daten, Datenbanken und Informationssysteme kann dabei aus Platzgründen nicht eingegangen werden. Man unterrichte sich darüber besser an Hand der vielen, z. T. vorzüglichen, jedermann erschwinglichen, von Fachleuten allgemeinverständlich geschriebenen Taschenbücher.

Da wird auf Seite 3 behauptet, die Entwicklung und Bewertung der Computertechnik habe sich so vollzogen, „als handele es sich dabei um eine bessere Rechenmaschine und nicht um die Erfindung einer epochalen Neuheit“. Stimmt das? Man kann solche Fragen natürlich nicht mit Ja oder Nein beantworten. Aber im Gegensatz zu einem anderen, derzeit in seinen direkten Auswirkungen scheinbar noch bedeutenderen gesamtgesellschaftlichen Problem, dem des Autos, dürften die Möglichkeiten und Gefahren des Computereinsatzes wohl nahezu von Anfang an besser erkannt worden sein, wie ein Überblick über die relevante Literatur zeigt. Unsere Gesellschaft ist nach dem wachstums- und profitorientierten Gesetz, dem sie unterliegt, nahezu blind in die nicht als solche erkannte Falle „Individualverkehr“ mittels benzin- oder dieselbetriebener Kraftfahrzeuge hineingetaumelt und hat nun hart an den Folgen dieser heiligen Kuh unseres Zeitalters zu tragen, weil man gar nicht auf die Idee kam, sich solche Folgen rechtzeitig auszumalen, und weil man es infolgedessen versäumt hat, beizeiten gegenzusteuern, z. B. durch die Entwicklung von Elektroautos und Brennstoffzellen. Und eine kurze Zeit lang (die möglicherweise im Hinblick auf die Richtung der Förderungspolitik schon zu lange war) schien es, als ließen wir uns auch bei der Kernkrafttechnik unter irreversible Sachzwänge stellen. Natürlich kann man für die Behauptung Hoffmanns, die Gefahren der Computer würden nicht erkannt oder nicht ernst genommen, viele Beispiele bringen. Ebensoviele Beispiele, und wahrscheinlich die gewichtigeren, könnten aber dagegen angeführt werden. Dies schließt nicht aus, daß noch bis zum Anfang der siebziger Jahre immer wieder auch Planungen angestellt worden sind, die diese Einsicht scheinbar vermissen ließen. Man kann aus der Anzahl der Krebserkrankungen jedoch auch nicht schließen, es würde nichts gegen diese unheimliche Krankheit getan. Es schließt auch nicht aus, daß in der Vergangenheit Wellen der Compu-

tereuphorie — zu der übrigens auch mit umgekehrtem Vorzeichen die Überzeichnung der Gefahren gehört — und der Einschätzung des Computers als reines Rationalisierungsmittel einander abgelöst und vielschichtig ineinander verschränkt haben. Dem von Hoffmann (S. 4) zitierten ehemaligen Bundestagsabgeordneten Frank Haenschke und damit Hoffmann selbst kann man voll zustimmen, wenn er sagt: „Die Entwicklung der elektronischen Datenverarbeitung kann, wenn sie ungebremst und unregelt verläuft, die Machtbalance in unserer Gesellschaft zerstören.“

Computer in der Bundesverwaltung

„... wenn sie ungebremst und unregelt verläuft...“ — das ist die Kernfrage und daraus resultiert zugleich einer der wichtigsten Vorbehalte gegen diese Art der Darstellung Hoffmanns und gegen den ganzen Duktus seines Aufsatzes. Hoffmann erweckt zum mindesten unbewußt den Anschein, als ginge der Computereinsatz im rechtsfreien Raum vor sich, als gäbe es keine Rechtsordnung mit ihren zahlreichen, sich gegenseitig ergänzenden und unterstützenden Normen und Regelungen, als lebten wir noch in einem feudalen Fürstentum, in dem es oben einige kaum an Gesetze gebundene „Herren der Systeme“, unten eine unstrukturierte, unwissende Masse von rechtlosen Bürgern und dazwischen eine kleine, fast parasitäre Schicht von machtbessenen „Verwaltern“ gäbe. Mehrfach spricht Hoffmann suggestiv von „Herren der Systeme“ — eine verräterische, ja eine demagogische Formel, insofern wenigstens Herren in der öffentlichen Verwaltung gemeint sind. Ein Minister, in dessen Ressortbereich eine Fachdatenbank aufgebaut wird, ist also ein „Systemherr“, kann damit offenbar machen, was er will und hat — da in solchen Datenbanken ja „in der Regel ... Sachdaten und Personendaten gespeichert ... werden“ (S. 4) — kaum etwas anderes im Sinn, als den ahnungslosen Bürger „durchschaubar“ zu machen. Welch ein Lieschen-Müller-Bild! Warum deutet Hoffmann nicht einmal an, daß das alles im Rahmen einer Rechtsordnung vor sich geht, die u. a. von den in diesem Zusammenhang wichtigen Prinzipien der Gewaltenteilung, des Ressortprinzips, des bundesstaatlichen Prinzips, der Selbstverwaltung der Gemeinden bestimmt ist. Daß allerdings auch diese Rechtsordnung von der modernen Technik erheblich beeinflußt wird, ist eine Erkenntnis, die eben erst bewußt zu werden beginnt — siehe Datenschutzgesetzgebung.

Weiß er nicht, daß „der Staat“ kein homogener, von einem Willen gelenkter Machtblock ist, sondern daß die Staatsorgane selbst ein vielfach gegliederter, sich gegenseitig ausbalancierender Organismus sind, für den vor allem ein oberstes Prinzip gilt: die Rechtsordnung? Als eines unter vielen Beispielen, durch die diese immanenten Schwächen der Hoffmannschen Argumentation — und nicht nur seiner, sondern auch der mancher praxis- und verwaltungsferner Wissenschaftler! — belegt werden kann, möge das eigene Aufgabengebiet des Verfassers dieses Aufsatzes dienen. Zu ihm gehört insbesondere die ständige Bemühung um die Verbesserung des Informationswesens in der Bundesverwaltung, wozu vor allem die Bibliotheken und verwaltungsinternen Dokumentationseinrichtungen, die Pressearchive und die Schriftgutdokumentation, aber auch das Zusammenspiel sogenannter Planungsdatenbanken und der Ressort-Informationssysteme zu zählen sind. Frühere Bemühungen gingen noch davon aus, daß dazu ein umfassendes, sogar zentral organisiertes „Bundesdatenbanksystem“ oder „Informationsbankensystem“ erforderlich sei. Dieses Gespenst geistert immer noch in den Köpfen mancher Wissenschaftler und Publizisten und auch in den Veröffentlichungen Hoffmanns herum, obwohl bereits auf dem Deutschen Dokumentartag 1974 der Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, Dr. S. Fröhlich²⁾, allen solchen Plänen „eine eindeutige Absage erteilt“ hat³⁾. Das eigene Arbeitsgebiet, über das besonders diese zuletzt zitierte Quelle informiert, wird hier vor allem als Beispiel angeführt, um allen oberflächlichen oder gar böswilligen Versuchen, die Bemühungen der „Verwalter“ als eine Straße in die „Schöne neue Welt“ (A. Huxley) des „Großen Bruders“ (G. Orwell), des gar nicht mehr so fernem Jahres „1984“ zu diskreditieren, aus eigener, manchmal wohl als leidvoll zu bezeichnender Erfahrung entgegenzutreten zu können. Wenn einzelne Ministerialbeamte aus technokratischer Verengung, aus persönlichem Ehrgeiz oder auch in bestem Willen versuchen

wollten, „am Rande der Legalität“ Pläne zu verwirklichen, die solche Gefahren in sich bergen könnten, dann würden ihnen schon in den Abstimmungssitzungen im eigenen Haus, spätestens aber in den interministeriellen Koordinierungsgremien und in den ggf. erforderlichen Bund-Länder-Verhandlungen die Flügel so gründlich und so schnell gestutzt, daß nicht selten ein Zuwenig an Gemeinsamkeit statt ein Zuviel an „Fortschritt“ übrigbleibt. Und das ist gut so. Denn auch und gerade in der Demokratie gilt das bekannte Lenin-Wort: „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser.“ Von einem solchermaßen ausbalancierten „Feedback-System“, als das sich die öffentliche Verwaltung darstellt, scheinen Kritiker wie Hoffmann entweder nicht viel zu wissen oder nicht viel zu halten. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß es sich hier um einen modernen Fall von „Sündenbocksuche“ handelt, wie etwa im Mittelalter die Juden verdächtigt wurden, an der Pest schuldig zu sein. Damals hatte man noch nicht die Möglichkeit, deren wahre Ursache zu erforschen. Heute aber lenkt ein solches zumindest leichtsinniges „Haltet-den-Dieb“-Geschrei doch nur von den wirklichen Gefahren ab. Was jedenfalls den Einsatz der Datenverarbeitung in der und für die Bundesverwaltung angeht, so gibt es hier keine Sachzwänge, keine Zentralisierung und keine dem Prinzip der Selbstverantwortlichkeit der parlamentarisch verantwortlichen Ressortminister (Art. 65 Grundgesetz) widersprechende Anhäufung von Computermacht. Wohl aber gibt es eine abgestimmte und planmäßige Entwicklung der entsprechenden Vorhaben, eine ressortübergreifende und den Datenschutzbestimmungen unterworfenen Nutzung von Daten, Programmen und Rechenkapazitäten und eine Ausrichtung der Datenverarbeitung am Grundsatz der Aufgabenbezogenheit. Diese Selbständigkeit der Teilsysteme ist jedoch durch geeignete kooperative Regelungen miteinander in Einklang gebracht worden, die die Gesamtbedürfnisse der Bundesverwaltung berücksichtigen.

²⁾ Siegfried Fröhlich, Bessere Verwaltung durch bessere Information, in: Deutscher Dokumentartag 1974, Bd. 1: Staatliche Informationssysteme, Informationspolitik und Informationsrecht, München 1975, S. 36—48; zuerst erschienen im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 119 vom 11. 10. 1974.

³⁾ Ernst Lutterbeck, Arbeitsprogramm zur Verbesserung des Informationswesens der Bundesverwaltung, in: P. Hoschka, U. Kalbhen (Hrsg.), Datenverarbeitung in der politischen Planung, Frankfurt/New York 1975, S. 21.

Natürlich sind Computer auch Herrschaftsinstrumente, natürlich können sie in manchen bestimmten, dann aber wohlüberlegten und entsprechend ausbalancierten Fällen auch Monopolcharakter haben — dies aber in keinem anderen Sinn, als auch die Polizei ein Herrschaftsinstrument ist und Post und Bahn Monopolcharakter haben. Wenn Hoffmann Sigmar Uhlig zitiert (S. 7), der als einer der für das Juristische Informationssystem (JURIS)

zuständigen Referenten im Bundesministerium der Justiz selbst davon spricht, daß dieses System ein Informationsmonopol haben werde, dann sollte er gleichzeitig aber nicht verschweigen, daß aus der zitierten Quelle auch hervorgeht, wie sehr man das Pro und Contra der verschiedenen Aspekte von JURIS gegenseitig abwägt, mit betroffenen Kreisen (Gerichten, Anwälten, juristischen Fachverlagen usw.) bespricht und daß ein Informationsmonopol in diesem Falle nicht nur gerechtfertigt, sondern daß der Staat vielleicht sogar dazu verpflichtet sein könnte, eben wegen des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit. Denn dieses erlegt die Verpflichtung auf, „alles zu tun, um die Durchsetzung und volle Anwendung des Rechts zu garantieren. Hierzu ist es aber erforderlich, daß das Recht jederzeit und konkret auf den Einzelfall bezogen überhaupt nachgewiesen werden kann“⁴⁾.

Ein anderes Beispiel: Auf Seite 6 wird die Sozialdatenbank und werden Fachjuristen erwähnt, die öffentlich erklärt haben, „daß mit diesem großen Informationssystem gleich mehrere Artikel des Grundgesetzes verletzt würden“. Es ist immer mißlich und es wendet sich am Schluß gegen die Urheber selbst, wenn man sich zu vorschnellen Urteilen über Gegenstände hinreißen läßt, die man nicht genügend kennt. So wichtig eine kritische Einstellung des Bürgers gegenüber dem Staat, den „Systemherren“ und den „Verwaltern“ ist und so sehr es insbesondere auch Aufgabe der Wissenschaft ist, notwendige Kritik zu begründen und zu formulieren, so sollte sie doch objektiv bleiben. Der schwerwiegende Vorwurf der Verfassungswidrigkeit kann leicht widerlegt werden, da in der Sozialdatenbank ausschließlich anonymisierte Daten enthalten sind und da der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung keine direkten Zugriffsmöglichkeiten auf personenbezogene Primärdaten hat. Es sei hingewiesen auf eine in diesen Tagen erschienene umfassende Darstellung des gesamten „Sozialinformationssystems der Bundesrepublik Deutschland“, aus der der interessierte Bürger entnehmen kann, wie einseitig manche Argumentation zu sein vermag, wenn man den Gesamtzusammenhang nicht kennt⁵⁾. Hier wird vor allem

deutlich, daß es insbesondere für alle staatlichen Organe zur Erfüllung ihrer Aufgaben unerlässlich ist, Daten zu erheben, zu speichern, zu verarbeiten und weiterzugeben, daß sie darüber hinaus aber auch die Pflicht haben, die aggregierte Information unter Wahrung der Datenschutzbestimmungen der Öffentlichkeit wieder zur Verfügung zu stellen: Informationspflicht als Dienstleistungsfunktion, das ist heute das gleichberechtigte Motiv, das hinter vielen Bemühungen der Staatsorgane steht, Informationssysteme aufzubauen! Im übrigen will die zitierte Publikation — wie es ihr Autor im Vorwort ausdrückt — dazu beitragen, „der Öffentlichkeit durch Aufklärung und umfassende Information Vertrauen“ zu geben.

Daß Hoffmann sich nicht ausreichend informiert hat oder daß er sich zur Stützung seiner Thesen einseitig ausgesuchter Argumente bedient, geht auch daraus hervor, daß er „prinzipiell alle sechzehn Fachinformationssysteme“, die derzeit im Rahmen des „Programms der Bundesregierung zur Förderung der Information und Dokumentation“ geplant und aufgebaut werden, zu denen zählt, die Monopolcharakter erhalten können. Eine Teilwahrheit ist oft gefährlicher als eine Unwahrheit; so auch in diesem Falle, denn es wird der Eindruck erweckt, als strebe die Bundesregierung auf diese Weise ein Informationsmonopol über praktisch alle wissenschaftlich-technischen Bereiche an. Wenn man diesen Eindruck nicht erwecken will, dann muß man z. B. auch sagen, daß diese Fachinformationssysteme in der Regel in privatrechtlicher Rechtsform (GmbH) gegründet werden sollen, daß sie grundsätzlich nur offene, jedermann zugängliche Informationen enthalten und daß sie von Benutzerräten auf ähnliche Weise kontrolliert werden sollen, wie z. B. die Rundfunkanstalten, die ja — wie jedermann weiß — aus gutem Grund auch Monopolcharakter haben. Daß die Besetzung solcher Benutzerräte ebenso wie die der Rundfunkräte nicht unproblematisch ist, daß dabei „Filzokratie“, Parteiengekugel, Proporzbestrebungen nicht ausgeschlossen werden können, steht auf einem anderen Blatt und hat nichts mit unserem Thema, sondern nur mit den Bestrebungen der Interessengruppen in einer pluralistischen Gesellschaft zu tun, sich ihren Teil des Einflusses zu sichern. Auf jeden Fall aber zeigt dies, daß diese Informationssysteme auf breitestmögliche Öffentlichkeit hin angelegt sind und daß sie eben gerade nicht dazu tendieren, „die Betroffenen von der inhaltlichen

⁴⁾ Sigmar Uhlig, Rechtsinformationssystem im Rechtsstaat, in: Wilhelm Steinmüller (Hrsg.), Informationsrecht und Informationspolitik, München 1976, S. 39, Reihe Rechtstheorie und Informationsrecht Bd. 1.

⁵⁾ Herbert Schmidt, Das Sozialinformationssystem der Bundesrepublik Deutschland, Sozialinnovation durch Informationstechnologie, Eutin 1977, S. 11.

Ausgestaltung der Systeme auszuschließen..." (S. 7).

Fast muß man sich über den Mut wundern, mit dem Hoffmann auf diese Weise Probleme behandelt, von denen er offensichtlich nichts versteht. Gerade am Beispiel des oben genannten Regierungsprogramms läßt sich dies auch für Nichtfachleute leicht nachweisen:

Für diese Fachinformationssysteme ist nicht nur in der Regel die Rechtsform einer GmbH vorgesehen, sondern die Bundesregierung strebt sogar im Gegensatz zur öffentlich-rechtlichen Regelung bei den Rundfunkanstalten auch die private Trägerschaft (wie beim Fachinformationssystem Chemie) oder wenigstens die Beteiligung der Wirtschaft an solchen Systemen an. Auch muß man sehen, daß sich hier die Monopolfrage gar nicht aus medienpolitischen, sondern aus wirtschaftlichen Gründen stellt. Dies ist hauptsächlich durch den gegenüber den „Publikumsinformationen“ erheblich eingeschränkten Markt für Fachinformationen bedingt, der dann noch einmal dadurch weiter eingeeengt ist, daß die von diesen Systemen gelieferten Sekundärinformationen (Literaturhinweise) wissenschaftlich-technischer Art gegenüber den Primärinformationen (die Literatur selbst) einen noch schmalen Markt haben. Das aber heißt, daß die meisten dieser Systeme gar nicht als gewinnbringende betrieben werden können, sondern eben wegen der Informationspflicht des Staates wohl immer zuschubbedürftig sein werden. Daraus folgert, daß aus den öffentlichen Haushalten nur ein System pro Fachbereich gefördert werden und privatwirtschaftliche Konkurrenz sich wohl kaum bilden kann. Das gleiche betrifft übrigens den internationalen Bereich; selbst international wird man solche Systeme höchstens in sehr beschränkten Fachbereichen als gewinnbringende Unternehmen betreiben können. Insgesamt sind diese Informationssysteme als eine Dienstleistungsfunktion des Staates zu betrachten, wie sie ja in Gestalt der öffentlichen Bibliotheken schon lange geboten wird.

Andererseits: Es ist Hoffmann nur zuzustimmen, wenn er feststellt, daß solche Systeme de facto die Macht der Mächtigen tendenziell erhöhen könnten. Dies wird insbesondere auf die Verhältnisse in der Wirtschaft zutreffen, wo sie beispielsweise den Trend zur Konzentration zu verstärken in der Lage sind. Man

kann sogar noch weiter gehen: Solche Systeme könnten auch die Machtbalance zwischen den Gewalten, z. B. zwischen Bund und Ländern bzw. anderen Gebietskörperschaften, beeinträchtigen. Doch erscheint auch diese Gefahr nicht „computerspezifisch“ zu sein. Sie besteht genauso beispielsweise bei der Steuergesetzgebung. Die Lösung aller dieser Balanceprobleme hängt insofern eher von einer funktionierenden Demokratie als von den besonderen Bedingungen des Computereinsatzes ab. Damit soll — sicherlich ganz im Sinne Hoffmanns und entsprechend der von ihm im Kasten auf Seite 12 zitierten Aussage Bundesminister Matthöfers (SPD) — durchaus gesagt werden, daß es zur funktionierenden Demokratie ebenso wie zur permanenten Diskussion der gesellschaftlichen Auswirkungen der Computer des interessierten, fachkundigen Bürgers und einer wachen, aufmerksamen Presse bedarf. Es scheint aber notwendig, darauf hinzuweisen, daß es für eine solche Mitwirkung des Bürgers und der Presse an der Verhinderung der negativen Auswirkungen des Computereinsatzes nur hinderlich sein kann, wenn man — wie es aus und zwischen den Hoffmannschen Zeilen hervorzugehen scheint — im Gesprächspartner Staat zunächst prinzipiell den Moloch sieht, der nach mehr Macht auf Kosten der Bürger giert, dem man von vornherein bedenkliche Motive oder gar ungesetzliche oder undemokratische Machenschaften unterstellen kann. Ist es nur eine unbeabsichtigte stilistische Nachlässigkeit, wenn Hoffmann auf Seite 9 „den Verwaltern“ vorwirft, sie errichteten vor den Bürgern „Datengitter“, und dabei einräumt, sie täten das allerdings „oft aus Rationalisierungsgründen und in gutem Glauben“? Es gibt also offenbar auch Fälle, in denen sie es nicht aus diesen Gründen und/oder nicht in gutem Glauben tun! Dieses mangelnde Bewußtsein von der Rechtsstaatlichkeit des Verwaltungshandelns, dieses So-Tun, als ob ein parlamentarisch verantwortlicher „Systemherr“ oder ein zur öffentlichen Hand gehörender „Verwalter“ bei solchen Problemen ebenso wie der Vorstand oder Inhaber einer Firma schalten und walten könnte, könnte sich als fast ebenso großes Hemmnis für die Verhinderung negativer Folgen des Computereinsatzes erweisen, wie die nicht zu leugnenden immanenten, aber keineswegs unabwendbaren Gefahren, über die noch zu sprechen sein wird.

Und schließlich ein Wort zu einer weiteren Schwäche in Hoffmanns Argumentation. Er behandelt auf den ersten neun Seiten die Computertechnik und deren gesellschaftliche Folgen einseitig unter dem Gesichtspunkt der Macht, wählt seine Beispiele gezielt so aus, daß diese Maschinen als Spezialentwicklung zur Manipulation personenbezogener Daten erscheinen und gibt schließlich unter Benutzung des wiederum verräterischen Wörtchens „sicher“ widerwillig zu, daß diese neue Technologie „sicher auch Vorteile“ hätte (S. 9), denen er dann aber nur wenige Zeilen widmet. Eine um Objektivität bemühte Behandlung des Themas erforderte es aber unbedingt und zunächst ganz unabhängig davon, ob diese Entwicklung vom gesamtgesellschaftlichen Standpunkt aus wünschenswert ist oder nicht, deutlich zu sagen, daß in wohl allen Industriestaaten schon heute schlagartig ein Chaos ausbrechen würde, wenn ein starker Arm es vermöchte, sämtliche installierten Computer stillzulegen. Das aber heißt doch, daß es eine unerlaubte Verniedlichung ist, so nebenbei zu erwähnen, Computer hätten sicher auch Vorteile: Es heißt nicht mehr und nicht weniger, daß schon heute ein moderner Industriestaat nicht mehr lebensfähig wäre ohne Computer. Ob es sich um demoskopische Umfragen, Wirtschaftsprognosen oder die Auswertung von Wahlergebnissen, um die Steuerverwaltung oder medizinische Anwendungen, um die Raumfahrt oder die betriebliche Buchhaltung, um die Verbrechensbekämpfung oder die Prozeßsteuerung, um die wissenschaftliche Großforschung oder die Wasserrechnung, um das Einwohnerwesen oder computergesteuerte Netzpläne, um die Platzbestellung bei der Bundesbahn und bei Fluggesellschaften oder die Speicherung wissenschaftlicher Fakten, um das Bank- und Börsenwesen oder die Waffensysteme der Bundeswehr, um die Bibliotheken oder die Simulationen bis hin zum „Weltmodell“ von Forrester handelt: rien ne vas plus! So etwas muß man doch sagen! Eine andere Frage ist, ob das wünschenswert ist, ob diese Entwicklung besser gesteuert werden, ob sie „bürgerfreundlicher“ werden kann und was sie uns — eine weitere und gleichartige Entwicklung vorausgesetzt — in Zukunft bringen wird.

Eines jedenfalls sollte uns die historische Erfahrung ebenso sagen wie die kultur- und technologiekritische Reflexion: noch nie ist

es irgend jemandem geglückt, das Rad der Geschichte zurückzudrehen.

Bevor aber nun auf das Thema eingegangen wird, das Hoffmann am stärksten am Herzen liegt und um dessentwillen wohl die meisten seiner Veröffentlichungen entstanden sind, den Datenschutz, soll in gebotener Kürze noch darauf hingewiesen werden, wie genau auch alle Maßnahmen gegen unerwünschte Technikfolgen und alle angeblich „demokratiegerechteren“ Vorschläge geprüft werden müssen, bevor man sich für sie einsetzt. Glaubt z. B. Hoffmann im Ernst, es diene der Erhaltung der Menschenwürde und der Erhaltung der Privatsphäre, wenn „personenbezogene Daten . . . nach bestimmten Fristen generell im Computerspeicher gelöscht werden müssen“ (S. 10/11)? Um nur zwei Beispiele dafür zu nennen, daß wichtige Bereiche des wirtschaftlichen und sozialen Lebens schon jetzt ohne die Speicherung und Verarbeitung personenbezogener Daten gar nicht mehr funktionieren könnten, sofort zusammenbrechen und dadurch das gesamtgesellschaftliche Leben ernsthaft stören müßten, wenn man dem Rat Hoffmanns folgen würde: das Bankwesen und die Sozialversicherung. Das Argument, man müsse halt dann die Fristen so festlegen, daß diese Gefahr nicht besteht, wäre ein Scheinargument, denn sie müßten so langfristig sein, daß sie sinnlos wären.

Und glaubt Hoffmann weiter, daß die von ihm zwar nur kurz (S. 7/8) angedeutete, aber „von den technologischen Möglichkeiten her“ als geradezu sich anbietend bezeichnete „Computerdemokratie“ wirklich so wünschenswert wäre, jedenfalls wenn man auf dem Boden dieses Grundgesetzes steht, wenn man die repräsentative parlamentarische Demokratie zwar — wie Churchill etwa sagte — für eine schlechte Staatsform, aber immer noch für die beste aller bisher erprobten hält? Das heißt wiederum nicht, daß bestimmte Aspekte dieser Form der direkten Demokratie, daß der Computer als „ein Mittel, den Bürger im Rahmen von Breitbandkommunikationssystemen mit Rückkanal unmittelbar an der Gestaltung seiner gesellschaftlichen Verhältnisse zu beteiligen“ (S. 7), ein Tabu sein sollte. Im Gegenteil! Es ist nicht damit getan, dieses Problem, wie Hoffmann es tut, schlicht als zwar wünschenswert, aber utopisch zu bezeichnen und dadurch der Diskussion zu entziehen. Die Diskussion aber würde zeigen, daß die Computerdemokratie neben manchen bedenkens-

werten Chancen wie alle Wunschträume auch Aspekte hätte, die eher Inhalt von Alpträumen sein könnten.

Hier wäre schließlich noch ein ganz gravierendes Problem zu behandeln, das Hoffmann erstaunlicherweise nicht einmal andeutungsweise erwähnt, offenbar weil sein Blickwinkel zu sehr durch die Datenschutzproblematik eingeengt ist: das Problem der Wegrationalisierung von Arbeitsplätzen durch den Computereinsatz. Wenn man allein bedenkt, daß in den nächsten Jahren viele Büroarbeitsplätze durch den Einsatz von Schreibautomaten, durch Bildschirmanschlüsse an Informationssysteme und durch andere elektronische Büromaschinen entbehrlich werden könnten, dann kann man sich des Ernstes dieses Problems kaum entziehen. Da andererseits diese Geräte wiederum Bedienung und Wartung benötigen und außerdem die „Papierflut“ noch lange nicht an ihrem Kulminationspunkt angekommen sein dürfte, entsteht ein wahrscheinlich sehr großes Umschichtungsproblem. Aber auch in diesem Aufsatz, der sich ja im wesentlichen auf den Beitrag Hoffmanns bezieht, kann dieses Problem nur erwähnt, nicht diskutiert werden, zumal bisher entsprechende Strategien — auch der Gewerkschaften — noch kaum bekannt geworden sind.

Ein nicht ganz unwichtiger Aspekt des Computereinsatzes ist schließlich auch die bisherige Benutzerunfreundlichkeit der in die Hände der Bürger gelangenden Computerformulare, die sogar der Bundeskanzler in seiner letzten Regierungserklärung angeschnitten hat. Auch Hoffmann erwähnt diese „Verständnisbarrieren“ und meint richtig, deren Beseitigung sei wohl „relativ leicht zu erreichen“ (S. 9). Im Bundesministerium des Innern befaßt man sich derzeit verstärkt mit dem Problem der besseren „Bürgerfreundlichkeit“ von Computerausdrucken mit dem Ziel, in der ganzen öffentlichen Verwaltung dafür mehr Problembewußtsein zu erzeugen.

Eine gemeinsame Sorge: der Datenschutz

„... das Jahrhundertproblem der Juristen ...“ (S. 11)? Für die Eierfrau auf dem Gemüsemarkt und den Justitiar des Eiverbandes ist die EG-Frischeierverordnung wahrscheinlich das Jahrhundertproblem. „Die Juristen“ werden sicherlich den Datenschutz als ein wichtiges juristisches Problem einschätzen, das mit dem Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) noch lange nicht vollkommen gelöst ist. Aber es

scheint, als ob mit dem Schlagwort „Jahrhundertproblem“ gegenüber anderen wichtigen Rechtsgebieten zu hoch gegriffen wurde — ein weiteres Indiz dafür, daß man der Lösung dieses unbestritten wichtigen Problems und der Erzeugung von datenschutzbewußtem Verhalten der Bürger nicht dient, sondern eher schadet, wenn man übertreibt und überzeichnet: „Man merkt die Absicht und man ist verstimmt.“

Dies aber war nur eine läßliche Sünde. Viel verwunderlicher und schwerwiegender — gewissermaßen eine Todsünde für einen sorgfältigen Publizisten — sind neben etlichen Teilwahrheiten und schiefen Perspektiven einige schlicht falsche und absolut irreführende Behauptungen im Hinblick auf das BDSG.

Niemand wird dem Autor des hier besprochenen Aufsatzes echte Sorge und Engagement absprechen und alle, denen die Lösung dieses wichtigen Problems am Herzen liegt, werden ihm für den Anteil, den er mit diversen Publikationen und Rundfunkreportagen und zuletzt gar mit einem offenen Brief an den Herrn Bundespräsidenten⁶⁾ an der Stärkung des Problembewußtseins hat, dankbar sein. Diese Sorge teilt er mit einem leider noch immer viel zu kleinen Kreis von Politikern, Juristen, Informatikern, Informationswissenschaftlern, Wirtschaftlern usw., denen völlig klar ist, daß im Hinblick auf Computertechnik und -einsatz und deren gesellschaftliche Folgen eine ähnliche Entwicklung wie beispielsweise beim Auto-Individualverkehr unter allen Umständen verhindert werden muß. Aber noch einmal: Man leistet einer guten Sache einen schlechten Dienst, wenn man sie zu einseitig, zu unsachlich, zu überzeichnet und z. T. sogar falsch darstellt.

Im 10. Akademie-Gespräch der Theodor-Heuss-Akademie wurde Gerd E. Hoffmann das Eingangsreferat übertragen, da der Veranstalter durch einen „insoweit unbefangenen Appell ... der Versuchung entgegenwirken (wollte), nur der Routine das Wort zu geben“⁷⁾. Es mag wohl daran gelegen haben, daß Hoffmann dort einem sachverständigen Publikum gegenüberstand, das er mit emotionaler Bilderstürmerei höchstens negativ hätte beeindrucken können. Sein Gummersbacher

⁶⁾ Gerd E. Hoffmann, Schutz dem Bürger — Widerstand den Verwaltern, in: DIE ZEIT Nr. 17 vom 15. 4. 1977.

⁷⁾ Datenschutz und Menschenwürde. Tagungsdokumentation des Zehnten Akademie-Gesprächs vom 19./21. 5. 1977, veranstaltet von der Theodor-Heuss-Akademie, Gummersbach.

Referat jedenfalls war unbeschadet etlicher auch darin enthaltener Unrichtigkeiten, wenn schon nicht unbefangen, so doch im Ton relativ sachlich. Warum glaubt er, im hier zu behandelnden Aufsatz in einem weitverbreiteten Publikumsorgan, das häufig auch im staatsbürgerlichen Unterricht verwendet wird, Sachlichkeit vernachlässigen zu können? Was er sich auch immer von einer Emotionalisierung dieser ernstesten Probleme versprechen mag: man sollte sie ihm nicht durchgehen lassen, man sollte gegen dieses dualistische Freund-/Feind-Denken angehen, wo immer es auftritt, insbesondere dann, wenn der „Feind“, als der „die Herren der Systeme“ und „die Verwalter“ angesehen werden, offensichtlich nur sehr vage bekannt ist.

Das BDSG war bis zuletzt umstritten und ist es — wie der Aufsatz Hoffmanns beweist — z. T. auch heute noch. Der nicht sachkundige Bürger, der Hoffmanns Aufsatz liest, muß zu der Überzeugung kommen, daß es sich um ein schlechtes Gesetz handelt, ja, daß kein Gesetz vielleicht besser gewesen wäre als dieses. Hier scheint das Kernproblem zu liegen, das dem im ersten Teil seines und dieses Aufsatzes sehr ähnlich ist: Während er im Hinblick auf die gesellschaftlichen Folgen des Computereinsatzes, das damit verbundene Machtproblem und die Ambitionen der „Systemherren“ und „Verwalter“ so tut, als vollziehe sich das alles im rechtsfreien Raum, als lebten wir nicht in einem funktionierenden Rechtsstaat, erweckt er im Hinblick auf das BDSG den Anschein, als sei die rechtliche Regelung eines so neuen und so komplizierten Gesellschaftsbereiches in einem großen Wurf in allen Einzelheiten und in einem grandiosen Konsensus aller beteiligten gesellschaftlichen Gruppen möglich. Er erweckt darüber hinaus den Anschein, als habe sich diese Bundesregierung und insbesondere der für den Datenschutz zuständige Minister sowie die damit befaßten Beamten überhaupt nur widerwillig auf diese Sache eingelassen und als hätten sie von vornherein nur eine Minimallösung angestrebt, die den „Systemherren“ und den „Verwaltern“ möglichst wenig Bindungen auferlegt. Es sei Herrn Hoffmann und allen anderen Kritikern dieses Gesetzes freimütig zugestanden, daß man sich einen schärferen Persönlichkeitsschutz, eine Null-Gebührenregelung usw. theoretisch durchaus vorstellen kann. Aber bedeutet es nicht eine erhebliche Praxisferne, ein totales Verkennen demokratischer Spielregeln — nämlich die Unfähigkeit zum Kompromiß —, ein Alles-oder-nichts-Denken, wenn man alles unterhalb von theo-

retisch zwar möglicherweise besseren, praktisch aber nicht erreichbaren Maximallösungen ablehnt? Außerdem wäre immer die Frage: besser für wen? Es ist in der Politik und im parlamentarischen Raum nicht die Ausnahme, sondern die Regel, daß keine der betroffenen Parteien und Gruppen mit den erzielten Kompromissen so recht zufrieden ist, daß jeder sich eine bessere Lösung vorstellen könnte. Gerade die letzten Monate haben dem politisch interessierten Zeitungsleser eine Reihe von markanten Beispielen dafür geliefert. Und es ist auch durchaus nicht so, daß die verantwortlichen Politiker dies dem Bürger anlässlich der Verabschiedung des BDSG verschwiegen hätten. Ihnen war durchaus klar, daß wir mit diesem Gesetz Neuland betreten haben, daß es jetzt entscheidend darauf ankommt, Erfahrungen zu machen, sie auszuwerten und auf dieser Grundlage das Gesetz auch zu novellieren.

Vor kurzem ist die vom Bundesminister des Innern (BMI) herausgegebene Datenschutzbrochure erschienen⁶⁾, in deren Vorwort Bundesminister Professor Maihofer ausdrücklich betont, daß „die Verabschiedung des Bundesdatenschutzgesetzes . . . der Anfang einer Datenschutzgesetzgebung (ist), die alle Lebensbereiche umfassen muß“. Und der Parlamentarische Staatssekretär im BMI, Gerhard Baum, weist in seinen ebenfalls in dieser Broschüre abgedruckten Reden im Deutschen Bundestag (10. Juni 1976) und im Bundesrat (12. November 1976) darauf hin, daß die Bundesrepublik mit dem BDSG eine Regelung erhält, wie sie „in überhaupt keinem vergleichbaren Land bisher besteht“⁷⁾. Und dann folgt wenige Sätze später das Eingeständnis: „Jede realisierte Lösung auf diesem Gebiet wird wegen der Komplexität der Probleme unbefriedigend sein müssen.“ Das folgende Zitat deutet dann unmittelbar auf die Konsequenzen hin: „Es gibt kaum ein anderes Gesetz, bei dem es in den nächsten Jahren so sehr darauf ankommt, es mit kritischer Beobachtung zu begleiten. Die Notwendigkeit einer Fortsetzung dieser intensiven Diskussion ergibt sich aus der Sache selbst, aus der stürmischen Entwicklung der Datenverarbeitung in allen Industriestaaten . . . Ich gehe also . . . davon aus,

⁶⁾ Der Bundesminister des Innern (Hrsg.), betrifft: Bundesdatenschutzgesetz, Nr. 26 der Reihe Öffentlichkeitsarbeit des Bundesinnenministeriums, Bonn April 1977, 35 S. (Das Heft kann beim Referat Öffentlichkeitsarbeit des BMI kostenlos bezogen werden.)

⁷⁾ A. a. O., S. 29.

daß sich eine Novellierung in der nächsten Legislaturperiode durchaus als notwendig erweisen kann ...¹⁰⁾.

Dies führt zurück zum Aufsatz Hoffmanns. Ist er ein nützlicher Beitrag zu dieser von den verantwortlichen Politikern für notwendig gehaltenen Diskussion? Man kann diese Frage wohl kaum bejahen, nicht nur wegen der offensichtlichen Fehler, die er enthält, sondern insbesondere, weil er es in offener Verkenntnis des politisch Erreichbaren und in einer maximalistischen Grundhaltung nicht fertigbringt, sich auf den Boden der im Gesetz verankerten Tatsachen zu stellen und von diesen aus Überlegungen zur Weiterentwicklung des Datenschutzrechts anzustellen, und weil ihm deshalb wohl die ganze Richtung nicht paßt.

Schon der Grundsatz sei falsch, schreibt Hoffmann. Das Gesetz regle nicht „den Ausbau der Persönlichkeitsrechte“, sondern das Gesetz solle nur vor dem Mißbrauch personenbezogener Daten schützen. Jedoch sei unter dem „massiven Druck der Wirtschaftsverbände“ noch nicht einmal dieser schmale Ansatz durchgehalten worden (S. 11). Nun, auch wer dem „Verbändestaat“ kritisch gegenübersteht, sollte sehen, daß ein Gesetz, das so tief in seither ungeregelte, der freien Gestaltung — um nicht zu sagen: der Willkür — überlassene Bereiche der Wirtschaft eingreift, zunächst einmal heftige Abwehrbemühungen hervorruft. Er sollte weiter sehen, daß keine Bundesregierung es verantworten könnte, angesichts fehlender praktischer Erfahrungen über die finanziellen Auswirkungen von Datenschutzregelungen, der Wirtschaft Lasten aufzuerlegen, die sich später tatsächlich als untragbar erweisen könnten. Allerdings meinen auch wir, daß das letzten Endes auf den wichtigsten Grundgesetzartikel, die Unverletzbarkeit der Menschenwürde, zurückgehende Recht des Bürgers auf die Achtung seiner Privatsphäre, auf den Schutz vor Mißbrauch seiner Daten so wichtig ist, daß man nach Vorliegen ausreichender Erfahrungen sich weiter an das herantasten muß, was in anderem Zusammenhang die Prüfung der „Belastbarkeit der Wirtschaft“ genannt worden ist.

Eine der gravierendsten falschen Behauptungen Hoffmanns ist die, das BDSG schütze nur vor *Mißbrauch* personenbezogener Daten, „das heißt, daß der *Gebrauch* ... erst einmal generell zugelassen wird“ (S. 11). Wie kann er dies sagen, wenn im § 3 ausdrücklich be-

stimmt ist, daß die Verarbeitung personenbezogener Daten nur zulässig ist, „wenn 1. dieses Gesetz oder eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt oder 2. der Betroffene eingewilligt hat“¹¹⁾? Ist die das Gegenteil behauptende Äußerung Hoffmanns Fahrlässigkeit oder Absicht? Denn die Möglichkeit einer solchen Interpretation läßt der Wortlaut ja wohl nicht zu.

Anschließend berichtet Hoffmann von den Bemühungen, den Begriff der „Privatsphäre“ juristisch faßbar zu machen, behauptet aber dann, die Bundesregierung habe sich mit dieser juristischen Prüfung zufriedengegeben und nicht „etwa andere Wissenschaftler wie Informatiker, Soziologen, Psychologen oder gar Philosophen“ zugezogen. Vielmehr habe sie sich „auf rein formaljuristische Denkkategorien“ zurückgezogen (S. 11). Schon ein Blick in die von Hoffmann ja zitierten Protokolle der von Bundesregierung und Deutschem Bundestag durchgeführten Hearings hätte gezeigt, daß Wissenschaftler anderer Disziplinen durchaus zugezogen worden sind. Es ergab sich eindeutig, daß der Begriff Privatsphäre juristisch nicht abgrenzbar ist, wie der von Hoffmann zitierte Datenschutzreferent im Bundesministerium des Innern, Dr. H. Auernhammer, dargelegt hat¹²⁾. Deshalb mußte sich der Gesetzgeber dazu entschließen, das Problem indirekt durch den Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten faßbar zu machen. Denn seine Privatsphäre kann der Bürger vor allem dann wirksam schützen, wenn er selbst die Grenzen zieht und durch Wahrnehmung der ihm gesetzlich eingeräumten Rechte Maßstäbe für die Art und den Umfang der Verarbeitung personenbezogener Daten setzt. Es wäre deshalb hier durchaus „der Ort für rechtsphilosophische und gesellschaftstheoretische Diskussionen“ (S. 12), nur hält sich der Verfasser im Gegensatz zu Hoffmann dafür wissenschaftlich nicht legitimiert. Er hält es aber mit Hoffmann für unbedingt erforderlich, daß nicht nur weiterhin, sondern verstärkt intensive interdisziplinäre Forschungen über das Generalthema „Mensch bzw. Gesellschaft und Computer“ betrieben werden und daß diese Diskussion auch zu konkreten Ergebnissen führt, die in künftigen Gesetzgebungsverfahren anwendbar sind.

Stellvertretend für nicht wenige andere seien hier zwei Aktivitäten genannt, die als bei-

¹⁰⁾ A. a. O., S. 31.

¹¹⁾ Dazu ausführlich Herbert Auernhammer in: Betriebsberater 1977, S. 205, 207 ff.

¹²⁾ A. a. O., S. 207 mit weiteren Nachweisen.

spielhaft gelten können, wengleich man sich wünschen möchte, daß die Forschungspolitik und die gesellschaftlichen Gruppen, die für diese Entwicklung Verantwortung tragen, hier zu einer mehr geregelten und systematischen Zusammenarbeit kommen. Es handelt sich einmal um die bereits erwähnte Veranstaltung der Theodor-Heuss-Akademie¹³⁾, zum anderen um das vom Bundesminister für Forschung und Technologie geförderte Forschungsvorhaben „Auswirkungen der Datenverarbeitung auf den einzelnen Anwender und die Organisationen, die Datenverarbeitung anwenden“¹⁴⁾. Beide Aktivitäten zeichnen sich dadurch aus, daß der Rahmen der jeweils „zuständigen Fachwissenschaft“ — hier Informatik, dort Rechtswissenschaft und Gesetzgebung — zugunsten interdisziplinärer, die gesamtgesellschaftlichen Bedürfnisse berücksichtigender Zusammenarbeit gesprengt wurde. Dies bedeutet aber gleichzeitig — und das macht die besondere Schwierigkeit solcher innovativer Aktivitäten aus —, daß neue methodische Ansätze, neue Terminologien und neue Modelle geschaffen werden müssen. Beide Aktivitäten sind ein Indiz dafür, daß der von Hoffmann wider besseres Wissen hervorgerufene Eindruck — denn er selbst war ja an der einen Veranstaltung beteiligt, weiß von der anderen und erwähnt im übrigen selbst eine ebenfalls beispielhafte Aktivität dieser Art, an der er ebenfalls beteiligt war (S. 6 u. 8) —, wir seien wiederum im Begriffe, blind in eine gefährliche Falle zu laufen, so nicht aufrechterhalten kann, auch dann nicht, wenn er solchen ernsthaften Bemühungen mit dem Prädikat „gewisse Hilfslosigkeit“ (S. 8) einen Teil ihres Wertes nimmt.

Auch die Angabe, daß das Gesetz keine Lösungsfristen kenne, ist falsch und im Hoffmannschen Kontext zudem irreführend, denn er behauptet, das Gesetz legitimiere also prinzipiell die „Dossierherstellung“ (S. 13). Zwar hat der Gesetzgeber aus guten Gründen von der Verpflichtung zur Löschung nur sparsam Gebrauch gemacht, da ja auch schutz-

würdige Belange der Betroffenen beeinträchtigt werden könnten. Aber in einem wichtigen Fall, nämlich der Speicherung personenbezogener Daten zum Zwecke ihrer geschäftsmäßigen Übermittlung (z. B. durch Auskunfteien oder Adressverlage), müssen auf Verlangen des Betroffenen alle sich auf ihn beziehenden Daten am Ende des 5. Jahres nach ihrer Einspeicherung gelöscht werden (§ 35 Abs. 3 Satz 2 BDSG)¹⁵⁾. So steht es eindeutig im Gesetz; wie kann Hoffmann behaupten, der Bürger könne hier lediglich die Sperrung verfügen? Überhaupt, Herr Hoffmann hat mit seinen Ausführungen über die Löschung und Sperrung kein Glück. Selbst das Zitat im Kasten auf Seite 14 mit dem auszugsweisen Dialog des Datenschutzreferenten im Bundesministerium des Innern und einem Verbandsjuristen anlässlich der Anhörung im November 1972 ist eine irreführende Information, da es den Inhalt des Dialogs durch die Kürzung gerade in sein Gegenteil verkehrt. Hoffmann erweckt hier den Eindruck, als ob Herbert Auernhammer das Angebot machte, die physische Löschung durch einen Lösungsvermerk zu ersetzen, während er in Wahrheit seinen Gesprächspartner gerade von der Notwendigkeit der physischen Löschung, also der Unkenntlichmachung der gespeicherten Daten zu überzeugen versuchte (vgl. dazu den vervollständigten Dialog im Kasten, Seite 36. Die von Hoffmann ausgelassenen Dialogteile sind kursiv gedruckt). Es ist im übrigen völlig absurd, zu behaupten, auf diese Weise werde die „Dossierherstellung“ legitimiert. Allein diese psychoanalytisch interessante Wortwahl — in Zusammenhang gesehen mit „Systemherren“ und „Verwaltern“ — unterstellt doch diesen „Datenherren“ generell finstere Geheimdienstabsichten. Man kann natürlich den Einwohner-Datensatz, den Versicherten-Datensatz oder die Eintragungen in ein behördliches oder firmeneigenes Personalinformationssystem auch Dossier nennen!

Argwohn und Pessimismus versus Sensibilität und Wachheit

Ganz offensichtlich geht der Dissens zwischen den beiden hier diskutierenden Verfassern in jedem einzelnen Punkt immer auf zwei grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten zurück: Dort offenbar grenzenloser Argwohn (d. i. fal-

¹³⁾ A. a. O., Fußnote 7.

¹⁴⁾ Der Endbericht dieses Forschungsvorhabens ist soeben erschienen: H. W. Heibey, B. Lutterbeck, Michael Töpel, Auswirkungen der elektronischen Datenverarbeitung in Organisationen. Bundesministerium für Forschung und Technologie, Forschungsbericht Datenverarbeitung, Institut für Informatik der Universität Hamburg, Projektleiter: Prof. Dr. E. Jessen, Dr. Bernd Lutterbeck, Jan. 1977; die gleiche Projektgruppe hat zuvor drei aufeinander aufbauende Zwischenberichte vorgelegt.

¹⁵⁾ So auch Herbert Auernhammer, a. a. O., Fußnote 11, S. 209, der im übrigen entgegen Hoffmann (S. 12) hierzu in seinem Beitrag im „Parlament“ auch nichts anderes aussagt.

Vervollständigtes Zitat aus der Dokumentation einer Anhörung zum Referentenentwurf eines BDSG vom 7. bis 9. November 1972 im Bundesministerium des Innern.

Herr Dr. Windolph, Verband der Handelsauskunfteien:

Bedeutet die Löschung die Unkenntlichmachung bzw. Vernichtung der betreffenden Unterlagen oder genügt es, daß die zu löschende Unterlage lesbar bleibt, aber mit einem entsprechenden Vermerk versehen wird, daß sie nicht mehr verwertet werden darf? Diese Frage ist von erheblicher praktischer Bedeutung auch für den Betroffenen, denn es ist denkbar, daß eine auf Antrag des Betroffenen gelöschte Tatsache in der Folgezeit der Datenbank erneut zugetragen wird und sie dann bei Vernichtung der Unterlage in Unkenntnis der Löschung erneut wieder verwertet wird. Dies würde der Betroffene sicher als einen unfreundlichen und geradezu böswilligen Akt auslegen. Die praktische Möglichkeit ist gegeben. Eine zweite Frage, Auskunfteien sind in der Regel Kaufleute im Sinne des HGB. Wie verhält sich dieser Lösungsanspruch, insbesondere aus § 27 Abs. 3 zur Verpflichtung des Kaufmannes, empfangene Handelsbriefe und die Wiedergabe abgegebener Handelsbriefe 7 Jahre aufzubewahren. Herr Minister Genschler hat gestern mit Recht gesagt, der Teufel steckt im Detail.

Herr Dr. Auernhammer, Bundesministerium des Innern:

Herr Dr. Windolph, darf ich Ihnen eine Frage stellen? Meinen Sie, daß die Bedenken, die Sie gegen die 5jährige Lösungsfrist geltend machten, ganz oder z. T. ausgeräumt wären, wenn die Löschung im Sinne des § 27 Abs. 3 nicht in einer physischen Löschung, sondern nur in der Zufügung eines Vermerks „gelöscht“ bestehen würde?

Herr Dr. Windolph:

Das würde genügen, denn die Folge des Vermerks „gelöscht“ wäre, daß die Daten nicht mehr verwertet werden würden. (Bei Hoffmann [S. 14] heißt das letzte Wort: „dürften“!)

(Der folgende Text des Zitates wurde von Hoffmann weggelassen)

Herr Dr. Auernhammer:

Lüge den Normadressaten im Bereich des Abschnittes IV, insbesondere Auskunfteien und Detekteien nicht gerade daran, daß die Verwertbarkeit der Information nach Ablauf der Lösungsfrist erhalten bleibt.

Herr Dr. Windolph:

Ja sicher, aber wenn Sie ein Datum unkenntlich machen, darum geht es doch jetzt, also vernichten oder schwärzen, dann kann es sein, daß Ihnen dasselbe Datum wieder zugetragen wird, von anderer Seite, ich dari das aus langjähriger Praxis sagen.

Herr Dr. Auernhammer:

Das habe ich verstanden, dagegen ist an sich nichts einzuwenden. Nur, der Sinn des Gesetzes wäre nicht erfüllt, wenn Informationen, die im Sinne des Gesetzes gelöscht sind, technisch jedoch noch lesbar sind und nur den Vermerk „gelöscht“ tragen, dennoch weiterverwendet würden.

Herr Dr. Windolph:

Die würden nicht mehr weiterverwendet, das könnten Sie dann, Herr Auernhammer, mit Recht mit den ziemlich scharfen Strafbestimmungen ahnden.

Herr Dr. Auernhammer:

Ja, eben, und deshalb war meine erste Frage an Sie: Würde es die Bedenken, die Sie gegen die Löschung haben, ausräumen, wenn nicht physisch gelöscht, sondern durch den Zusatzvermerk „gelöscht“ gelöscht werden würde? Wahrscheinlich nicht, weil ja damit die Verwertung ausgeschlossen ist. Gerade die Verwertung ist in diesem Falle aber der springende Punkt.

scher Wahn) gegenüber der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns, hier das grundsätzliche Vertrauen darauf. Dort ein — wahrscheinlich nicht bewußter — Kulturpessimismus typisch konservativer Prägung (was kein Gegensatz zu „links“ zu sein braucht), hier ein mindestens ebenso geschärftes Gewissen gegenüber den Schattenseiten des „Fortschritts“, das aber dennoch nicht zu geistlosem Optimismus führt, sondern den Willen zum Handeln durch besseren Gebrauch einer Art von Vernunft hervorruft, die sich nicht mehr von den selbsterzeugten Instrumenten versklaven läßt.

Zum ersten Dissens: Dem wachen Mißtrauen der Untertanen gegen die Obrigkeit verdanken wir nicht zuletzt die liberalen Errungenschaften unserer Demokratie. In gewisser Weise ist deshalb auch heute noch ein gesundes Mißtrauen gegen die Verwaltung Teil des Rechtsstaatsprinzips, das besonders in Artikeln 20 und 28 des Grundgesetzes verankert ist. Auch der Verfasser als Beamter ist in erster Linie Bürger, der der Weisheit so mancher Verwaltungsentscheidung mißtraut, durch die Straßen zum zweitenmal nacheinander aufgerissen werden oder durch die das Finanzamt ihm ein sinnloses Verhalten aufzwingt. Ebenso wie aber krankhafte Eifersucht eine Ehe, so kann ein chronisch gereiztes, prinzipiell übellauniges, anstoßnehmendes, nicht selten wohl auch nur auf Wichtigerei beruhendes Mißtrauen den Staat zerstören, insbesondere dann, wenn es sich nicht auf Stammtischgerede beschränkt, sondern von Publizisten verbreitet wird.

Zum zweiten Dissens: Kulturpessimismus und Verteufelung der Technik gehört zwar seit langem zum Stil der meisten Kulturkritiker konventionell philosophischer und gesellschaftswissenschaftlicher Richtung. Dieses „wenn nicht . . . dann Katastrophe“ kennt man zur Genüge. Oft erweisen sich — so gesehen — auch linke Kulturkritiker als Konservative. Abweichungen von bestimmten gewohnten Normen werden auch von ihnen schnell als „Verfall“ deklariert. Ralf Dahrendorf hat diese Art von Kulturargwohn einmal als „pathologisches Syndrom“ bezeichnet! Angesichts der „Grenzen des Wachstums“ und der erstmals tatsächlich möglichen Menschheitskatastrophe ist aber Pessimismus und Technikfeindlichkeit erst recht unvernünftig und gar selbstmörderisch. Was jetzt not tut, ist vielmehr eine stärkere Sensibilität überholten Denkweisen gegenüber und ein Bewußtseinswandel auf der Grundlage einer „nachindu-

striellen Logik“, die uns am Schluß dieser Überlegungen noch beschäftigen soll.

Hoffmanns Datenschutz-Erzählungen

Mit dem Ausdruck „Dossier“ ist aber ein anderes, nicht nur im Zusammenhang mit unserem Thema außerordentlich heikles Problem angeschnitten: die Geheimdienste. Auch hierbei macht sich Hoffmann einer falschen Behauptung schuldig, wenn er schreibt, Polizei und Nachrichtendienste seien „ausdrücklich von den Bestimmungen des BDSG ausgenommen“ (S. 14). Es gelten für sie alle Vorschriften für Behörden über das Verbot der Verarbeitung personenbezogener Daten und die Ausnahmeregelungen (§§ 3, 9 ff.) sowie über die Gegenrechte des Bürgers (§ 14). Ihnen gegenüber ist lediglich das Auskunftsrecht eingeschränkt (§ 13 [2]) und sie unterliegen nach § 12 (2) nicht der Veröffentlichungspflicht. Auch im Hinblick auf die Kontrolle durch den Datenschutzbeauftragten gibt es gewisse Ausnahmen. Aber das ist ja wohl logisch, wenn und solange solche Dienste wohl oder übel notwendig sind. Es liegt in der Natur der Sache, daß sie immer einmal wieder zum Gegenstand heftiger öffentlicher Diskussionen werden, und dies muß so sein, wenn sie dazu Anlaß geben. Es wäre aber offensichtlich unsinnig zu erwarten, daß ausgerechnet die Datenschutzgesetzgebung der rechte Ort sei, diese Dienste öffentlich transparent zu machen. Die in letzter Zeit erzielten Erfolge gegen östliche Nachrichtendienste z. B. sind wohl in erster Linie auf den Computereinsatz zurückzuführen. Wahrscheinlich hätte es keinen „Fall Guilleaume“ gegeben, wenn diese Methoden damals schon den heutigen Stand gehabt hätten. Das gerade in den Geheimdiensten durch interne Sicherungen organisatorischer Art und durch Datensicherungsmethoden der Informationsmißbrauch absolut verhindert werden muß, ist eine Selbstverständlichkeit. Im Gegensatz zu manchen anderen Auswirkungen des Computereinsatzes dürften die auch hier noch keineswegs vollständig gelösten Probleme sich aber mittels bereichsspezifischer Regelungen als lösbar erweisen. Es verhält sich jedenfalls mit dem Problem der Geheimdienste im Prinzip ähnlich, wie es oben in anderem Zusammenhang schon einmal angedeutet wurde: Man sollte nicht glauben, das BDSG sei der geeignete archimedische Punkt, an dem man zur Lösung sämtlicher Probleme der „spätkapitalistischen Industriegesellschaft“ ansetzen könne.

Der zur Verfügung stehende Platz erlaubt es nicht, auf alle falschen, halbweisen oder vom Ansatz her schiefen Einzelheiten im zur Diskussion stehenden Aufsatz einzugehen. Es kam hier auch eher darauf an zu zeigen, daß Hoffmanns Ausgangsbasis es ihm offensichtlich nicht ermöglicht, zu einer wirklichkeitsnahen Behandlung der — darin sind wir mit ihm einig — großen Probleme zu kommen, die das Medium Datenverarbeitung stellt.

Wir beschränken uns deshalb zum Abschluß dieses Teiles unserer Antwort auf eine unvollständige punktuelle Aufzählung:

— Das Gesetz setzt nicht erst beim vollendeten Mißbrauch an, sondern zielt auch auf präventive Wirkung ab.

— Der von Hoffmann erweckte Eindruck, die große Mehrzahl der Datenbanken bzw. Informationssysteme enthalte zu schützende personenbezogene Daten, ist falsch. Zum mindesten in der Bundesverwaltung enthalten sie überwiegend Sachdaten; oder im Falle von Planungs- bzw. statistischen Datenbanken aggregierte und deshalb anonymisierte Sekundärdaten¹⁶⁾.

— Die von Hoffmann geforderte Transparenz der Datenerhebung, -speicherung und -übermittlung wird durch das Gesetz weithin verwirklicht; seine Behauptung, dem jeweils betroffenen Bürger sei in der Regel kaum etwas über die Verarbeitung seiner Daten bekannt, ist nicht zutreffend (§§ 4, 9 [2] BDSG).

— Die von Hoffmann für unzureichend gehaltenen Auskunfts- und Kontrollrechte des Bürgers begründen eine wohlausgewogene Ausgangsbasis. Erfahrungen müssen zeigen, ob in Zukunft Verbesserungen möglich sind. Diese Bestimmungen werden schon jetzt ergänzt durch ein umfassendes System externer Kontrollen¹⁷⁾.

— Die Gebührenregelung wird keine „unüberwindliche Barriere“ sein (S. 13). Eine sol-

¹⁶⁾ Das Problem, daß es Möglichkeiten gibt, in Ausnahmefällen trotz der Anonymisierung Daten doch zu identifizieren, ist bekannt. Daß es sich dabei aber um lösbare Probleme handelt, beschreibt U. Damman, Datenschutz und Zugang zu Planungsinformationssystemen. Ein Beitrag zur Politik der Planungsinformation, in: Beiträge zum Datenschutz, hrsg. vom Hessischen Datenschutzbeauftragten, Heft 1, Wiesbaden 1974.

¹⁷⁾ Anzumerken wäre, daß der Verfasser als einer der denunzierten Verwalter bereits 1972, zu einer Zeit also, als Wissenschaft und Praxis diese Probleme noch kaum entdeckt hatten, in einem Aufsatz in „DIE ZEIT“ Nr. 33 vom 25. 8. 1972 einen „Parlamentsbeauftragten für Datenbanksysteme“ forderte.

che Behauptung widerspricht der journalistischen Sorgfaltspflicht, da die im öffentlichen Bereich dafür erforderliche Rechtsverordnung noch gar nicht vorliegt. In der zitierten BMI-Broschüre heißt es vielmehr eindeutig: „Die Gebühren dürfen jedenfalls keine abschreckende Wirkung haben“¹⁸⁾. Im übrigen gibt es von dem in einem der Entwürfe zum Hessischen Datenschutzgesetz enthaltenen Grundsatz auf Gebührenfreiheit Ausnahmen, während es umgekehrt auch vom Grundsatz der Gebührenpflicht des BDSG eine Reihe praktisch bedeutsamer Ausnahmen gibt (vgl. § 13 Abs. 4, § 26 Abs. 3, § 34 Abs. 3).

— Es trifft auch nicht zu, daß unsere „Datenschutzregelung ... an die nationalstaatlichen Grenzen stößt“ (S. 14). Aus §§ 11 und 24 BDSG geht hervor, daß bei der Datenübermittlung ins Ausland dort ein ausreichender Datenschutz gewährleistet sein muß. Hat das Empfängerland keine ausreichenden Datenschutzregelungen, dann wird von der Vermutung der Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange ausgegangen. Dies hätte zur Folge, daß für die Datenübermittlung die Einwilligung des Betroffenen eingeholt werden muß. Außerdem entspricht es dem erklärten Willen der Bundesregierung, sich „mit Nachdruck für eine Harmonisierung der internationalen Datenschutzgesetzgebung und den Erlaß völkerrechtlicher Vereinbarungen zum Schutze der Persönlichkeitsphäre des Bürgers“ einzusetzen¹⁹⁾.

Es dürfte durch die vorstehenden Ausführungen in Verbindung mit dem diskutierten Aufsatz Hoffmanns hinreichend klar geworden sein, daß es sich hier um eine äußerst komplizierte Materie, um Neuland handelt, das nicht auf Anhieb und nicht sofort in seiner ganzen Ausdehnung erobert werden kann und daß für dieses Unternehmen nicht nur Engagement und staatsbürgerliche Sensibilität, die Hoffmann hat, sondern auch Augenmaß und Objektivität erforderlich ist, die er offenbar nicht hat. Es sollte jedoch keineswegs der Eindruck erweckt werden, als enthielte der Aufsatz Hoffmanns nicht auch durchaus bedenkenswerte Überlegungen, nur: es ist praktisch keine neu — sie sind seit langem bekannt. In allen Entwicklungsstadien wurde der

¹⁸⁾ A. a. O., Fußnote 8, S. 12.

¹⁹⁾ A. a. O., Fußnote 8, Vorwort von Bundesminister Prof. Maihofer. Siehe dazu auch die Ausführungen des zuständigen Abteilungsleiters im BMI, Ministerialdirektor Dr. Ordemann in: Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung 1977, Heft 6, S. 3—7: Grenzüberschreitender Datentransport — Internationales Datenschutzübereinkommen.

Gesetzentwurf mit den davon betroffenen Kreisen eingehend diskutiert. In den Parteien bestanden und bestehen darüber unterschiedliche Auffassungen, was aber an ihrer grundsätzlich positiven Einstellung, die zu dem vorliegenden Kompromiß geführt hat, nichts ändert.

Bevor abschließend versucht werden soll, über das Datenschutzproblem hinaus einige möglicherweise weiterführende Überlegungen zum Problem der gesellschaftlichen Auswirkungen des Computers anzustellen, erscheint es erforderlich, noch kurz auf die Vorschläge einzugehen, die Hoffmann macht, „um die ärgsten Ungereimtheiten im Datenschutzrecht zu überbrücken“ (S. 15). Eine „Ständige Konferenz der Datenschutzbeauftragten“? Gut, warum nicht. Die neuen Berufe des „Datenschutzberaters“ und des „Informationsvermittlers“, die (weithin schon jetzt durchgeführte) Einführung des Fachs Computertechnologie und Umgang mit Informationen in die Schul- und Erwachsenenbildung, eine zukunftsweisende Freizeitpolitik, das sind Forderungen, denen man sicherlich wird zustimmen können, zumal auch sie meist bereits bei den zuständigen staatlichen Stellen und in den mit diesen Fragen befaßten wissenschaftlichen Kreisen bekannt sind und diskutiert werden.

Was die Weiterentwicklung des Datenschutzrechts anbetrifft, so erscheint es angesichts der Tatsache, daß der Hauptteil des BDSG (für einige Paragraphen sind abweichende Termine festgelegt) erst am 1. Januar 1978 in Kraft tritt, verfrüht, schon jetzt konkrete Vorschläge für die Novellierung zu machen. Diese müssen vielmehr Ergebnis der praktischen Erfahrungen sein, die mit dem Gesetz und den erwarteten Datenschutzgesetzen der Bundesländer gemacht werden.

Das Ende Juli d. J. der Öffentlichkeit vorgestellte Papier der F.D.P.-Perspektiv-Kommission²⁰⁾ enthält eine Reihe von Forderungen, die die Richtung erkennen lassen, in die entsprechende Überlegungen gehen können. Generell soll „die Sammlung, Speicherung und

Übermittlung persönlicher Daten ... nur auf Grund eines Gesetzes und nur insoweit zulässig sein, als sie im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit geboten ist und schutzbedürftige Interessen des einzelnen nicht verletzt“. In den Erläuterungen zu den Thesen wird außer den bereits in diesem Aufsatz erwähnten Verbesserungen u. a. gefordert: die Einbeziehung auch der privaten Datenverarbeitungssysteme in die Registrierungspflicht; die Verpflichtung zur Sperrung oder Löschung von Daten, deren Richtigkeit der Betreiber einer Partei nicht beweisen kann; die Anpassung der bereichsspezifischen Regelungen für Polizei, Staatsanwaltschaften, Nachrichtendienste und Medien an die allgemeinen Schutzregelungen, so weit dies ohne Gefährdung der gesetzlichen Aufgabe der Behörden möglich ist; gleiche Lösungsfristen für öffentliche und private Register; die Schadensersatzpflicht für den, der die Rechte eines anderen verletzt, ohne daß ihm ein Verschulden nachgewiesen werden muß; Weitergabe persönlicher Daten an Religionsgemeinschaften nur von den Bürgern, die sich zu dieser Religionsgemeinschaft bekennen; die Unterwerfung auch der Datenverarbeitungsanlagen der politischen Parteien unter die Kontrolle des Datenschutzbeauftragten.

Etliche dieser Forderungen sind bereits im soeben von der Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen verabschiedeten Entwurf eines Landesdatenschutzgesetzes enthalten. In einem Interview sagte Innenminister Hirsch dazu, dieser Entwurf sei nicht einfach eine regionalisierte Fassung des BDSG, sondern er ginge „dort, wo das Interesse einer notwendigen Verbesserung des Datenschutzes die Forderung nach Bundeseinheitlichkeit überragt“, über das BDSG hinaus²¹⁾. Wenn alle Bundesländer entsprechend nachgezogen haben werden, wird die Bundesrepublik in der Tat das Land mit der international besten Datenschutzregelung sein²²⁾.

²¹⁾ Forum liberal Nr. 7/Juli 1977.

²²⁾ Zu allen hier behandelten Datenschutzproblemen siehe den Kommentar von H.-J. Ordemann und R. Shomerus: Bundesdatenschutzgesetz — mit Landesdatenschutzgesetzen, München 1977. Das Werk enthält auch eine Einführung in den ganzen Problembereich sowie einen Überblick über den Stand der Datenschutzdiskussion im Ausland.

²⁰⁾ Aktuelle Perspektiven des sozialen Liberalismus, Bonn 25. 7. 1977, S. 112—118.

Bürgerinitiativen und die Verantwortung der Politiker

Vor allem einer Forderung Hoffmanns jedoch kann man nur mit Nachdruck zustimmen: mehr Kapazität als bisher für die Erforschung der „vielfältigen Auswirkungen der Informationstechnologie einzusetzen“ (S. 16). Er hätte hinzufügen können: Den Schwerpunkt der Förderungspolitik auf diesem Gebiet von der reinen Technologie zu verschieben auf die Anwendungsgebiete und auf die Informationswissenschaft, insbesondere auf Informationssoziologie, -psychologie, auf Informationsrecht und auf die Theorie und Praxis einer zukünftigen Informationspolitik. Auch die ja vom zuständigen Forschungsminister Matthöfer in dem auf S. 12 des Hoffmannschen Aufsatzes abgedruckten Interview bereits erwähnte Einbeziehung der „ganzen Entwicklung des Kommunikationswesens . . . , die Verschmelzung von Nachrichtentechnik, Bürotechnik, Mikroelektronik, Automatisierung usw.“ ist von besonderer Wichtigkeit, weil diese Techniken bisher häufig ohne ausreichende Beziehung zueinander und zur Verwaltungspraxis entwickelt wurden. Ob es allerdings richtig ist, die Lösung solcher Probleme von vornherein den Bürgerinitiativen zuzuweisen, muß doch füglich bezweifelt werden. Hierzu hat der Innenminister von Nordrhein-Westfalen, Dr. Hirsch (FDP), Eindeutiges gesagt: „Der Ruf Matthöfers, hier müßten Bürgerinitiativen dem Politiker auf die Sprünge helfen, ist im gegenwärtigen Zeitpunkt ein Zeichen von Hilfslosigkeit. Bürgerinitiativen sind häufig Symptome verunglückter politischer Entscheidungen. Es sollte primäre Aufgabe der Politiker sein, richtige, d. h. überzeugende Lösungen zu finden“²³⁾. Unser Gemeinwesen soll nicht von Bürgerinitiativen, sondern von den parlamentarisch kontrollierten Regierungen gesteuert und die notwendige Transformation von Politik in gesellschaftliche Wirklichkeit nicht von Bürgerinitiativen, sondern von den Organen der Exekutive geleistet werden.

Man kann wohl im Hinblick auf den Datenschutz dasselbe sagen, was Bundespräsident Walter Scheel im Hinblick auf die Kernenergie gesagt hat: „Die Politiker müssen die Verantwortung übernehmen. Sie haben sie übernommen . . . Das Problem ist erkannt. Keine Entscheidung wird über die Köpfe der Be-

troffenen hinweg gefällt werden.“²⁴⁾ Anders als bei der Kernenergie hat die Bundesregierung nämlich das Problem des Datenschutzes als eines der ersten Länder der Welt von sich aus aufgegriffen; sie wird ihm weiter konzentrierte Aufmerksamkeit widmen, wie die oben zitierten Äußerungen von Bundesminister Maihofer und Staatssekretär Baum zeigen. Was allerdings die anderen gesellschaftlichen Folgen des Computereinsatzes angeht, die angeblichen oder echten Sachzwänge dieses Mediums des „instrumentellen Denkens“, die Macht- und Manipulationsgefahr, die Verfestigung vorhandener Strukturen, die Hemmung von Bemühungen in Richtung verantwortlicher Mündigkeit, d. h. größerer Freiheit, so muß hierzu wohl jeder sachkundige Politiker und Beamte eingestehen, daß sich noch keine Konturen einer menschengerechten und freiheitsbewahrenden Strategie abzeichnen und daß die von Hoffmann und anderen geäußerte Sorge durchaus berechtigt ist, mag sie auch manchmal in Form und Inhalt inadäquat sein. Auf diesem Gebiet haben die Politiker und die Exekutive es noch in der Hand, zu verhindern, daß „nicht wir selbst, nicht die von uns gewählten Vertreter . . . über diese entscheidenden Veränderungen entschieden (haben), sondern der Fortschritt“, daß wir weiterhin „Gefangene des Fortschritts“ bleiben. Denn: „Wir stellen die Demokratie selbst in Frage, wenn die Themen, die die Bürger bewegen, von den staatlichen Institutionen erst dann als Themen der Politik erkannt werden, wenn Gewalt angewendet wird.“ Diese ernsthafte Mahnung des Bundespräsidenten galt dem Energieproblem. In der gleichen Rede weist er aber auch schon auf das hier diskutierte Thema hin: „Niemand vermag auch so recht abzuschätzen, welche Gefahren von dem massierten Einsatz von Computern in gar nicht so ferner Zukunft auf unsere Freiheit ausgehen können.“ Man hätte sich also gewünscht, daß das „Dritte Datenverarbeitungsprogramm der Bundesregierung 1976—1979“²⁵⁾ zu diesem

²³⁾ Burkhard Hirsch, Datenschutz als politischer Auftrag, a. a. O., Fußnote 7.

²⁴⁾ Bundespräsident Walter Scheel in seiner Rede anläßlich der Verleihung des Theodor-Heuss-Preises am 11. 2. 1977 in der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, zitiert nach: Bürgerinitiativen — Chancen und Gefahren, in: Das Gespräch aus der Ferne, Briefe für einen Freundeskreis, hrsg. von Dr. Hans Dahmen, 5485 Sinzig-Bodendorf, Rosenstr. 53, 31 (1977), Heft 265 (Mai/Juni), S. 4, gestaltet von Werner Rietz und Liselotte Faltz.

²⁵⁾ Hrsg. vom Bundesminister für Forschung und Technologie, Referat Presse und Öffentlichkeitsarbeit, Bonn 1976.

Problem nicht nur Aussagen überhaupt, sondern auch konkrete Förderungsmaßnahmen enthalten hätte. Es ist in der Tat verblüffend, daß das gesamte Programm nicht einen einzigen Satz darüber enthält, geschweige, daß die von Hoffmann und anderen richtigerweise als unumgänglich geforderte institutionalisierte, interdisziplinäre Zusammenarbeit darin als Förderungsmaßnahme auftaucht. Daß dies allerdings nicht bedeutet, es würde überhaupt nichts getan, geht aus dem oben erwähnten, vom Bundesminister für Forschung und Technologie geförderten Projekt am Hamburger Institut für Informatik hervor²⁶⁾. Im Vorwort zu dem auch von Hoffmann (in Fußnote 11) zitierten Sammelband „Informationsrecht und Informationspolitik“ hat der Verfasser des vorliegenden Aufsatzes geschrieben: „Eine noch größere Diskrepanz dürfte zwischen den Bedürfnissen der Informationspraxis in Staat, Wissenschaft und Wirtschaft und ihrer bisher immer noch recht dürftigen wissenschaftlichen Behandlung bestehen. Dies gilt für die in den Wissenschaften noch kaum vertretenen Informations- und Dokumentationswissenschaften ebenso wie für die informationswissenschaftlichen Sektoren aller relevanten wissenschaftlichen Disziplinen ...“²⁷⁾. Es ist klar, daß solche Entwicklungen nicht von heute auf morgen in die Wege geleitet werden können. Es ist aber jetzt notwendig, dem mit dem erwähnten Forschungsvorhaben (Fußnoten 11 und 20) gemachten Anfang deutlich verstärkte Förderungsmaßnahmen folgen zu lassen.

Zur Kritik des Computerweltbildes: kybernetisches Denken

Der Verfasser beansprucht keinesfalls, zu originalen Aussagen über die Problematik qualifiziert zu sein. Diese Zeitschrift aber wird von interessierten Bürgern gelesen, die zumeist keine Computer-Fachleute sind und möglicherweise daran interessiert sein könnten, einiges über das zu erfahren, was über die aktuellen Fragen des Datenschutzes und des Computereinsatzes in der Bundesrepublik hinaus künftig von Bedeutung sein wird und was — im Anschluß an die Darlegungen im ersten Teil dieses Aufsatzes — ursächlich ist für die tatsächlichen Gefahren dieses revolutionären Mediums. Es sollen zu diesem Zweck u. a. drei wichtige Bücher vorgestellt werden, die die hier besprochenen Probleme in große-

re Zusammenhänge stellen und deren Lektüre empfohlen wird.

Frederik Vester weist in seinem Buch „Das kybernetische Zeitalter“ darauf hin, daß das größte Risiko des Computereinsatzes, von dem in den sich damit befassenden Publikationen meist nicht einmal in Andeutungen die Rede ist, darin liegt, daß es „letztlich ... unser traditionelles Denken (ist), das, ganz unabhängig von den Computern, vom ersten Schultage an, ja von den ersten Erklärungsversuchen der Eltern an so sehr auf Ja und Nein, auf Einordnen nach Klasse und Merkmal getrimmt wurde, ... daß wir auch ein so neues Prinzip wie die elektronische Informationsverarbeitung zunächst in der alten Art anwenden, was die entsprechende Denkweise nunmehr (d. h. durch die Computeranwendung selbst, d. Verf.) völlig zu zementieren scheint“²⁸⁾. Vester bezeichnet diese verhängnisvolle Entwicklung als eine Folge der einseitigen Bezogenheit der Computertechnik auf sich selbst und kommt dann zu dem Schluß, daß es genau die dieser Entwicklung entsprechende isolierte Zielsetzung unserer Industriewirtschaft war, die für „die Entstehung der heutigen Umweltschäden und der Folgeerscheinungen ökologischer Mißgriffe ... die Hauptverantwortung trägt ... Auf die gleiche Weise könnte auch die Computeranwendung, eine im Gesamtzusammenhang nützliche Methode, durch ihre isolierte Vorantreibung pervertiert werden“²⁹⁾. Dies sei nur durch „kybernetisches Denken“ zu vermeiden.

Von einem ganz ähnlichen Ansatz, der auch ausdrücklich auf Vesters „vernetztes Funktionsdenken“ bezogen ist, das das „lineare Kausaldenken“ abzulösen habe, geht der Franzose de Rosnay aus³⁰⁾. Er sieht den Computer nicht als das eigentliche Werkzeug an, durch das wir ein ganz wichtiges, aber noch weitgehend unbekanntes Gebiet, das der unbegrenzten komplexen Systeme, erobern könnten. Der Computer habe nur die Funktion eines Katalysators. Das eigentliche Werkzeug, das er in Anlehnung an das Mikroskop „Makroskop“ nennt, ist „Symbol einer neuen Art des Betrachtens, des Verstehens und des Handelns“³¹⁾. Seit Nietzsche

²⁸⁾ Frederik Vester, Das kybernetische Zeitalter. Neue Dimensionen des Denkens, Frankfurt/M. 1974, S. 131.

²⁹⁾ A. a. O., S. 134.

³⁰⁾ Joel de Rosnay, Das Makroskop, Neues Weltverständnis durch Biologie, Ökologie und Kybernetik, Stuttgart 1977.

³¹⁾ A. a. O., S. 13.

²⁶⁾ A. a. O., Fußnote 14.

²⁷⁾ A. o. O., Fußnote 4, Vorwort zum Sammelband.

wird die Zerstückelung der einheitlichen Natur in einzelne, sorgfältig „umzäunte Gärten“ beklagt, die zusammen mit der einseitigen Profitorientierung die Hauptschuld hat an der Misere unseres Zeitalters, an allen Problemen, die mit dem Schlagwort „Grenzen des Wachstums“ recht zutreffend bezeichnet werden. In einer Flut von zukunftsorientierten Publikationen wird eine neue Synthese gefordert, eine Gesamtschau, die die Einheit der Natur wieder in Beziehung bringt zu einer dieser entsprechenden menschlichen Verantwortung. Auch der Bundespräsident spricht in der bereits zitierten Rede davon: „Wir müssen nunmehr den Gesamtzusammenhang in der Politik erarbeiten. Denn alles hängt ja miteinander zusammen... Solche politischen Gesamtbilder zu erarbeiten, erscheint mir als die große Aufgabe der Politik am Ende dieses Jahrhunderts“³²⁾. Doch ist eine solche Gesamtschau mit unserem traditionellen „binären“, analytischen Denken allein nicht zu erreichen. Wir brauchen dazu ein neues „kybernetisches“ (Vester), „systemdynamisches“ und „makroskopisches“ (Rosnay) Denken und vor allem neue Wertvorstellungen, deren Diskussion auch der Bundespräsident als „die Kehrseite der Gesamtbilder-Diskussion“ bezeichnet.

Die dazu erforderliche neuartige Methodologie, die Systemdynamik, ermöglicht es, „vorhandenes Einzelwissen zusammenzufassen und organisch zu betrachten und daraus Aktionen mit größerem Wirkungsgrad zu entwickeln“³³⁾. Wie wichtig für die Beurteilung der wirklichen Chancen und Gefahren des Computers ein solches neuartiges systemdynamisches Denken ist, geht eindrucksvoll hervor aus der von de Rosnay als möglicherweise irreversibel bezeichnen, „immer engeren Integration der Menschenhirne, der Telekommunikationsnetze und der Computer... Wird es sich dabei um soziale Wechselwirkungen in einer Gesellschaft handeln, die die individuelle Initiative und den Pluralismus des Denkens respektiert? Oder im Gegenteil um ein Zerrbild der Gesellschaft, nahe dem, das Orwell in seinem Buch ‚1984‘ schilderte?“³⁴⁾

Im folgenden kommt de Rosnay zu der Feststellung, daß die Entwicklung es erlaubt, besonders in den USA schon jetzt „von der baldigen Einrichtung eines öffentlichen Dienstes für Information“ zu sprechen... Als Ergänzung der anderen großen öffentlichen Dienste

der Energieversorgung und des Transportwesens wird der neue Dienst für Information einen noch größeren Einfluß auf die gesellschaftliche Organisation ausüben. Aber die eigentlichen Probleme sind nicht technischer, sondern politischer und wirtschaftlicher Art... Gegenwärtig läßt sich keine solche Dienstleistung wirtschaftlich rechtfertigen, und doch wissen wir jetzt schon, daß ihre Entwicklung unvermeidlich ist... Einerseits (liegt in ihr) das Versprechen einer menschlicheren, weniger zentralistischen Gesellschaft..., andererseits aber gleichzeitig die Gefahr der Massenmanipulation, die Gefahr, daß das Privatleben angetastet wird, die Gefahr einer neuen Form sozialer Ungleichheit, gegründet auf den besseren Zugang zur Information... Der mögliche sofortige Zugang zu Informationen und die elektronischen Partizipationssysteme zeigen einen hoffnungsvollen Weg: den Übergang in eine gerechtere und humanere Gesellschaft. Gleichzeitig stellen sie eine der ernstesten Bedrohungen dar, die je auf der Menschheit lasteten. Nie war die Konzentration der Macht in einigen wenigen Händen größer“³⁵⁾. Das Buch de Rosnays mündet in der großartigen Apotheose eines neuen Weltverständnisses, dessen Themen und Ausblicke den Rahmen dieses Aufsatzes überschreiten, die das Buch aber zu einem der erregendsten und wichtigsten der letzten Jahre machen.

Das dritte der hier vorgestellten und empfohlenen Bücher führt unmittelbar zum Thema Computer zurück³⁶⁾. Es handelt scheinbar ausschließlich davon. In Wirklichkeit geht es nur vordergründig um Computer. Denn dieser ist für den Autor, Informatik-Professor am berühmten „Massachusetts Institute of Technology“ (MIT), an dem auch Forrester sein „Weltmodell“ entwickelt hat, nur der sinnfälligste Ausdruck für die Entmachtung menschlichen Denkens durch die Inthronisierung der „instrumentellen Vernunft“. Es geht ihm um die Kritik am rationalistischen Weltbild der Naturwissenschaften, das den Menschen zum Objekt einer abstrakten Logik degradiert hat, durch das den Menschen eingeredet werden soll, sie seien selbst nichts anderes als infor-

³²⁾ A. a. O., Fußnote 21

³³⁾ A. o. O., Fußnote 27, S. 73.

³⁴⁾ A. a. O., Fußnote 27, S. 157.

³⁵⁾ A. a. O., Fußnote 27, S. 160—176.

³⁶⁾ Joseph Weizenbaum, Die Macht der Computer und die Ohnmacht der Vernunft, Frankfurt 1977. Über die angedeuteten Inhalte des Buches hinaus enthält es außerdem für solche, denen Funktion und Arbeitsweise des Computers noch ein Buch mit sieben Siegeln sind, eine höchst verständliche, didaktisch geschickte und dabei vergnüglich zu lesende Einführung.

mationsverarbeitende Automaten. Die sogenannte „künstliche Intelligenz“ des Computers ist für ihn der Gipfel naturwissenschaftlicher Hybris. Am Beispiel der Computerwissenschaften, der Informatik, und an zahlreichen frappierenden Anwendungsbeispielen zeigt er auf, wie fachidiotisches Technokratendenken in Sackgassen führt, wie es die Gefahr kultureller und politischer Katastrophen mit sich bringt. Dieses falsche Denken, nicht die im Werkzeug selbst liegenden „Sachzwänge“, nicht die immer wieder behauptete Zwangsläufigkeit technischer Entwicklungen, seien die Ursache für die meisten Mißstände unserer Zeit. Hier ist auch die innere Verbindung zwischen allen drei vorgestellten Büchern und auch der zitierten zukunftsweisenden Rede des Bundespräsidenten: Wenn es uns nicht gelingt, das mechanistisch-dualistische Denken zu überwinden, bleibt uns nur die laufende Anpassung an versklavende Automatismen der technologischen Entwicklung. Polar-ganzheitliches, systemdynamisches Denken jedoch, mit dessen Erlernung und Einübung schon im Kindergarten begonnen werden muß, könnte ebenso folgerichtig zu einer nachindustriellen Gesellschaft führen, wie sie vor allem de Rosnay so faszinierend beschreibt. Und selbst wenn man diesen Optimismus nicht teilt: Daß die seitherige „aristotelische“ Denkweise zwar aus historischer Notwendigkeit entstanden ist und daß sie uns eine großartige technisch-industrielle Gesellschaft gebracht hat, darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß sie uns heute in eine fast ausweglose Sackgasse geführt hat. Wenn es also richtig ist, daß wir eine neue Denkweise, ein neues Bewußtsein benötigen, um nicht nur zu überleben, sondern die Welt immer menschenwürdiger oder den Menschen immer weltwürdiger zu machen, dann scheint dieses polar-ganzheitliche, dieses systemdynamische und kybernetische Denken die Alternative zu sein. Eine andere — scheint uns — ist nicht in Sicht.

Selbstbeschränkung — Bewußtseinswandel — „nachindustrielle Logik“

Wenngleich es utopisch wäre und von mangelndem Einblick in die Gesamtzusammenhänge zeugen würde, das Rad der Geschichte zurückdrehen zu wollen, scheint es doch zum mindesten geboten, ja zur Vermeidung von Katastrophen unerläßlich zu sein, für eine Übergangszeit auf das Machen manches Machbaren zu verzichten. Diese ist erst dann beendet, wenn wir über das „makroskopische Werkzeug“ mit dem Computer als Katalysa-

tor verfügen, mit dessen Hilfe wir unbegrenzte komplexe Systeme mit unzähligen Elementen, „Beziehungen und Wechselwirkungen, sowie ... Kombinationsmöglichkeiten, auf denen die Funktion der großen Systeme beruht“³⁷⁾, besser verstehen und beeinflussen können. Der Bundespräsident hat wohl dies im Auge, wenn er sagt: „... Und wenn sich aus dieser Diskussion ergibt, daß es tatsächlich notwendig ist, neue Ziele zu definieren, so brauchen wir dafür eines am dringendsten: Zeit. Eine Umorientierung, die unser ganzes Leben betreffen würde, würde noch unabsehbare Probleme mit sich bringen. Um sie zu erkennen und zu lösen, bräuchten wir mindestens die Zeit einer Generation. Solange werden wir, auch wenn wir uns zu einer Umorientierung entschlossen haben, ob wir es wollen oder nicht, ob wir es für richtig halten oder nicht, unsere bisherige Lebensweise weiterführen, denn sie läßt sich nicht von heute auf morgen ändern.“³⁸⁾

Im Hinblick auf den Computereinsatz kommt Weizenbaum dabei zu einer ganz ähnlichen Empfehlung, wie sie auch H. J. Genrich vorschweben mag, der nach Hoffmann (S. 16) vorschlägt, „die Computer künftig nicht mehr als Universalmaschine zu betrachten ..., sondern ... so zu gestalten, daß ... (sie) jeweils nur auf einen Zweck hin ausgelegt sind und dadurch beherrschbar und kontrollierbar bleiben“.

Weizenbaum plädiert leidenschaftlich dafür, endlich die schwachsinnige Prämisse, daß ethische Postulate in der naturwissenschaftlichen Argumentation „immanent subversiv und antiwissenschaftlich, ja antiintellektuell“ seien, fallen zu lassen zugunsten einer neuen Wahlfreiheit nach ethischen Prinzipien. Dies bedeutet im Hinblick auf die Computerwissenschaft, daß nur noch solche Probleme erforscht werden dürfen, die auch in ihren ferneren Folgen moralisch unbedenklich und gesellschaftlich nützlich sind.

Die Selbstbeschränkung wird nun allerdings schon solange in vielen Bereichen ohne das geringste Ergebnis gefordert, daß vorläufig kaum damit zu rechnen ist, durch einen Appell an die ethische Verantwortung der Wissenschaftler ließen sich die als Kehrseite der Medaille unablösbar mit dem „technischen Fortschritt“ verbundenen Gefahren beseitigen. Appelle wie die Weizenbaums und Genrichs sind demgemäß zwar weiterhin und in Zukunft verstärkt notwendig, weil sie in er-

³⁷⁾ A. a. O., Fußnote 27, S. 13.

³⁸⁾ A. a. O., Fußnote 21.

heblichem Maße, wenn auch nur langfristig beitragen zum Bewußtseinswandel, zum Übergang von der rationalen, zweiwertigen, kausalen Logik „der instrumentellen Vernunft“, zu einer „Logik des nachindustriellen Zeitalters“³⁹⁾. Aber sie sind Appelle und noch keine praktische Politik. Nötig ist deshalb vor allem, die wegen des bisher herrschenden „instrumentellen Denkens“ unabweisbar erscheinenden technologischen Risiken dadurch zu beseitigen oder wenigstens beherrschbar zu machen, daß das bisherige Wertsystem überprüft wird, so daß die Entwicklung einer qualitativ völlig andersartigen, nämlich menschenwürdigen Technik möglich wird. Während nach Maroyama die herkömmliche naturwissenschaftlich-abstrakte Logik des industriellen Zeitalters geprägt ist durch Normung, Homogenität, Wettbewerb, Hierarchie, Naturbeherrschung („Machet Euch die Erde untertan!“), materielle Befriedigung, Effizienz und Denken in vorgeprägten Kategorien, wird die nachindustrielle Logik gekennzeichnet sein durch „Entnormung“, Heterogenität, Symbiose, Wechselbeziehung, Einklang mit der Natur, kulturelle Befriedigung, Ästhetik und Ethik und das Denken in sozialen Zusammenhängen. Es bestehen jedenfalls bei solchen Fachleuten und Politikern, die überhaupt bereit sind, über die Probleme der „Grenzen des Wachstums“ nachzudenken und an der Entwicklung von Strategien mitzuarbeiten, die den unumgänglichen „Bewußtseinswandel“ Schritt für Schritt herbeiführen können, kaum Zweifel, daß zum mindesten der Übergang vom seitherigen unreflektierten Expansionsstreben zu einem qualifizierten Wachstum notwendig ist. Die Vorschläge von Weizenbaum und Genrich im Hinblick auf die weitere Computerentwicklung sind wohl ein richtiger Schritt in diese Richtung.

Damit wird der Sinn der von der direkten Befassung mit dem Computer und seinen Folgen wegführenden Überlegungen dieses Aufsatzes und der Grund für die Auswahl gerade dieser kurz vorgestellten Bücher deutlich:

Es ist im wahrsten Sinne des Wortes notwendig, den seit 2 500 Jahren, seit Aristoteles herrschenden Denkstil, der uns die großartigen Leistungen der heutigen Zivilisation, aber auch deren katastrophenträchtige Schattenseite gebracht hat, zu verlassen. Die janusköpfige Macht der Computer ist dafür das

vielleicht sinnfälligste Symbol. Dieser radikale Bewußtseinswandel kann weder den Wissenschaftlern noch den Politikern, weder den „Systemherren“ und „Verwaltern“ noch den Bürgerinitiativen, weder der „Konzertierten Aktion“ noch den Computern überlassen werden. Jeder von uns muß von Grund auf umdenken. Dieser umfassende Bewußtseinswandel und die damit einhergehende Umstrukturierung unseres Denkstiles werden zu einem neuen „makroskopischen“ Konzept führen, das wir derzeit noch nicht haben, das wir aber zweifellos ohne Computer auch niemals haben würden⁴⁰⁾.

Hierzu brauchen wir aber selbst angesichts unserer schnellebigen Zeit „mindestens die Zeit einer Generation“, wie der Bundespräsident sagt, einer Menschengeneration wohlgehemmt! Es ist allerdings zu befürchten, daß wir mehr Zeit auch nicht haben werden.

Zum Schluß sei nicht verschwiegen, daß sich der Verfasser durchaus bewußt ist, wie sehr auch diese Überlegungen schließlich nur wieder ein Appell sind. Sie sollten ja auch nur zeigen, in welche Dimensionen man zwangsläufig geführt wird — geführt werden sollte —, wenn man beginnt, über die Gefahren des Computereinsatzes nachzudenken. Man wird dann feststellen, wie es der bereits zitierte Bericht der Hamburger Projektgruppe in der Tat tut, daß die Forschung über die gesellschaftlichen Auswirkungen der Computertechnologie und -verwendung bisher geradezu sträflich vernachlässigt worden ist. In Zukunft darf — wie auf allen anderen Gebieten — auch auf diesem Gebiet nicht mehr Wachstum an sich das Ziel sein, sondern qualifiziertes Wachstum, d. h. wachsen soll und darf nur die Produktion, die der „nachindustriellen Logik“ entspricht. Welche das aber ist, das herauszufinden, ist zuallererst eine Frage der Forschungspolitik und der Forschung.

Nachträglicher Zusatz nach Redaktionsschluß: In Fußnote 9 zitiert Hoffmann eine Äußerung Wilhelm Steinmüllers zur Sozialdatenbank. Dieser legt Wert auf die Feststellung, daß er nicht korrekt zitiert worden sei und daß jedenfalls die Folgerung Hoffmanns, „daß mit diesem großen Informationssystem gleich mehrere Artikel des Grundgesetzes verletzt würden“, in dieser apodiktischen Form nicht auf seine Aussage gestützt werden könne.

³⁹⁾ Magoroh Maroyama, Wir brauchen eine nachindustrielle Logik, in: Experimente für die Gesellschaft, Fischer Magazin Brennpunkte, Frankfurt April 1977, S. 111—121.

⁴⁰⁾ Eine gute Übersicht über Pro und Contra Computer, über die internationale Literatur darüber und über ihre gesellschaftlichen Auswirkungen bietet W. Haseloff, H. Schramm, Kybernetik und Politik, Frankfurt/Berlin/München 1976.

Vom Informationszufall und dem Erkennen neuer Wahrheiten

Bemerkungen zur Stellungnahme von Ernst Lutterbeck

„Wie schon gesagt, trage ich mich nicht mit dem Gedanken, anderen Leuten zu sagen, welche Aufgaben sie übernehmen sollen und welche nicht. Ich fordere sie lediglich auf, sich die Konsequenzen von dem auszumalen, was sie tun. Und damit meine ich nicht nur, nicht einmal primär, die unmittelbaren Konsequenzen ihrer Handlungen auf die Welt um sie herum. Ich meine eher die Konsequenzen für sie selbst, wenn sie Rationalisierungen aufbauen, die Wahrheiten unterdrücken, die sie zu einer Richtungsänderung veranlassen würden, und wenn sie sich ihrer eigenen Autonomie begeben.“

Joseph Weizenbaum, Die Macht der Computer und die Ohnmacht der Vernunft, Frankfurt 1977, S. 356.

„Wenn es überhaupt noch eine Macht hierzulande gibt, die etwas voranbringen könnte, dann ist es die ‚öffentliche Meinung‘.“

Frank Haenschke am 29. Juli 1977 in einem Brief an den Verfasser.

Nachdem Ernst Lutterbeck zu meinem Bedauern nicht die von mir erwartete sachliche Korrektur möglicher Irrtümer sowie eine übersichtlich gegliederte Gesamtschau aus seiner Sicht versucht hat, sehe ich mich gezwungen, die Erwiderung nach drei Gesichtspunkten zu gliedern. Im ersten Teil werde ich mir einige Anmerkungen zu Ernst Lutterbecks Beitrag erlauben, die notgedrungen subjektiv abgefaßt sein und auch einige Hintergründe anleuchten müssen. Im zweiten Teil soll versucht werden,

am Beispiel des ‚Pokers‘ um die Bestellung des Bundesdatenschutzbeauftragten meine kritische Einstellung gegenüber dem Verhalten der Exekutive zu untermauern. Im dritten Teil sollen einige Belege zitiert und kommentiert werden, die einerseits einige Behauptungen Lutterbecks widerlegen bzw. in Frage stellen und andererseits gleichzeitig weitere Materialien dafür liefern, daß sich die Tendenz nicht verringert, den unvorbereiteten Bürger vor bzw. hinter Datengittern zu belassen.

Ein Katalog von Anmerkungen

1. Wir leben alle mehr oder weniger vom Informationszufall, da die ‚Informationslawine‘ nicht mehr zu bewältigen ist. Selbst in herkömmlichen Problembereichen ist eine totale Informiertheit auch nur für einen winzigen Teilbereich unmöglich geworden. Um so mehr bestimmt der Informationszufall die Sicht der Computerproblematik in ihrer Neuartigkeit. Lutterbeck bestätigt dies zwar an verschiedenen Stellen, erweckt aber m. E. gleichzeitig den Eindruck, daß die Exekutive zumindest einen so lückenlosen Überblick habe, daß sie — kraft höherer Eingebung? — durchaus in der Lage sei, die jeweils notwendigen Entscheidungen zu treffen.

2. Herr Lutterbeck bestätigt mir als Präsidiumsmitglied der Deutschen Gesellschaft für Dokumentation (DGD), mit meinem Buch ‚Computer, Macht und Menschenwürde‘ sei mir „eine ausgezeichnete Darstellung des ganzen Komplexes gelungen“¹⁾. Der Erstbeitrag nun war eine geraffte, aktualisierte Zusammenfassung eben dieses Buches. Es war auch Anlaß für Rolf Schroers, den Direktor der Theodor-Heuss-Akademie, mir die Ehre des thematischen Eingangsreferats beim 10. Akademiegespräch in Gummersbach zuteil werden zu lassen. Es gab den Anstoß für Fritz J. Raddatz,

1) In einem Brief an den Verfasser vom 27. 7. 76.

mir in DIE ZEIT Platz für meinen offenen Brief an den Bundespräsidenten, Herrn Walter Scheel, einzuräumen. Auch dieses Buch ist gezeichnet vom unvermeidlichen Informationszufall und den somit vorgeprägten Schlußfolgerungen. Allerdings enthält das Buch bereits fast alle kritischen Einwände gegen den damaligen Entwurf des Bundesdatenschutzgesetzes ebenso wie zum Abschluß sieben Thesen für eine Demokratie der Informierten.

3. Ernst Lutterbeck glaubt nun, nach dem Motto ‚Zuckerbrot und Peitsche‘ den von ihm als Präsidiumsmitglied der DGD für so kompetent erklärten Autor in seinem Beitrag in dieser Zeitschrift ‚madig‘ machen zu müssen. Wie anders soll der unbefangene Leser schließen, wenn es unter anderem bei Lutterbeck heißt:

„Welch ein Lieschen-Müller-Bild“ (S. 27).

„... scheinen Kritiker wie Hoffmann entweder nicht viel zu wissen oder nicht viel zu halten.“ (S. 28)

„Viel verwunderlicher und schwerwiegender — gewissermaßen eine Todsünde für einen sorgfältigen Publizisten — ...“ usw. (S. 32)

Danach muß ich ja wohl ein inkompetenter, weil uninformatierter, leichtfertiger und auch unredlicher Autor sein.

Doch dann kommen die Blumen:

„Damit soll nicht behauptet werden, Hoffmanns Hauptthese sei falsch, die These nämlich, daß die Computertechnik oder besser der leichtfertige Einsatz von Computern in zunehmend mehr Lebensbereichen erhebliche Gefahren mit sich bringe und daß diese Gefahren nicht zuletzt im Bereich des Schutzes der Privatsphäre und der Manipulation des Menschen lägen.“ (S. 26) „... es ist Hoffmann nur zuzustimmen, wenn er feststellt, daß solche Systeme de facto die Macht der Mächtigen tendenziell erhöhen könnten“ (S. 30). „Vor allem einer Forderung Hoffmanns jedoch kann man nur mit Nachdruck zustimmen: Mehr Kapazität als bisher für die Erforschung der ‚vielfältigen Auswirkungen der Informationstechnologie einzusetzen‘“ usw. (S. 40). Also kann ich doch wohl kein so unkompetenter, uninformatierter, unredlicher Autor sein.

4. Schwer zu erklären ist jene Vielzahl von Widersprüchen, die sich bei Lutterbeck in der Sache ergeben. Ich beschränke mich auf zwei besonders wichtige Beispiele: a) Lutterbeck zitiert auf S. 33 den Parlamentarischen Staatssekretär Gerhard Baum, der am 10. Juni 1976

vor dem Bundestag u. a. zum Bundesdatenschutzgesetz erklärt hatte: „Es gibt kaum ein anderes Gesetz, bei dem es in den nächsten Jahren so darauf ankommt, es mit kritischer Beobachtung zu begleiten... Ich gehe also davon aus, daß sich eine Novellierung in der nächsten Legislaturperiode durchaus als notwendig erweisen kann...“

Lutterbeck scheint diese Worte wenig später vergessen zu haben, wenn er in der Auseinandersetzung mit mir rügt (S. 39): „Was die Weiterentwicklung des Datenschutzgesetzes anbetrifft, so erscheint es... verfrüht, schon jetzt konkrete Vorschläge für die Novellierung zu machen.“ In einem Artikel der Frankfurter Allgemeinen Zeitung über die Ablehnung von Professor Simitis, als Datenschutzbeauftragter nach Bonn zu gehen (26. Oktober 1977) findet sich nun der Satz: „Da in Bonn bereits von einer Novelle des Bundesdatenschutzgesetzes noch in dieser Legislaturperiode die Rede ist...“. Wie will man novellieren, wenn nicht konkrete Ansatzpunkte in die Diskussion gebracht werden?

b) Auf S. 31 schreibt Lutterbeck: „Er behandelt auf den ersten neun Seiten die Computertechnik und deren gesellschaftliche Folgen einseitig unter dem Gesichtspunkt der Macht...“ (So uneingeschränkt stimmt das natürlich nicht.) Lutterbeck erklärt zuvor, es gäbe beim Staat keine unlegitimierte Anhäufung von Computermacht. Auf S. 31 jedoch stellt er dann fest: „Eine um Objektivität bemühte Behandlung erforderte... deutlich zu sagen, daß wohl in allen Industriestaaten schon heute schlagartig ein Chaos ausbrechen würde, wenn ein starker Arm es vermöchte, sämtliche installierte Computer stillzulegen.“ Bedarf es eines deutlicheren Beispiels für ‚Computermacht‘? Man sollte sich doch die Mühe machen, sprachlich genauer zu formulieren. Es geht um Machtfragen im Zusammenhang mit der Nutzung von Computern. Computermacht ist zur Zeit noch sprachlicher Unsinn, denn Computer, die losgelöst vom Menschen denken und handeln, gibt es — glücklicherweise — noch nicht. Lutterbeck, der zuvor meine Beschäftigung mit dem Machtgesichtspunkt glaubte rügen zu müssen, meint dann aber auf S. 44: „Es ist im wahrsten Sinne des Wortes notwendig, den seit 2 500 Jahren, seit Aristoteles, herrschenden Denkstil... zu verlassen. Die janusköpfige Macht der Computer ist dafür das vielleicht sinnfälligste Symbol.“ Stünde dort Macht durch Computeranwendung, wäre unsere Überein-

stimmung vollkommen. Immerhin habe ich bereits 1974 beim ersten interdisziplinären Treffen zur Gesamtproblematik in Bielefeld einen spezialpolitisch-didaktischen Ansatz zur notwendigen Veränderung unseres Denkens vorgelegt.

5. Lutterbeck erwähnt nahezu alle Veranstaltungen, die seit dieser Tagung in Bielefeld (sie ist im Erstbeitrag mehrfach zitiert und ausgewiesen) stattgefunden haben. In Bielefeld war Lutterbeck selbst vertreten, bei anderen wichtigen Fachtagungen wurde er allerdings vermisst.

Es soll hier nicht auf die Frage des Kompetenzzuwachses durch aktive Informationsvermittlung oder passive Informationsaufnahme abgehoben werden, wohl aber auf den Informationszufall. Zufällig ist im — von Lutterbeck zitierten — Tagungsband der Heuss-Akademie der Beitrag von Spiros Simitis nicht enthalten, so daß er annahm, er könne meine grundsätzliche Kritik an der Gebührenregelung für den Bürger als unwichtig beiseiteschieben (siehe ausführliches Zitat S. 51). In Wien hätte sich Lutterbeck sowohl von ersten Ansätzen für eine Computersoziologie überzeugen als auch feststellen können, daß amtierende politische Beamte Österreichs und führende Gewerkschafter Österreichs sich sehr eindringlich im Sinne des Demokratiegebots **unseres** Grundgesetzes für die Bürgerinteressen einsetzten. Lutterbeck hätte dann wohl kaum gewagt, sich so polemisch und entstellend (S. 31) zu meinen kurzen Hinweisen im Erstbeitrag (S. 7/8) zu äußern. Ähnliches gilt für die Hamburger Tagung (s. Beispiele im 3. Teil). Bei einer deutsch-amerikanischen Juristentagung in Sankt Augustin bei Bonn hätte er hören können, daß der Harvard-Professor Arthur R. Miller die Entwicklung des Computereinsatzes als „Revolution“ bezeichnete und feststellte, darin sei eine Dehumanisierung enthalten. Selbst ein so vorsichtiger Mann wie Professor H. Fiedler rang sich zu der Erkenntnis durch, „künftige DV-Systeme müssen als Sozialsysteme begriffen werden.“

Dies sind nur zwei von jenen „neuen Wahrheiten“. Dagegen wirkt es nicht nur polemisch, sondern — pardon — „flapsig“, wenn Lutterbeck im Hinblick auf das „Jahrhundertproblem der Juristen“ auf S. 32 meint: „Für die Eierfrau auf dem Gemüsemarkt und den Justitiar des Eierverbandes ist die EG-Frischeierverordnung wahrscheinlich das Jahrhundertproblem.“ Im politischen Diskussionsfeld benutzt man solche „Eiergeschichten“ zum Ab-

wiegeln und Herunterspielen eines unangenehmen Problems.

6. Nach diesen Beispielen für Informationszufälle und ihre Folgen zum Nachteil von Herrn Lutterbeck möchte ich offen bekennen, daß mir an zwei Stellen des hier zur Debatte stehenden Erstbeitrags in der B 25/77 ähnliches unterlaufen ist. Der Informationszufall hatte mir die neuerdings feststellbaren arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen der Computer — Freisetzung von möglicherweise zwei oder drei Millionen Arbeitskräften innerhalb der nächsten fünf Jahre — nicht rechtzeitig überzeugend zugespielt, so daß ich diesen Aspekt in meiner Zusammenschau glaubte vernachlässigen zu können. Diese Auswirkungen sind unverändert strittig; es werden Belege dazu noch weiter unten nachgetragen. Der zweite Punkt betrifft die Sozialdatenbank. Hier stützte ich mich guten Glaubens auf die im Erstbeitrag zitierten — einzigen — öffentlichen Quellen, nämlich den Fachbeitrag von Dr. Herbert Schmidt, Referent im Bundesministerium für Arbeit- und Sozialordnung, und die teilweise auf der gleichen Quelle basierenden überzeugenden Ausführungen von Professor Steinmüller in Wien. Erst die einige Monate später erfolgte öffentliche Vorstellung der Sozialdatenbank durch deren Chef, Paul Winkler, gibt mir Anlaß zu der Erklärung, daß in der gegenwärtigen Ausbaustufe der Sozialdatenbank der Vorwurf einer Verfassungswidrigkeit in so direkter Form nicht aufrechterhalten werden kann. Daß gleichwohl Kritik auch hier keineswegs überflüssig oder gar abwegig ist, wird im Dokumententeil zu belegen sein.

7. Völlig unverständlich ist Lutterbecks Behauptung (S. 34), wonach eine „der gravierendsten falschen Behauptungen Hoffmanns“ die sei, daß Bundesdatenschutzgesetz schütze nur vor *Mißbrauch* personenbezogener Daten, „das heißt, daß der Gebrauch ... erst einmal generell zugelassen wird“ (S. 11 meines Beitrags in der B 25/77). Hat Lutterbeck die Grundsatzklärung des Bundesdatenschutzgesetzes, die in ihrer sprachlichen Diktion wie eine Präambel wirkt, nicht gelesen? Sie lautet (§ 1,1): „Aufgabe des Datenschutzes ist es, durch den Schutz personenbezogener Daten vor Mißbrauch bei ihrer Speicherung, Übermittlung, Veränderung und Löschung (Datenverarbeitung) der Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Betroffenen entgegenzuwirken.“

Wenn Lutterbeck an anderer Stelle meint, auch die Datenerhebung sei im Gesetz geregelt, so irrt er. Ein vom Bundesministerium des Innern bei der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung in Auftrag gegebenes Gutachten (siehe Auszüge S. 54 f.) rügt gerade diesen zentralen Punkt und macht dazu detaillierte Vorschläge. Dieses Gutachten war in seiner Rohfassung bereits vor der Verabschiedung des Gesetzes fertig, gleichwohl wurde es wegen verschiedener Detailmängel nicht den Abgeordneten des Deutschen Bundestages zugänglich gemacht. Die in ihm enthaltene Kritik läßt an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig. Unterdrückung einer „neuen Wahrheit“ im Sinne des — diesem Aufsatz vorangestellten — Weizenbaum-Zitats durch die Exekutive?

Spiros Simitis wird im FAZ-Artikel vom 26. Oktober 1977 das Zitat zugeschrieben, es handele sich um einen „ornamentalen Datenschutz“. Der Verfasser des FAZ-Artikels fügt hinzu: „Nach Ansicht hessischer Datenschutzleute ist das eine zutreffende Einschätzung.“

8. Wenn Lutterbeck weiter meint, meine Darstellung zur Frage der Lösungsfristen und zur Frage der Polizei und der Geheimdienste im Gesetz sei falsch, so hätte er teilweise recht, wenn ich eine formaljuristische Detailkritik beabsichtigt hätte. Mir aber ging es ja erklärmaßen um die Gesichtspunkte, die den Bürger unseres freiheitlich-demokratischen Rechtsstaates und seine Möglichkeiten, selbst aktiv zu werden, angehen. Gewiß treffen einige technische Vorschriften (vor allem § 6 des Gesetzes) für Polizei und Geheimdienste zu, nur kann der Bürger bei diesen Stellen weder Auskünfte über seine Daten erhalten noch Berichtigungsverlangen stellen oder gar die Sperrung fordern. In meinem Erstbeitrag (B 25/77) fehlt im Text das Wort „generell“ im Hinblick auf die Lösungsfristen. Aus dem Kontext aber ist ersichtlich, daß es um generelle Lösungsfristen geht. Denn die Tatsache, daß der Bürger beispielsweise bei Detekteien nach fünf Jahren die Löschung seiner zeitlich davorliegenden Dossier- teile verlangen kann, ist eben keine gesetzlich verfügte Lösungsfrist, schon gar nicht eine generelle, sondern lediglich eine vom Bürger durch individuelle Aktivität zu bewirkende, nur auf ihn bezogene und für ihn wirksame Ausnahmeregelung. Im übrigen kann das jeder im Datenschutzgesetz selbst nachlesen. Er wird dazu allerdings die inzwischen vorliegenden Kommentare brauchen, die

schon auf gut tausend Seiten angewachsen sind, um sich zu überzeugen, daß dieses Gesetz alles andere als leicht verständlich oder gar eindeutig ist.

9. Gern stimme ich Ernst Lutterbeck zu, wenn er meine Bemühungen um eine Stärkung des Problembewußtseins mit der Feststellung bestätigt: „Diese Sorgen teilt er mit einem leider noch immer viel zu kleinen Kreis von Politikern, Juristen, Informatikern, Informationswissenschaftlern, Wirtschaftlern usw“ (S. 32). In der Tat, es gibt deren — ganz hoch geschätzt — gegenwärtig noch keine fünfhundert in der Bundesrepublik. Dem Zitat von Innenminister Burkhard Hirsch (S. 40) ist nichts hinzuzufügen; um so verwunderlicher, daß Lutterbeck in seinem Beitrag nur eine Seite davor zwar meinen Forderungen zustimmt, dann aber meint, die seien bei staatlichen Stellen und den mit diesen Fragen beschäftigten wissenschaftlichen Informationen ohnehin bekannt. Ist das Lutterbecks Verständnis von demokratischer Öffentlichkeit? Ist die Unterrichtung (und Mitbeteiligung) der breiten Masse der betroffenen Bürger unwichtig? Etwa im Hinblick auf die Einführung der Computerproblematik in die Schul- und Erwachsenenbildung? Mutig erklärt Herr Lutterbeck dazu, „... die (weithin schon jetzt durchgeführte) Einfügung des Faches Computertechnologie ...“ (S. 39). Informationszufall: Es gibt einige kleine Versuchsprojekte etwa in Nordrhein-Westfalen oder in Hamburg. Ein Fach Computertechnologie gibt es noch nicht einmal als pädagogische Vokabel, allenfalls den Versuch, ein „Fach Informatik“ zu etablieren. Dazu eine Stellungnahme weiter unten.

10. Lutterbeck bemüht sich mehrfach in seinem Beitrag, die Erkenntnisse bei der Verwaltung als über alle Zweifel erhaben zu erklären und auch den Politikern zu bescheinigen, daß sie schon alles Wichtige und Notwendige tun, damit Monopole, die allerorts im Informationsvermittlungsprozeß entstehen, zu vermeiden; sie ließen sich jedoch aus wirtschaftlichen Gründen nicht verhindern. Dann aber kommt auf S. 41 eine „neue Wahrheit“ zutage, daß nämlich im Forschungsbereich offenbar diese politische Weisheit nicht anzutreffen ist. Lutterbecks eigene Verunsicherung in seinem festen Glauben an politische und verwaltende Exekutive wird in seiner Wortwahl deutlich: „Es ist in der Tat verblüffend, daß das gesamte Programm (3. Datenverarbeitungsprogramm

der Bundesregierung 1976—1979) nicht einen einzigen Satz darüber enthält (Computerfolgen bezogen auf die Gesellschaft, d. V.), geschweige, daß die von Hoffmann und anderen richtigerweise als unumgänglich geforderte

institutionalisierte interdisziplinäre Zusammenarbeit darin als Fördermaßnahme auftaucht.“ Lassen sich Zweifel am Problembewußtsein der entscheidenden Politiker noch eindeutiger begründen?

Peinliches Beispiel: Bundesdatenschutzbeauftragter

Dem Verfasser des Erstbeitrags ging es erklärtermaßen um eine kritische Bewertung der Frage, was denn bei allen diesen Maßnahmen für den einzelnen Bürger herauskommt, und um die Frage, ob die Verantwortlichen den Bürgerschutz wirklich so in den Vordergrund stellen und ernst nehmen, wie es oft erklärt worden ist.

Zu den für den Bürger wichtigen Bestimmungen des Gesetzes gehört der § 17, dessen erster Satz lautet:

„Es ist ein Bundesbeauftragter für den Datenschutz zu bestellen. Der Bundesbeauftragte wird auf Vorschlag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten ernannt. Er muß bei seiner Ernennung das 35. Lebensjahr vollendet haben.“

Eine zwingende Vorschrift, die nach § 47,2 zum 1. Juli 1977 in Kraft getreten ist. Der Gesetzgeber hat diesen Termin natürlich mit Bedacht gewählt. Da das Bundesdatenschutzgesetz in seinen Hauptteilen zum 1. Januar 1978 gültiges Recht wird, muß der Bundesdatenschutzbeauftragte eine Vorbereitungszeit haben, um seine im Gesetz festgelegten umfangreichen Aufgaben zum Zeitpunkt der Gültigkeit des Gesetzes auch erfüllen zu können. Obgleich das Datenschutzgesetz am 27. Januar 1977 im Bundesgesetzblatt verkündet wurde und spätestens zu diesem Zeitpunkt die Suche nach dem geeigneten Bundesdatenschutzbeauftragten beginnen konnte, ließ sich die Exekutive in Bonn Zeit — bis heute. Dabei war jedem Kenner der Materie schon vorher klar, daß nur sehr wenige Personen für diesen Posten in Frage kommen würden, weil der Kreis der Politiker, Wissenschaftler und Praktiker, die sich mit der neuartigen Problematik eingehender beschäftigt haben — wie auch Lutterbeck bestätigt —, außerordentlich klein ist.

Als der Verfasser am 1. April 1977 Professor Spiros Simitis fragte, ob er wohl dieses Amt übernehmen würde, antwortete Simitis, er glaube dies kaum, sei aber auch noch gar nicht gefragt worden. Im Juli war auch Frank

Haenschke, Naturwissenschaftler und im 7. Bundestag der „parlamentarische Vater“ des Gesetzes, noch nicht offiziell gefragt worden; bis Oktober schließlich war ebenfalls ungefragt geblieben der Vorsitzende des Vorstands der Datenzentrale Schleswig-Holstein, Karlheinz Gebhardt; als erfahrener Verwaltungsjurist und weltweit bekannter Computerefachmann hatte er beim ersten Internationalen Kongreß für Datenverarbeitung (IKD, Berlin 1974) als einziger nachdrücklich sowohl die Fragen nach der Verantwortlichkeit als auch die nach den Folgen kritisch zur Diskussion gestellt. Für den informierten Außenstehenden waren alle drei genannten Persönlichkeiten profilierte Kandidaten für das neue Amt.

In Bonn jedoch schien man sich, nachdem die im Gesetz gesetzte Frist, der 1. Juli, verstrichen war, bis zu diesem Zeitpunkt nur dem Erstgenannten zugewandt zu haben.

Am 30. Juli 1977 meldete die FAZ: „Der Hessische Bäufragte für Datenschutz, Professor Spiros Simitis, will in der kommenden Woche entscheiden, ob er das Angebot von Innenminister Maihofer, in Bonn Bundesbeauftragter für Datenschutz zu werden, annehmen soll.“ Am 16. August 1977 verkündete die Frankfurter Rundschau auf der Titelseite: „Weg für Simitis als Bundesdatenschutzbeauftragter ist frei.“ Und neben seinem Foto stand die Zeile: „Seine Berufung zum Bundesdatenschutzbeauftragten ist sicher.“

Aus dem Text ging hervor, daß inzwischen eine Art — heutzutage ja nicht unübliches — Tauziehen um einen wichtigen Posten zwischen Maihofer und Simitis begonnen hatte. Denn laut Gesetz kann der Bundesdatenschutzbeauftragte keine Nebentätigkeiten ausüben, Simitis aber wollte seine wissenschaftliche Arbeit nicht aufgeben. Laut FR soll man da einen Ausweg gefunden haben.

Am 31. August 1977 stand in der Welt vier-spaltig zu lesen: „Wie gemeldet, besteht bei den Sicherheitsbehörden ein starker Vorbehalt gegen die Berufung des Frankfurter Ar-

beitsrechtlers Professor Spiros Simitis. Die Einwände gegen den Wissenschaftler werden damit begründet, daß ein Bruder von Simitis in Athen enge Kontakte zur „DDR“ unterhält.“ In diesem Artikel wird erstmals auch Dr. Frank Haenschke als Favorit der SPD-Bundestagsfraktion für das Amt genannt.

Am 1. September 1977 berichtete die FAZ über den „Fall“ und teilte mit, der CSU-Abgeordnete Riedl habe an die Bundesregierung eine kleine Anfrage gerichtet. Drei Tage später veröffentlichte die FAZ dann eine Stellungnahme von Professor Konstantin Simitis (Athen). Aus ihr geht hervor, daß der Bruder des designierten Bundesdatenschutzbeauftragten seit Jahrzehnten Firmen aus Ländern aller Welt in Fragen des Erfinder- und Warenzeichenrechts vertritt und in diesem Rahmen auch fünf Jahre eine Firma aus der DDR beraten hat.

In seiner Ausgabe vom 5. September 1977 berichtet der Spiegel über die Affäre; Simitis wird mit dem Satz zitiert: „Ich habe mich nicht danach gedrängt“. Staatssekretär Baum: „Ich halte Simitis für einen überzeugten Demokraten.“

Simitis nimmt daraufhin gegenüber der FAZ zu den Vorwürfen Stellung und hebt hervor, daß er bereits vor seiner Berufung zum (nebenamtlichen) Datenschutzbeauftragten in Hessen sehr eingehend auf seine verfassungsmäßige Zuverlässigkeit hin überprüft worden sei. (Bei der Deutsch-Amerikanischen Juristentagung [24./25. September 1977] in St. Augustin bei Bonn wurde in den Pausen natürlich dieses Thema diskutiert. Ein Mitarbeiter von Spiros Simitis erklärte, die Sicherheitsfrage sei ausgeräumt, auch sonst sei alles klar; lediglich einige finanzielle Fragen müßten noch endgültig entschieden werden. Gleichzeitig wurde bekannt, daß inzwischen von einem Berufsverband der Computerfachleute eine ganze Liste mit möglichen Kandidaten nach Bonn geschickt worden sei. Und zwei Teilnehmer „klopfen mal auf den Busch“, als sie Professor Peter Lindemann, Vorstandsmitglied

von IBM-Deutschland, zum Amt des Bundesdatenschutzbeauftragten gratulierten.)

Am 25. Oktober 1977 schließlich beendete Simitis seine Poker-Partie: FAZ: „Der hessische Datenschutzbeauftragte, Simitis, wird die gleiche Funktion im Bund nicht übernehmen. Simitis, den Bundesinnenminister Maihofer für dieses Amt gewinnen wollte, hat dem Minister am Montag (24. Oktober) abgesagt. Ausschlaggebend war, daß dem ersten Bundesdatenschutzbeauftragten im Haushalt 1978 lediglich acht Personalstellen bewilligt werden sollten. Simitis kam zu dem Schluß, daß dies wohl für die Anlaufzeit einer solchen Behörde ausreichen könnte, auf die Dauer jedoch ein wirksamer Schutz der personenbezogenen Daten der Bürger mit einer derart kleinen Dienststelle nicht zu gewährleisten wäre. Simitis fürchtete, daß auf solche Weise der Bundesdatenschutz auf den Stand einer ‚ornamentalen Einrichtung‘ festgeschrieben werde.“

Der Bundesregierung gereicht diese „Verfahrensregelung“ nicht unbedingt zum Ruhme. Selbst wenn man die Möglichkeit einräumt, diese Begründung der Absage nenne vielleicht nicht alle Gründe, verstärken gerade die genannten den Verdacht, daß sich die Exekutive nicht sehr nachdrücklich für diesen Teil des Bürgerschutzes, denn darum sollte es ja beim Datenschutz und dem Bundesdatenschutzbeauftragten gehen, einsetzt. Sie hat nicht nur eine gesetzlich gegebene Frist verstreichen lassen, sondern auch noch — trotz massiver Ausweitung von Stellenplänen in anderen Bereichen — die Aufsichtsbehörde über die Computer-Informationssysteme in Bundesverantwortung personell stiefmütterlich ausgestattet.

Sollte eine der „neuen Wahrheiten“ vielleicht darin bestehen, daß die „Verwalter“ zwar formaljuristisch das Aufsichtsorgan Datenschutzbeauftragter (sie wollten ursprünglich lediglich eine Selbstkontrolle gesetzlich verankern) akzeptiert haben, gleichwohl aber nicht interessiert sind, daß diese Kontrolle auch mit allem Nachdruck ausgeübt wird?

Ergänzende Nachrichten zum „Bürger hinter Datengittern“

Ernst Lutterbeck hat das im Erstbeitrag (B 25/77) gekürzt abgedruckte Gespräch zwischen Herrn Dr. Windolph und Herrn Dr. Auernhammer in erweiterter Form wiedergegeben (S. 36). Mir ging es durchaus im Sinne der Weizen-

baum-Forderung darum, die Konsequenz eines Tuns nicht nur auszumalen, sondern sichtbar zu machen. Die erweiterte Fassung Lutterbecks bestätigt m. E. noch deutlicher den im Erstbeitrag festgestellten „massiven Druck“ von

Wirtschaftsverbänden, deren Auffassung zum fraglichen Punkt jetzt im Gesetz überwiegt.

Für alle nachfolgend aufgeführten Zitate gilt, daß sie durchweg nur Teile der jeweiligen Referate oder Tonbandgespräche sind. Alle Referatmitschnitte sind mit ausdrücklicher Zustimmung der Referenten erfolgt. In einigen Fällen wiesen die Referenten oder Gesprächspartner ausdrücklich auf ein Vertrauensverhältnis zwischen ihnen und dem Autor hin. Leider muß das betont werden, weil Lutterbeck mir pauschal eine Verstümmelung oder gegen die Intention der Verfasser gerichtete Zitat-Praxis glaubt vorwerfen zu können (S. 26).

Erste Nachricht für den Bürger:

10. Akademie-Gespräch, Theodor-Heuss-Akademie, 19.—21. Mai 1977. Profesor Dr. Spiros Simitis: „Die Aufgabe besteht also darin, nicht darauf zu hoffen, hier würden die Bürger sozusagen das Büro des Datenschutzauftragten stürmen, lahmlegen vor Interesse an diesem phänomenalen Instrument, das hier entstanden ist. Sondern die Aufgabe besteht darin, mühselig wiederum die Bürger zur Rebellion zu bringen, also zur Radikalisierung der Privatsphäre^{*)}, indem man ihnen klarmacht, daß sie ein elementares Recht haben, Antworten zu verweigern, das ist die eine Sache, und daß es zweitens eine Institution gibt, zu der sie hingehen können und hier sagen können, was wird denn eigentlich hier getrieben.“

Smitis erklärte wenig später an die Adresse der Bundesländer, die erst noch ihre Datenschutzgesetze verabschieden müssen:

„Ich warne davor — ich selbst habe für das Land Hessen, muß ich gleich sagen, absolute Kostenfreiheit vorgeschlagen für die Auskünfte — ich warne davor, das Problem

^{*)} In der pointierten Formulierung „Radikalisierung der Privatsphäre“ sind vor allem zwei Zielvorstellungen zusammengefaßt: Zum einen geht es darum, radikal umzudenken im Hinblick auf das, was Privatsphäre juristisch bisher bedeutete; sich nämlich bewußt zu werden dessen, daß das bisher weitgehend abgeschirmte Private im Leben eines Menschen plötzlich durch die EDV einer Vielzahl von Außenstehenden bekannt werden kann. Zum anderen geht es darum, mit aller möglichen Radikalität dem Bürger diese Veränderung bewußt zu machen und ihn zu veranlassen, Eigeninitiativen für den Schutz seiner Privatsphäre zu entwickeln und in die Diskussion ebenso einzubringen wie in die jeweils gegebenen, für den einzelnen Bürger bereits vorhandenen Handlungsspielräume.

scheinbar so zu lösen, daß man niedrige allgemeine Beiträge, fünf Mark oder zehn Mark einsetzt oder was auch immer. Nicht die fünf Mark interessieren und nicht die sechs Mark und nicht die vier Mark fünfzig: was interessiert ist, daß wir aus Erfahrung wissen, daß der einzelne Bürger an einer Vielzahl von Stellen gespeichert ist, also multiplizieren Sie mal die fünf Mark erstmal, und dann kommen Sie auf Mindestsummen, die jeden zunächst einmal abhalten. Über die Kosten übt man sozusagen Prävention vor Datenschutz — und dieses gilt es zu vermeiden, wenn man Datenschutzbewußtsein haben will.“

Die Bundesregierung scheint diesen Abschreckungseffekt hinzunehmen. Nach der Datenschutzgebührenordnung soll der Bürger für jede Auskunft von einer Behörde zehn Mark zahlen. Dann gibt es eine Fülle von Ausnahmen, die teilweise so interpretationsfähig sind, daß man im Ernstfall juristische Beratung braucht. Laut Bonner General-Anzeiger vom 30. September 1977 „gilt es als sicher, daß die Ländervertretung keine Einwände erheben wird“.

Zweite Nachricht für den Bürger

Ebenfalls beim 10. Akademie-Gespräch, das — nebenbei — keine interdisziplinäre wissenschaftliche Arbeitstagung war, sondern eine — gewiß wesentliche — Vortragsveranstaltung im Rahmen politischer Bildung, erklärte das Vorstandsmitglied von IBM-Deutschland, Prof. Peter Lindemann, nach einer bemerkenswert bürgerbezogenen Vorausschau auf die Computereentwicklung, die Brisanz der großen Personalinformationssysteme sei „nicht wegzuleugnen“. Lindemann lieferte dann eine „neue Wahrheit“, derzufolge der Arbeitgeber nicht mehr allein die Arbeitskraft eines Arbeitnehmers kauft, sondern auch seine Persönlichkeit: „Ein Personalinformationssystem für die Mitarbeiter eines großen Konzerns hat heute schon die Größenordnung pro Mitarbeiter von 7 000 Byte. Byte, das können Sie mit einem Zeichen — mit einem Buchstaben oder einer Zahl ruhig zusammenbringen. Diese Firma plant, das Personalinformationssystem zu vergrößern, zu intensivieren. Man rechnet jetzt mit etwa 11 000 Byte pro Person. Das ist eine Menge Zeug (sechs Schreibmaschinenseiten mit je 30 Zeilen, d. V.). Jetzt ist die Frage, warum machen die das, was soll das für einen Inhalt haben. Man hat in dieser Firma gesagt, die Menschen, die liefern nicht ihre Persönlichkeit, wenn sie zur Arbeit kommen,

draußen ab, sondern die bringen die mit rein. Und wir haben als Firma nicht nur die Arbeitskraft gekauft, die dann hier sich bei uns entläßt, und die wir dann bezahlen und wieder abschieben, sondern wir haben Menschen hier im Unternehmen, und diesen Menschen müssen wir gerecht werden. Das heißt also, wenn es darum geht, daß wir die Menschen einsetzen in unserem ganzen Konzern, daß wir ihnen Möglichkeiten geben der personellen Entfaltung und so weiter, dann müssen wir nicht nur Rücksicht nehmen auf das, was sie gelernt haben, was sie uns bedeuten, sondern müssen auch wissen, welche Neigungen sie haben, die dann den Menschen entgegenkommen, was über das hinaus, was wir von ihnen fordern, bei ihnen noch vorhanden ist, welche Fähigkeiten und so weiter sonst noch da sind. Wenn wir das wollen, dann müssen wir auch Daten speichern, die über das hinausgehen, was Schulungsdaten, Karrieredaten und so weiter solche Daten sind. Man kann darüber streiten. Man will also tatsächlich hier einen Beitrag leisten, den Menschen besser gerecht zu werden . . .“

— einschließlich der Neigungen! Ein Musterbeispiel für ein Dossier. Will Herr Lutterbeck dem Verfasser die Verwendung dieses Begriffs auch weiterhin ankreiden? Abgesehen davon (Informationszufall), daß seit 1973 von Arthur R. Miller das Buch „Der Einbruch in die Privatsphäre — Datenbanken und Dossiers“ auf dem Markt ist (Luchterhand). Miller erklärt darin: „Wenn wir wirklich an die Privatsphäre als Fundament unserer demokratischen Tradition persönlicher Autonomie glauben und sie erhalten wissen wollen, dann erscheint es mir richtig, meine Stimme gegen den Trend zur Dossier-Gesellschaft zu erheben.“

Dritte Nachricht für den Bürger

Werkstattgespräch „Gesellschaftliche Auswirkungen großer Informationssysteme aus der Sicht verschiedener Disziplinen“, Institut für Informatik, Hamburg, 28.—30. März 1977. (Für diese Veranstaltung gab es weder vom Land noch vom Bund Zuschüsse, die Teilnehmer trugen die Kosten selbst).

Der Verwaltungswissenschaftler Professor Klaus Lenk, Universität Oldenburg: „Das Hauptproblem, das in der Datenschutzdiskussion allerdings auch nur unzureichend behandelt wurde, liegt meines Erachtens darin, daß wir zur Zeit in immer stärkerem Maße eine Technisierung der staatlichen, aber auch der

betrieblichen Überwachung erleben. Hier werden Kommunikationsmittel, Informationsspeicher, eingesetzt, um menschliches Verhalten zu überwachen, zu registrieren, aufzuzeichnen in einer Weise, die für den einzelnen eine Festschreibung seiner individuellen Lebenssituation bedeutet.

Nicht mehr er selbst steht im Mittelpunkt, das, was er demnächst tut, sondern das, was er getan hat; sein Datenschatten, den er hinterlassen hat. In dieser Situation kann man nun die Gefahren für das Individuum herausstellen, man kann aber auch allgemein sagen, daß die Qualität unserer Gesellschaft sich verändern wird, wenn Überwachungstechnologien weiterhin in dem Maße eingesetzt werden, wie das derzeit absehbar ist. Hier geht es darum, daß die Freiheit in der Gesellschaft, abweichende Meinungen zu äußern, beschnitten wird, daß menschliches Verhalten in einer Weise überwacht wird, die insgesamt für die Gesellschaft von Nachteil ist.“

Wenn also Grundrechte berührt werden, muß man sich um ihre Ausgestaltung Gedanken machen. Dazu Hans-Jürgen Garstka, Assistenzprofessor für Rechtstheorie und Rechtsinformatik an der Freien Universität Berlin:

„Die Grundrechte wurden bisher in der Rechtswissenschaft so interpretiert, daß Eingriffe in die einzelnen Grundrechte, also etwa Unverletzlichkeit der Wohnung oder etwa das Telefongeheimnis, nur geschehen konnten, wenn wirklich Staatsträger Aktionen unternehmen. Sei es nun, daß sie in eine Wohnung einbrechen, dort Wanzen einbauen, sei es, daß sie Verwaltungsakte erlassen, in denen den einzelnen Bürgern bestimmte Dinge verboten wurden. Nun beobachtet man in letzter Zeit in Zusammenhang mit der Einführung der Informationstechnologie, daß der Staat gar nicht mehr darauf angewiesen ist, sehr häufig einzugreifen auf diese Weise, sondern daß er zunächst sich darauf beschränkt, Informationen zu sammeln über bestimmte Bereiche, und daß er solange wartet, bis tatsächlich ein auslösendes Ereignis vorliegt, und in diesem Moment greift er dann ein, aber auf eine Weise, die häufig nicht mehr rückgängig zu machen ist . . .“

Die Folgerung daraus für die Rechtswissenschaft wäre, den Schutz, den die Grundrechte bieten, tatsächlich vorzuverlagern auf den Zeitpunkt, in dem Informationen über den betreffenden Bereich ermittelt werden. Also die Wohnung nicht erst davor zu schützen, daß

bestimmte Leute einbrechen in die Wohnung mit physischer Gewalt, sondern den einzelnen auch schon davor zu schützen, daß Informationen — woher auch immer —, ob nun mit Richtmikrofon oder dergleichen von außen —, daß schon Informationen über diesen Bereich gesammelt werden.“

Dies auch im Hinblick auf Lutterbecks Zweifel am „Jahrhundertproblem der Juristen“ und als Stimme zur Datenerhebung, zu der später noch ein Gutachten zitiert werden wird.

Aus der Hamburger Arbeitstagung hier nun der angekündigte Nachtrag zur Arbeitsmarktsituation. Der Volkswirtschaftler, Professor Georgy Széll, Universität Osnabrück, erklärte u. a. :

„Meines Erachtens sind die viel massiveren Auswirkungen der großen Informationssysteme und großen Rechner in dem Rationalisierungseffekt zu sehen. Das heißt einerseits die Freisetzung von Arbeitskräften. Dabei gibt es zur Zeit Schätzungen, insbesondere von Herstellern, die davon ausgehen, daß in den nächsten fünf Jahren, also bis 1982, etwa zwei Millionen Arbeitskräfte im Bereich der Textverarbeitung in der Bundesrepublik freigesetzt werden. Ein anderes sehr massives Beispiel ist die Freisetzung auch gerade im akademischen Bereich bei Sachbearbeitern — seien es Naturwissenschaftler, Ingenieure —, wo zur Zeit mit neuen EDV-Anwendungen Einsparungen in der Bearbeitungszeit bei der Berechnung beispielsweise von Stahlbetonträgern von 99 Prozent erzielt werden. Das heißt also: Traditionelle Bearbeitung — auch bereits mit Hilfe von Datenverarbeitung — bisher vier bis fünf Stunden, nach neuen Verfahren in 15 Sekunden. Das bedeutet ebenfalls eine Freisetzungquote von mehreren hunderttausend Arbeitsplätzen auch schon bereits Hochqualifizierter.“ Das heißt — nebenbei auch —, diese Computerergebnisse können nur noch geglaubt werden. Eine Studie des „Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“, Mitteilungen Heft 2, 1977, widerspricht dem generellen Freisetzungseffekt. Weitgehende Einigkeit herrscht jedoch unter den mit diesen Fragen beschäftigten — wenigen — Wissenschaftlern, daß zahlreiche Arbeitnehmer mit einer Dequalifikation rechnen müssen. Vereinfacht bedeutet das, es wird zwar (andere) Arbeitsplätze geben, aber diese werden geringere Voraussetzungen erfordern und insofern schlechter bezahlt werden.

Vierte Nachricht für den Bürger

Deutscher Dokumentartag, 3.—7. Oktober 1977.

Seit 1974 wird in Bonn eine Sozialdatenbank aufgebaut, die mehr als 90 Prozent aller Bürger erfaßt. Die Sozialdatenbank geht jetzt in die zweite von insgesamt drei Ausbaustufen. Bis 1974 war die Herstellung von Sozialdossiers über nahezu jeden Bürger einfach deshalb unmöglich, weil die Daten auf Karteikarten bei den jeweiligen Sachbearbeitern der Krankenkassen, der Rentenversicherung, der Arbeitsämter, der Unfallversicherung, der Kriegsoferversorgung verzeichnet waren. Alle diese Daten werden jetzt auf insgesamt 200 Datenverarbeitungsanlagen von den einzelnen Aufgabenträgern verarbeitet. *Tendenziell* ist eine Zusammenführung und damit das individuelle Sozialdossier möglich. Das dafür notwendige Verbundsystem existiert bisher jedoch nicht. Dazu ein etwas umfangreicherer Auszug aus einem Tonbandgespräch zwischen Ministerialdirigent Paul Winkler, dem Chef der Sozialdatenbank, und dem Verfasser:

„H: Herr Winkler, Sie haben in Ihrem Vortrag gesagt, es gäbe in der Sozialdatenbank keine persönlichen Daten, keine personenbezogenen Daten im Sinne des Datenschutzgesetzes. Nun liegt hier ja eine Veröffentlichung vor von Herrn Dr. Schmidt, der ja Referent in Ihrem Hause ist, wo ausdrücklich gesagt wird, daß außer den Individualdatensätzen für alle in der Kriegsoferversorgung Betreuten dann auch noch aggregierte Daten vorhanden sind. Diese Individualdatensätze mit siebzig Merkmalen pro Person sind natürlich auch personenbezogene Daten im weiteren Sinne ...“

Winkler: Tja, die siebzig Merkmale, das bedeutet ja nicht, daß bei jeder Person irgendwie siebzig Merkmale zutreffen, sondern es trifft mal das mal jenes zu. Das ist schon richtig. Es handelt sich hier um anonymisierte Daten, das heißt also Daten ohne Namen, ohne Vornamen, ohne Adresse; das ist alles weggefallen, so daß man also, im Normalfall, ich betone im Normalfall, auf keinen Fall auf diese Person zurückgreifen kann.

H: Sie wissen natürlich auch, daß schon zwei Merkmale genügen, um im Rahmen der sozialwissenschaftlichen Methoden die Personen zu identifizieren.

Winkler: Ich bin mir darüber im klaren, daß im Extremfall so etwas durchaus möglich ist. Ich bin mir aber auch im klaren, daß so etwas selbst bei aggregierten Daten möglich ist ...“

H: ... Wenn Sie sagen, daß das selbst bei aggregierten Daten möglich wäre, warum unternimmt man da nicht entsprechende Dinge, um das also auszuschließen; das heißt, gibt es Forschungsaufträge in denen versucht wird, da eine genügende Absicherung zu schaffen? Denn Sie haben selbst angedeutet für die Zukunft — und da die Zukunft bei Ihnen schon 1985 anfängt, also in Kürze begonnen haben wird, um Robert Jungk zu zitieren —, wenn Sie sagen, daß dann eventuell doch personenbezogene Daten notwendig sein werden, um bestimmte Entscheidungshilfen zu liefern, dann ist das ja allenfalls eine Verschiebung um ein paar Jahre.

Winkler: Ich erwarte, daß immer dann, wenn Gefahren des Mißbrauchs bestehen — ich gebe Ihnen zu, da gibt es schon noch Restbestände an Gefahren des Mißbrauchs —, wenn solche Gefahren bestehen, dann muß der Gesetzgeber eingreifen, dann müssen eben gesetzliche Vorschriften geschaffen werden, dann muß der Bundesdatenschutzbeauftragte eingeschaltet werden. Wir sind noch nicht soweit, daß das Bundesdatenschutzgesetz in Kraft getreten ist, am 1. Januar wird das sein, wir haben noch keinen Bundesdatenschutzbeauftragten. Wir werden in den nächsten Jahren überhaupt erst mal lernen müssen, wie man mit diesem Instrumentarium insgesamt umgeht, das ist ein Novum. Wir bauen auf der grünen Wiese auf, wir werden uns in diesem Sinne entwickeln, und ich glaube, daß wir dann alle möglichen Gefahren und alle Mißbräuche auf jeden Fall beseitigen können.

H: Nun steht ja nach wie vor etwas vage im Raum diese Behauptung von Professor Steinmüller: „... ein solches System, meine Damen und Herrn, ist nicht nur rechts-, sondern auch verfassungswidrig, da nicht feststeht und nachgewiesen ist, wer legitimer Benutzer eines solchen Systems ist und was der legitime Benutzer mit den Daten tun darf. Beide Nachweise sind bei diesem Projekt auch nicht im Ansatz überlegt.“

Winkler: Das geht natürlich von dieser Vorstellung eines allumfassenden, sämtliche hundertfünfzig Rechenzentren umfassenden Informationssystems aus. Das hätte nach meiner Ansicht nur Bedeutung, wenn innerhalb eines solchen Systems die Daten nach Belieben hin- und herflößen. Dem ist ja nicht so. Die Informationssysteme, die 150 Rechenzentren (mit 200 Computer-Anlagen), die hier existieren, dienen vor allem dazu, den Verwaltungsvoll-

zug in den einzelnen Institutionen zu praktizieren, zu vereinfachen, ihn überhaupt erst möglich zu machen bei diesen Massendaten, die bei uns erledigt werden ...

H: ... das heißt, sie bekommen die Daten auf Magnetbändern praktisch per Post geliefert?

Winkler: Ja, die bekommen wir per Sicherheitskassetten per Post geliefert. Wir haben einen Schlüssel, der Sender hat einen Schlüssel. Und wir können nur mit diesem Schlüssel das Ding aufmachen und das Magnetband entnehmen, und genauso schicken wir das Magnetband wieder zurück.“

Die grüne Wiese soll jetzt — um Winklers Sprachbild aufzugreifen — auf Wunsch des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages ein wenig asphaltiert werden. Ein Arbeits- und Sozialdatengesetz ist in Vorbereitung. Winkler gab zu, daß dieser Gesetzentwurf die daran Beteiligten vor äußerst komplizierte Probleme gestellt habe, er sprach selbst von einem Novum.

Fünfte Nachricht für den Bürger

Am 11. Juni 1974 erteilte der Bundesminister des Innern der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung mbH, der zuständigen Großforschungseinrichtung des Bundes (mit zehn Prozent Beteiligung des Sitz-Landes Nordrhein-Westfalen), den Auftrag, ein Gutachten zum Datenschutz zu erstellen. Als Projektende war der 31. Dezember 1975 vereinbart worden. Mitte 1976 war das Gutachten nach Auskunft einiger am Projekt beteiligter Wissenschaftler weitgehend fertiggestellt. Zur gleichen Zeit liefen die Schlußberatungen zum Bundesdatenschutzgesetz, das im November 1976 Parlament und Bundesrat pasierte. Gleichwohl konnte das Gutachten infolge verschiedener Änderungswünsche des Auftraggebers diesem erst im Juli 1977 übergeben werden. Es ist bis heute in vollem Umfang nicht allgemein zugänglich. Bereits der dem Verfasser vorliegende erste Teil macht verständlich, warum die Exekutive so wenig an interner Publizität (gegenüber den Abgeordneten 1976) und auch an allgemeiner Publizität interessiert ist. Projektleiter Diplomatiker Bernd Demant bringt das auf einen Nenner: „Dies konnte kein Gefälligkeitsgutachten werden“ (Spiegel, Nr. 36, 29. August 1977).

Aus Raumgründen soll das Zitat aus dem Gutachten auf einen zentralen Punkt, nämlich

die Datenerhebung, begrenzt und auch dieser Komplex aus dem Gutachten nur auszugsweise (Seiten 47/48) zitiert und mit Nachdruck als eine der ungeliebten „neuen Wahrheiten“ bezeichnet werden:

„Wäre die Datenverarbeitungsphase des Erhebens von personenbezogenen Daten umfassend in das BDSG einbezogen worden, so hätte sich durch die Mobilisierung der Eigenkompetenz des Bürgers über eine ex-ante-Eigenkontrolle des Betroffenen ein datenschutzwirksames Kontrollsystem ergeben (diese Sätze sind im Original durch Unterstreichung hervorgehoben, d. V.).

Da die Erhebung personenbezogener Daten im öffentlichen Bereich zum großen Teil mittels Vordrucken geschieht, ließen sich durch Regelungen, die ein datenschutzgerechtes Vordruckwesen betreffen, wesentliche datenschutzwirksame Maßnahmen (Auskunfts- und Hinweisverpflichtungen, §§ 13, 26, 34 sowie § 9 BDSG) operationalisieren. Als datenschutzwirksame Grundsätze, die sich über ein datenschutzgerechtes Vordruckwesen realisieren ließen, kämen in Frage:

— Grundsatz der vollständigen *Einbeziehung des Erhebungswesens* personenbezogener Daten in den Datenschutz,

— Grundsatz der *Zweckbindung* erhobener Daten an den bei der Datenerhebung dem Datengeber bekannten Zweck,

— Grundsatz des *Übermaßverbots* bei der Datenerhebung,

— Grundsatz der *Aufklärungspflicht* hinsichtlich der rechtlichen Verpflichtung zur oder der Freiwilligkeit der Datenhergabe bei der Datenerhebung,

— Grundsatz der *Unzulässigkeit geheimer Test- oder Fangfragen* bei der Datenerhebung,

— Grundsatz des *Vordruckzwangs* bei der Datenerhebung.“

Selbst diese — unvollständige — Liste verweist darauf, wie weitgreifend und einschneidend allein die Problematik der Datenerhebung ist. Lutterbeck glaubt entweder selbst an die prinzipielle Harmlosigkeit dieses Problems oder wurde vom Informationszufall sträflich vernachlässigt, wenn er in seinem Beitrag den Eindruck zu erwecken sucht, den Entscheidungsträgern sei alles Wichtige bekannt und die Datenerhebung im BDSG enthalten. Und auch Winklers Glaube an die gesetzlichen Regelungsmöglichkeiten im Hin-

blick auf die Sozialdatenbank muß insofern angezweifelt werden, als es hier entscheidend auf die Reihenfolge dessen ankommt, was getan wird.

Der Leser möge dem Verfasser die Vermutung gestatten, daß das Bundesdatenschutzgesetz anders aussehen würde, wenn den Abgeordneten des Deutschen Bundestages und den Vertretern der Bundesländer im Bundesrat auch nur dieser erste Teil des dreiteiligen Gutachtens mit Nachdruck zur Lektüre empfohlen worden wäre; das heißt insgesamt: erst eine interdisziplinäre Forschung und danach die politischen Entscheidungen über den Einsatz dieser brisanten neuartigen Technologie und über sinnvolle Schutzmaßnahmen. Man sage nicht, dies sei tagespolitisch nicht möglich. Schweden hat diesen Weg beschritten. Das Ergebnis ist eine Handhabung der Problematik, die manchem bei uns schon als Freiheitsbeschränkung erscheinen wird. In der Tat werden in Schweden Freiheiten der ‚Herren‘ von Computerinformationssystemen zugunsten der Bürger tangiert.

Sechste Nachricht für den Bürger

Nach dem vorstehenden Beispiel für eine bedenkliche Informationssteuerung der Exekutive gegenüber der Legislative erhält eine schnelle und vernünftig gestaltete Einführung der Gesamtproblematik Computertechnologie in die Schul- und Erwachsenenbildung zusätzliches Gewicht. Professor Klaus Brunnstein, der das schon erwähnte Werkstattgespräch in Hamburg verantwortete, selbst Unterrichtsmodelle für die Sekundarstufe II entwickelt hat und außerdem als stellvertretender Landesvorsitzender der FDP in der Hansestadt politisch tätig ist, erklärte zum Thema Informatik-Unterricht u. a.:

„... allerdings würde dieses genauso eine weitere Veränderung unseres Bildungssystems bedingen, um diese Arten von Problemlösungen überhaupt in Gang zu bringen, wie wir die Bevölkerung überhaupt auf dem Umgang und auf das Fertigwerden mit dem Computer ausbilden müssen. Hier steht der kritischen Information über Möglichkeiten von Technologie noch viel Arbeit in den Schulen zu. Es gibt Tendenzen zu einem Schulfach Informatik, in dem man diesen Unterricht auch plant. Nur ist noch nicht endgültig sichergestellt, daß hier auch die gesellschaftlichen Probleme angemessen mitdiskutiert werden. Ein eher technokratischer Zugang, in dem man nur die Möglichkeiten des

Computers lehrt, ist vielleicht arbeitsplatzbezogen ganz effizient, dient aber insgesamt weder der Gesellschaft noch der Politik."

Nachbemerkung; Demokratie lebt von der öffentlich geführten Diskussion. Insofern ist die m. E. fruchtbare Folge der Kontroverse mit

Ernst Lutterbeck, daß das Thema vertieft, auf die Zusammenhänge zwischen Informationszufall und der Erkenntnis „neuer Wahrheiten“ hingewiesen und durch die Unterbreitung zusätzlicher Materialien — hoffentlich — eine weitergehende Diskussion in Gang gesetzt werden konnte.

1977

Ausgegeben zu Bonn am 1. Februar 1977

Nr. 7

| Tag | Inhalt | Seite |
|-----------|--|-------|
| 27. 1. 77 | Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundesdatenschutzgesetz — BDSG) | 201 |

Hinweis auf andere Verkündungsblätter

| | |
|--|-----|
| Verkündungen im Bundesanzeiger | 215 |
| Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaften | 215 |

Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundesdatenschutzgesetz — BDSG)

Vom 27. Januar 1977.

Inhaltsübersicht

| Erster Abschnitt | | § | |
|--|----|---|----|
| Allgemeine Vorschriften | | | |
| Aufgabe und Gegenstand des Datenschutzes | 1 | Durchführung des Datenschutzes in der Bundesverwaltung | 15 |
| Begriffsbestimmungen | 2 | Allgemeine Verwaltungsvorschriften | 16 |
| Zulässigkeit der Datenverarbeitung | 3 | Bestellung eines Bundesbeauftragten für den Datenschutz | 17 |
| Rechte des Betroffenen | 4 | Rechtsstellung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz | 18 |
| Datengeheimnis | 5 | Aufgaben des Bundesbeauftragten für den Datenschutz | 19 |
| Technische und organisatorische Maßnahmen | 6 | Beanstandungen durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz | 20 |
| Zweiter Abschnitt | | | |
| Datenverarbeitung der Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen | | | |
| Anwendungsbereich | 7 | Anrufung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz | 21 |
| Verarbeitung personenbezogener Daten im Auftrag | 8 | Dritter Abschnitt | |
| Datenspeicherung und -veränderung | 9 | Datenverarbeitung nicht-öffentlicher Stellen für eigene Zwecke | |
| Datenübermittlung innerhalb des öffentlichen Bereichs | 10 | Anwendungsbereich | 22 |
| Datenübermittlung an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs | 11 | Datenspeicherung | 23 |
| Veröffentlichung über die gespeicherten Daten | 12 | Datenübermittlung | 24 |
| Auskunft an den Betroffenen | 13 | Datenveränderung | 25 |
| Berichtigung, Sperrung und Löschung von Daten | 14 | Auskunft an den Betroffenen | 26 |

| | | | |
|--|----|--|----|
| | § | | § |
| Berichtigung, Sperrung und Löschung von Daten | 27 | Meldepflichten | 39 |
| Bestellung eines Beauftragten für den Datenschutz .. | 28 | Aufsichtsbehörde | 40 |
| Aufgaben des Beauftragten für den Datenschutz | 29 | | |
| Aufsichtsbehörde | 30 | Fünfter Abschnitt | |
| | | Straf- und Bußgeldvorschriften | |
| Vierter Abschnitt | | Straftaten | 41 |
| Geschäftsmäßige Datenverarbeitung | | Ordnungswidrigkeiten | 42 |
| nicht-öffentlicher Stellen für fremde Zwecke | | | |
| Anwendungsbereich | 31 | Sechster Abschnitt | |
| Datenspeicherung und -übermittlung | 32 | Übergangs- und Schlußvorschriften | |
| Datenveränderung | 33 | Übergangsvorschriften | 43 |
| Auskunft an den Betroffenen | 34 | Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes | 44 |
| Berichtigung, Sperrung und Löschung von Daten | 35 | Weitergeltende Vorschriften | 45 |
| Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke | | Berlin-Klausel | 46 |
| der Übermittlung in anonymisierter Form | 36 | Inkrafttreten | 47 |
| Verarbeitung personenbezogener Daten im Auftrag .. | 37 | Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 | |
| Beauftragter für den Datenschutz | 38 | | |

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Erster Abschnitt Allgemeine Vorschriften

§ 1

Aufgabe und Gegenstand des Datenschutzes

(1) Aufgabe des Datenschutzes ist es, durch den Schutz personenbezogener Daten vor Mißbrauch bei ihrer Speicherung, Übermittlung, Veränderung und Löschung (Datenverarbeitung) der Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Betroffenen entgegenzuwirken.

(2) Dieses Gesetz schützt personenbezogene Daten, die

1. von Behörden oder sonstigen öffentlichen Stellen (§ 7),
2. von natürlichen oder juristischen Personen, Gesellschaften oder anderen Personenvereinigungen des privaten Rechts für eigene Zwecke (§ 22),
3. von natürlichen oder juristischen Personen, Gesellschaften oder anderen Personenvereinigungen des privaten Rechts geschäftsmäßig für fremde Zwecke (§ 31)

in Dateien gespeichert, verändert, gelöscht oder aus Dateien übermittelt werden. Für personenbezogene Daten, die nicht zur Übermittlung an Dritte bestimmt sind und in nicht automatisierten Verfahren verarbeitet werden, gilt von den Vorschriften dieses Gesetzes nur § 6.

(3) Dieses Gesetz schützt personenbezogene Daten nicht, die durch Unternehmen oder Hilfsunternehmen der Presse, des Rundfunks oder des Films ausschließlich zu eigenen publizistischen Zwecken verarbeitet werden; § 6 Abs. 1 bleibt unberührt.

§ 2

Begriffsbestimmungen

(1) Im Sinne dieses Gesetzes sind personenbezogene Daten Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person (Betroffener).

(2) Im Sinne dieses Gesetzes ist

1. Speichern (Speicherung) das Erfassen, Aufnehmen oder Aufbewahren von Daten auf einem Datenträger zum Zwecke ihrer weiteren Verwendung,
 2. Übermitteln (Übermittlung) das Bekanntgeben gespeicherter oder durch Datenverarbeitung unmittelbar gewonnener Daten an Dritte in der Weise, daß die Daten durch die speichernde Stelle weitergegeben oder zur Einsichtnahme, namentlich zum Abruf bereitgehalten werden,
 3. Verändern (Veränderung) das inhaltliche Umgestalten gespeicherter Daten,
 4. Löschen (Löschung) das Unkenntlichmachen gespeicherter Daten,
- ungeachtet der dabei angewendeten Verfahren.

(3) Im Sinne dieses Gesetzes ist

1. speichernde Stelle jede der in § 1 Abs. 2 Satz 1 genannten Personen oder Stellen, die Daten für sich selbst speichert oder durch andere speichern läßt,
2. Dritter jede Person oder Stelle außerhalb der speichernden Stelle, ausgenommen der Betroffene oder diejenigen Personen und Stellen, die in den Fällen der Nummer 1 im Geltungsbereich dieses Gesetzes im Auftrag tätig werden,
3. eine Datei eine gleichartig aufgebaute Sammlung von Daten, die nach bestimmten Merkmalen erfaßt und geordnet, nach anderen bestimmten Merkmalen umgeordnet und ausgewertet werden

kann, ungeachtet der dabei angewendeten Verfahren; nicht hierzu gehören Akten und Akten-sammlungen, es sei denn, daß sie durch automatisierte Verfahren umgeordnet und ausgewertet werden können.

§ 3

Zulässigkeit der Datenverarbeitung

Die Verarbeitung personenbezogener Daten, die von diesem Gesetz geschützt werden, ist in jeder ihrer in § 1 Abs. 1 genannten Phasen nur zulässig, wenn

1. dieses Gesetz oder eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt oder
2. der Betroffene eingewilligt hat.

Die Einwilligung bedarf der Schriftform, soweit nicht wegen besonderer Umstände eine andere Form angemessen ist; wird die Einwilligung zusammen mit anderen Erklärungen schriftlich erteilt, ist der Betroffene hierauf schriftlich besonders hinzuweisen.

§ 4

Rechte des Betroffenen

Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes ein Recht auf

1. Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten,
2. Berichtigung der zu seiner Person gespeicherten Daten, wenn sie unrichtig sind,
3. Sperrung der zu seiner Person gespeicherten Daten, wenn sich weder deren Richtigkeit noch deren Unrichtigkeit feststellen läßt oder nach Wegfall der ursprünglich erfüllten Voraussetzungen für die Speicherung,
4. Löschung der zu seiner Person gespeicherten Daten, wenn ihre Speicherung unzulässig war oder — wahlweise neben dem Recht auf Sperrung — nach Wegfall der ursprünglich erfüllten Voraussetzungen für die Speicherung.

§ 5

Datengeheimnis

(1) Den im Rahmen des § 1 Abs. 2 oder im Auftrag der dort genannten Personen oder Stellen bei der Datenverarbeitung beschäftigten Personen ist untersagt, geschützte personenbezogene Daten unbefugt zu einem anderen als dem zur jeweiligen rechtmäßigen Aufgabenerfüllung gehörenden Zweck zu verarbeiten, bekanntzugeben, zugänglich zu machen oder sonst zu nutzen.

(2) Diese Personen sind bei der Aufnahme ihrer Tätigkeit nach Maßgabe von Absatz 1 zu verpflichten. Ihre Pflichten bestehen auch nach Beendigung ihrer Tätigkeit fort.

§ 6

Technische und organisatorische Maßnahmen

(1) Wer im Rahmen des § 1 Abs. 2 oder im Auftrag der dort genannten Personen oder Stellen per-

sonenbezogene Daten verarbeitet, hat die technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um die Ausführung der Vorschriften dieses Gesetzes, insbesondere die in der Anlage zu diesem Gesetz genannten Anforderungen zu gewährleisten. Erforderlich sind Maßnahmen nur, wenn ihr Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck steht.

(2) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die in der Anlage genannten Anforderungen nach dem jeweiligen Stand der Technik und Organisation fortzuschreiben, Stand der Technik und Organisation im Sinne dieses Gesetzes ist der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Gewährleistung der Durchführung dieses Gesetzes gesichert erscheinen läßt. Bei der Bestimmung des Standes der Technik und Organisation sind insbesondere vergleichbare Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen heranzuziehen, die mit Erfolg im Betrieb erprobt worden sind.

Zweiter Abschnitt**Datenverarbeitung der Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen**

§ 7

Anwendungsbereich

(1) Die Vorschriften dieses Abschnittes gelten für Behörden und sonstige öffentliche Stellen des Bundes, der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie für Vereinigungen solcher Körperschaften, Anstalten und Stiftungen. Für öffentlich-rechtliche Unternehmen, die am Wettbewerb teilnehmen, gelten von den Vorschriften dieses Abschnittes jedoch nur die §§ 15 bis 21.

(2) Soweit der Datenschutz nicht durch Landesgesetz geregelt ist, gelten die Vorschriften dieses Abschnittes mit Ausnahme der §§ 15 bis 21 auch für

1. Behörden und sonstige öffentliche Stellen der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und für deren Vereinigungen, soweit sie Bundesrecht ausführen,
2. Behörden und sonstige öffentliche Stellen der Länder, soweit sie als Organe der Rechtspflege tätig werden, ausgenommen in Verwaltungsangelegenheiten.

Für öffentlich-rechtliche Unternehmen, die am Wettbewerb teilnehmen und soweit sie die Voraussetzungen von Satz 1 Nr. 1 erfüllen, gelten die Vorschriften dieses Abschnittes nicht.

(3) Abweichend von den Absätzen 1 und 2 gelten anstelle der §§ 9 bis 14 die §§ 23 bis 27 entsprechend, soweit die Datenverarbeitung frühere, bestehende oder zukünftige dienst- oder arbeitsrechtliche Rechtsverhältnisse betrifft.

§ 8

Verarbeitung personenbezogener Daten im Auftrag

(1) Die Vorschriften dieses Abschnittes gelten für die in § 7 Abs. 1 und 2 genannten Stellen auch insoweit, als personenbezogene Daten in deren Auftrag durch andere Personen oder Stellen verarbeitet werden. In diesen Fällen ist der Auftragnehmer unter besonderer Berücksichtigung der Eignung der von ihm getroffenen technischen und organisatorischen Maßnahmen (§ 6 Abs. 1) sorgfältig auszuwählen.

(2) Die Vorschriften dieses Abschnittes gelten mit Ausnahme der §§ 15 bis 21 nicht für die in § 7 Abs. 1 und 2 genannten Stellen, soweit sie personenbezogene Daten im Auftrag verarbeiten. In diesen Fällen ist die Verarbeitung personenbezogener Daten in jeder ihrer in § 1 Abs. 1 genannten Phasen nur im Rahmen der Weisungen des Auftraggebers zulässig.

(3) Für juristische Personen, Gesellschaften und andere Personenvereinigungen des privaten Rechts, bei denen dem Bund oder einer bundesunmittelbaren Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts die Mehrheit der Anteile gehört oder die Mehrheit der Stimmen zusteht, gelten die §§ 15 bis 21 entsprechend, soweit diese Personen oder Personenvereinigungen in den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 im Auftrag tätig werden.

§ 9

Datenspeicherung und -veränderung

(1) Das Speichern und das Verändern personenbezogener Daten ist zulässig, wenn es zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der speichernden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist.

(2) Werden Daten beim Betroffenen auf Grund einer Rechtsvorschrift erhoben, dann ist er auf sie, sonst auf die Freiwilligkeit seiner Angaben hinzuweisen.

§ 10

Datenübermittlung innerhalb des öffentlichen Bereichs

(1) Die Übermittlung personenbezogener Daten an Behörden und sonstige öffentliche Stellen ist zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle oder des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist. Unterliegen die personenbezogenen Daten einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis (§ 45 Satz 2 Nr. 1, Satz 3) und sind sie der übermittelnden Stelle von der zur Verschwiegenheit verpflichteten Person in Ausübung ihrer Berufs- oder Amtspflicht übermittelt worden, ist für die Zulässigkeit der Übermittlung ferner erforderlich, daß der Empfänger die Daten zur Erfüllung des gleichen Zweckes benötigt, zu dem sie die übermittelnde Stelle erhalten hat.

(2) Die Übermittlung personenbezogener Daten an Stellen der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften ist in entsprechender Anwendung der Vorschriften über die Datenübermittlung an Behör-

den und sonstige öffentliche Stellen zulässig, sofern sichergestellt ist, daß bei dem Empfänger ausreichende Datenschutzmaßnahmen getroffen werden.

§ 11

Datenübermittlung an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs

Die Übermittlung personenbezogener Daten an Personen und an andere Stellen als die in § 10 bezeichneten ist zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist oder soweit der Empfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft macht und dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden. Unterliegen die personenbezogenen Daten einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis (§ 45 Satz 2 Nr. 1, Satz 3) und sind sie der übermittelnden Stelle von der zur Verschwiegenheit verpflichteten Person in Ausübung ihrer Berufs- oder Amtspflicht übermittelt worden, ist für die Zulässigkeit der Übermittlung ferner erforderlich, daß die gleichen Voraussetzungen gegeben sind, unter denen sie die zur Verschwiegenheit verpflichtete Person übermitteln dürfte. Für die Übermittlung an Behörden und sonstige Stellen außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes sowie an über- und zwischenstaatliche Stellen finden die Sätze 1 und 2 nach Maßgabe der für diese Übermittlung geltenden Gesetze und Vereinbarungen Anwendung.

§ 12

Veröffentlichung über die gespeicherten Daten

(1) Behörden und sonstige öffentliche Stellen geben

1. die Art der von ihnen oder in ihrem Auftrag gespeicherten personenbezogenen Daten,
2. die Aufgaben, zu deren Erfüllung die Kenntnis dieser Daten erforderlich ist,
3. den betroffenen Personenkreis,
4. die Stellen, an die sie personenbezogene Daten regelmäßig übermitteln sowie
5. die Art der zu übermittelnden Daten

unverzüglich nach der ersten Einspeicherung in dem für ihren Bereich bestehenden Veröffentlichungsblatt für amtliche Bekanntmachungen bekannt. Auf Antrag sind dem Betroffenen die bisherigen Bekanntmachungen zugänglich zu machen.

(2) Absatz 1 gilt nicht

1. für die Behörden für Verfassungsschutz, den Bundesnachrichtendienst, den militärischen Abschirmdienst sowie andere Behörden des Bundesministers der Verteidigung, soweit die Sicherheit des Bundes berührt wird, das Bundeskriminalamt, die Behörden der Staatsanwaltschaft und der Polizei sowie für Bundes- und Landesfinanzbehörden, soweit sie personenbezogene Daten in Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben im Anwendungsbereich der Abgabenordnung zur Überwachung und Prüfung in Dateien speichern,

2. für die personenbezogenen Daten, die deshalb nach § 14 Abs. 2 Satz 2 gesperrt sind, weil sie auf Grund gesetzlicher Aufbewahrungsvorschriften nicht nach § 14 Abs. 3 Satz 1 gelöscht werden dürfen,
3. für gesetzlich vorgeschriebene Register oder sonstige auf Grund von Rechts- oder veröffentlichten Verwaltungsvorschriften zu führende Dateien, soweit die Art der in ihnen gespeicherten personenbezogenen Daten, die Aufgaben, zu deren Erfüllung die Kenntnis dieser Daten erforderlich ist, der betroffene Personenkreis, die Stellen, an die personenbezogene Daten regelmäßig übermittelt werden, sowie die Art der zu übermittelnden Daten in Rechts- oder veröffentlichten Verwaltungsvorschriften festgelegt sind.

(3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, für die in § 7 Abs. 1 Satz 1 genannten Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen das Veröffentlichungsblatt sowie das Verfahren der Veröffentlichung zu bestimmen. Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung für die in § 7 Abs. 2 Satz 1 genannten Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen das Veröffentlichungsblatt sowie das Verfahren der Veröffentlichung zu bestimmen.

§ 13

Auskunft an den Betroffenen

(1) Dem Betroffenen ist auf Antrag Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten zu erteilen. In dem Antrag soll die Art der personenbezogenen Daten, über die Auskunft erteilt werden soll, näher bezeichnet werden. Die speichernde Stelle bestimmt das Verfahren, insbesondere die Form der Auskunftserteilung nach pflichtgemäßem Ermessen.

(2) Absatz 1 gilt nicht in den Fällen des § 12 Abs. 2 Nr. 1 und 2.

(3) Die Auskunftserteilung unterbleibt, soweit

1. die Auskunft die rechtmäßige Erfüllung der in der Zuständigkeit der speichernden Stelle liegenden Aufgaben gefährden würde,
2. die Auskunft die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährden oder sonst dem Wohle des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde,
3. die personenbezogenen Daten oder die Tatsache ihrer Speicherung nach einer Rechtsvorschrift oder ihrem Wesen nach, namentlich wegen der überwiegenden berechtigten Interessen einer dritten Person, geheimgehalten werden müssen,
4. die Auskunft sich auf die Übermittlung personenbezogener Daten an die in § 12 Abs. 2 Nr. 1 genannten Behörden bezieht.

(4) Die Auskunftserteilung ist gebührenpflichtig. Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die gebührenpflichtigen Tatbestände und die Höhe der Gebühr näher zu bestimmen sowie Ausnahmen von der Gebührenpflicht zuzulassen. Die Gebühren dürfen nur zur Deckung des unmittelbar auf Amtshand-

lungen dieser Art entfallenden Verwaltungsaufwandes erhoben werden. Ausnahmen von der Gebührenpflicht sind insbesondere in den Fällen zuzulassen, in denen durch besondere Umstände die Annahme gerechtfertigt wird, daß personenbezogene Daten unrichtig oder unzulässig gespeichert werden, oder in denen die Auskunft zur Berichtigung oder Löschung gespeicherter personenbezogener Daten geführt hat. Im übrigen findet das Verwaltungskostengesetz Anwendung.

§ 14

Berichtigung, Sperrung und Löschung von Daten

(1) Personenbezogene Daten, sind zu berichtigen, wenn sie unrichtig sind.

(2) Personenbezogene Daten sind zu sperren, wenn ihre Richtigkeit vom Betroffenen bestritten wird und sich weder die Richtigkeit noch die Unrichtigkeit feststellen läßt. Sie sind ferner zu sperren, wenn ihre Kenntnis für die speichernde Stelle zur rechtmäßigen Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben nicht mehr erforderlich ist. Gesperrte Daten sind mit einem entsprechenden Vermerk zu versehen; sie dürfen nicht mehr verarbeitet, insbesondere übermittelt, oder sonst genutzt werden, es sei denn, daß die Nutzung zu wissenschaftlichen Zwecken, zur Behebung einer bestehenden Beweisnot oder aus sonstigen im überwiegenden Interesse der speichernden Stelle oder eines Dritten liegenden Gründen unerlässlich ist oder der Betroffene in die Nutzung eingewilligt hat.

(3) Personenbezogene Daten können gelöscht werden, wenn ihre Kenntnis für die speichernde Stelle zur rechtmäßigen Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben nicht mehr erforderlich ist und kein Grund zu der Annahme besteht, daß durch die Löschung schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden. Sie sind zu löschen, wenn ihre Speicherung unzulässig war oder wenn es in den Fällen des Absatzes 2 Satz 2 der Betroffene verlangt.

§ 15

Durchführung des Datenschutzes in der Bundesverwaltung

Die obersten Bundesbehörden, der Vorstand der Deutschen Bundesbahn sowie die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, über die von einer obersten Bundesbehörde lediglich Rechtsaufsicht ausgeübt wird, haben jeweils für ihren Geschäftsbereich die Ausführung dieses Gesetzes sowie anderer Rechtsvorschriften über den Datenschutz sicherzustellen. Sie haben insbesondere dafür zu sorgen, daß

1. eine Übersicht über die Art der gespeicherten personenbezogenen Daten und über die Aufgaben, zu deren Erfüllung die Kenntnis dieser Daten erforderlich ist, sowie über deren regelmäßige Empfänger geführt und
2. die ordnungsgemäße Anwendung der Datenverarbeitungsprogramme, mit deren Hilfe personenbezogene Daten verarbeitet werden sollen, überwacht wird.

§ 16

Allgemeine Verwaltungsvorschriften

Die obersten Bundesbehörden und der Vorstand der Deutschen Bundesbahn erlassen jeweils für ihren Geschäftsbereich allgemeine Verwaltungsvorschriften, die die Ausführung dieses Gesetzes, bezogen auf die besonderen Verhältnisse in dem jeweiligen Geschäftsbereich und die sich daraus ergebenden besonderen Erfordernisse für den Datenschutz, regeln.

§ 17

Bestellung eines Bundesbeauftragten für den Datenschutz

(1) Es ist ein Bundesbeauftragter für den Datenschutz zu bestellen. Der Bundesbeauftragte wird auf Vorschlag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten ernannt. Er muß bei seiner Ernennung das 35. Lebensjahr vollendet haben.

(2) Der Bundesbeauftragte leistet vor dem Bundesminister des Innern folgenden Eid:

„Ich schwöre, daß ich meine Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden, das Grundgesetz und die Gesetze des Bundes wahren und verteidigen, meine Pflichten gewissenhaft erfüllen und Gerechtigkeit gegen jedermann üben werde. So wahr mir Gott helfe.“

Der Eid kann auch ohne religiöse Beteuerung geleistet werden.

(3) Die Amtszeit des Bundesbeauftragten beträgt fünf Jahre. Einmalige Wiederbestellung ist zulässig.

(4) Der Bundesbeauftragte steht nach Maßgabe dieses Gesetzes zum Bund in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis. Er ist in Ausübung seines Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Er untersteht der Rechtsaufsicht der Bundesregierung.

(5) Der Bundesbeauftragte wird beim Bundesminister des Innern eingerichtet. Er untersteht der Dienstaufsicht des Bundesministers des Innern. Dem Bundesbeauftragten ist die für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung zu stellen; sie ist im Einzelplan des Bundesministers des Innern in einem eigenen Kapitel auszuweisen.

(6) Ist der Bundesbeauftragte vorübergehend an der Ausübung seines Amtes verhindert, kann der Bundesminister des Innern einen Vertreter mit der Wahrnehmung der Geschäfte beauftragen. Der Bundesbeauftragte soll dazu gehört werden.

§ 18

Rechtsstellung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz

(1) Das Amtsverhältnis des Bundesbeauftragten für den Datenschutz beginnt mit der Aushändigung der Ernennungsurkunde. Es endet

1. mit Ablauf der Amtszeit,
2. mit der Entlassung.

Der Bundespräsident entläßt den Bundesbeauftragten, wenn dieser es verlangt oder auf Vorschlag der Bundesregierung, wenn Gründe vorliegen, die bei einem Richter auf Lebenszeit die Entlassung aus dem Dienst rechtfertigen. Im Falle der Beendigung des Amtsverhältnisses erhält der Bundesbeauftragte eine vom Bundespräsidenten vollzogene Urkunde. Eine Entlassung wird mit der Aushändigung der Urkunde wirksam. Auf Ersuchen des Bundesministers des Innern ist der Bundesbeauftragte verpflichtet, die Geschäfte bis zur Ernennung seines Nachfolgers weiterzuführen.

(2) Der Bundesbeauftragte darf neben seinem Amt kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben und weder der Leitung oder dem Aufsichtsrat oder Verwaltungsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens noch einer Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes angehören. Er darf nicht gegen Entgelt außergerichtliche Gutachten abgeben.

(3) Der Bundesbeauftragte hat dem Bundesminister des Innern Mitteilung über Geschenke zu machen, die er in bezug auf sein Amt erhält. Der Bundesminister des Innern entscheidet über die Verwendung der Geschenke.

(4) Der Bundesbeauftragte ist, auch nach Beendigung seines Amtsverhältnisses, verpflichtet, über die ihm amtlich bekanntgewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren. Dies gilt nicht für Mitteilungen im dienstlichen Verkehr oder über Tatsachen, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen. Der Bundesbeauftragte darf, auch wenn er nicht mehr im Amt ist, über solche Angelegenheiten ohne Genehmigung des Bundesministers des Innern weder vor Gericht noch außergerichtlich aussagen oder Erklärungen abgeben. Unberührt bleibt die gesetzlich begründete Pflicht, Straftaten anzuzeigen und bei Gefährdung der freiheitlich demokratischen Grundordnung für deren Erhaltung einzutreten.

(5) Die Genehmigung, als Zeuge auszusagen, soll nur versagt werden, wenn die Aussage dem Wohle des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile bereiten oder die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ernstlich gefährden oder erheblich erschweren würde. Die Genehmigung, ein Gutachten zu erstatten, kann versagt werden, wenn die Erstattung den dienstlichen Interessen Nachteile bereiten würde. § 28 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Februar 1971 (BGBl. I S. 105), geändert durch das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch vom 2. März 1974 (BGBl. I S. 469), bleibt unberührt.

(6) Der Bundesbeauftragte erhält vom Beginn des Kalendermonats an, in dem das Amtsverhältnis beginnt, bis zum Schluß des Kalendermonats, in dem das Amtsverhältnis endet, im Falle des Absatzes 1 Satz 6 bis zum Ende des Monats, in dem die Geschäftsführung endet, Amtsbezüge in Höhe der einem Bundesbeamten der Besoldungsgruppe B 9 zustehenden Besoldung. Das Bundesreisekostenge-

setz und das Bundesumzugskostengesetz sind entsprechend anzuwenden. Im übrigen sind die §§ 13 bis 20 des Bundesministergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juli 1971 (BGBl. I S. 1166), zuletzt geändert durch das Siebente Gesetz zur Änderung beamtenrechtlicher und besoldungsrechtlicher Vorschriften vom 20. Dezember 1974 (BGBl. I S. 3716), mit der Maßgabe anzuwenden, daß an die Stelle der zweijährigen Amtszeit in § 15 Abs. 1 des Bundesministergesetzes eine Amtszeit von fünf Jahren tritt.

§ 19

Aufgaben des Bundesbeauftragten für den Datenschutz

(1) Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz kontrolliert die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes sowie anderer Vorschriften über den Datenschutz bei den in § 7 Abs. 1 genannten Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, ausgenommen die Gerichte, soweit sie nicht in Verwaltungsangelegenheiten tätig werden. Zu diesem Zwecke kann er Empfehlungen zur Verbesserung des Datenschutzes geben, insbesondere kann er die Bundesregierung und einzelne Minister sowie die übrigen in § 7 Abs. 1 genannten Behörden und sonstigen Stellen in Fragen des Datenschutzes beraten.

(2) Auf Anforderung des Deutschen Bundestages oder der Bundesregierung hat der Bundesbeauftragte Gutachten zu erstellen und Berichte zu erstatten. Außerdem erstattet er dem Deutschen Bundestag regelmäßig jährlich, erstmals zum 1. Januar 1979 einen Tätigkeitsbericht. Auf Ersuchen des Deutschen Bundestages, des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages oder der Bundesregierung kann der Bundesbeauftragte ferner Hinweisen auf Angelegenheiten und Vorgänge, die seinen Aufgabenbereich unmittelbar betreffen, nachgehen. Der Beauftragte kann sich jederzeit an den Deutschen Bundestag wenden.

(3) Die in Absatz 1 Satz 1 genannten Behörden und sonstigen Stellen sind verpflichtet, den Bundesbeauftragten und seine Beauftragten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Ihnen ist dabei insbesondere

1. Auskunft zu ihren Fragen sowie Einsicht in alle Unterlagen und Akten zu gewähren, die in Zusammenhang mit der Verarbeitung personenbezogener Daten stehen, namentlich in die gespeicherten Daten und in die Datenverarbeitungsprogramme,
2. jederzeit Zutritt in alle Diensträume zu gewähren.

Die Sätze 1 und 2 gelten für die in § 12 Abs. 2 Nr. 1 genannten Bundesbehörden mit der Maßgabe, daß die Unterstützung nur dem Bundesbeauftragten selbst und den von ihm schriftlich besonders damit betrauten Beauftragten zu gewähren ist. Satz 2 gilt für die in § 12 Abs. 2 Nr. 1 genannten Bundesbehörden nicht, soweit die jeweils zuständige oberste Bundesbehörde im Einzelfall feststellt, daß die Einsicht in Unterlagen und Akten die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gefährdet.

(4) Der Bundesbeauftragte führt ein Register der automatisch betriebenen Dateien, in denen personenbezogene Daten gespeichert werden. Das Register kann von jedem eingesehen werden. Die in Absatz 1 Satz 1 genannten Behörden und sonstigen Stellen sind verpflichtet, die von ihnen automatisch betriebenen Dateien beim Bundesbeauftragten anzumelden. Das Bundesamt für Verfassungsschutz, der Bundesnachrichtendienst und der militärische Abschirmdienst sind von der Meldepflicht ausgenommen. Zu den Dateien der übrigen in § 12 Abs. 2 Nr. 1 genannten Bundesbehörden wird ein besonderes Register geführt. Es beschränkt sich auf eine Übersicht über Art und Verwendungszweck. Satz 2 findet auf dieses Register keine Anwendung. Das Nähere regelt der Bundesminister des Inneren durch Rechtsverordnung.

(5) Der Bundesbeauftragte wirkt auf die Zusammenarbeit mit den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen, die für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz in den Ländern zuständig sind, sowie mit den Aufsichtsbehörden nach § 30 hin.

§ 20

Beanstandungen durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz

(1) Stellt der Bundesbeauftragte für den Datenschutz Verstöße gegen die Vorschriften dieses Gesetzes oder gegen andere Datenschutzbestimmungen oder sonstige Mängel bei der Verarbeitung personenbezogener Daten fest, so beanstandet er dies

1. bei der Bundesverwaltung gegenüber der zuständigen obersten Bundesbehörde,
2. bei der Bundesbahn gegenüber dem Vorstand,
3. bei den bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie bei Vereinigungen solcher Körperschaften, Anstalten und Stiftungen gegenüber dem Vorstand oder dem sonst vertretungsberechtigten Organ

und fordert zur Stellungnahme innerhalb einer von ihm zu bestimmenden Frist auf. In den Fällen von Satz 1 Nr. 3 unterrichtet der Bundesbeauftragte gleichzeitig auch die zuständige Aufsichtsbehörde.

(2) Der Bundesbeauftragte kann von einer Beanstandung absehen oder auf eine Stellungnahme der betroffenen Stelle verzichten, wenn es sich um unerhebliche Mängel handelt.

(3) Mit der Beanstandung kann der Bundesbeauftragte Vorschläge zur Beseitigung der Mängel und zur sonstigen Verbesserung des Datenschutzes verbinden.

(4) Die gemäß Absatz 1 Satz 1 abzugebende Stellungnahme soll auch eine Darstellung der Maßnahmen enthalten, die auf Grund der Beanstandung des Bundesbeauftragten getroffen worden sind. Die in Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 genannten Stellen leiten der zuständigen Aufsichtsbehörde eine Abschrift ihrer Stellungnahme an den Bundesbeauftragten zu.

§ 21

**Anrufung des Bundesbeauftragten für den
Datenschutz**

Jedermann kann sich an den Bundesbeauftragten für den Datenschutz wenden, wenn er der Ansicht ist, bei der Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten durch die in § 7 Abs. 1 genannten Behörden oder sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, ausgenommen die Gerichte, soweit sie nicht in Verwaltungsangelegenheiten tätig werden, in seinen Rechten verletzt worden zu sein.

Dritter Abschnitt**Datenverarbeitung nicht-öffentlicher Stellen
für eigene Zwecke**

§ 22

Anwendungsbereich

(1) Die Vorschriften dieses Abschnittes gelten für natürliche und juristische Personen, Gesellschaften und andere Personenvereinigungen des privaten Rechts, soweit sie geschützte personenbezogene Daten als Hilfsmittel für die Erfüllung ihrer Geschäftszwecke oder Ziele verarbeiten. Sie gelten mit Ausnahme der §§ 28 bis 30 nach Maßgabe von Satz 1 auch für öffentlich-rechtliche Unternehmen, die am Wettbewerb teilnehmen, soweit sie die Voraussetzungen von § 7 Abs. 1 Satz 1 oder § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 erfüllen.

(2) Die Vorschriften dieses Abschnittes gelten für die in Absatz 1 genannten Personen, Gesellschaften und anderen Personenvereinigungen auch insoweit, als personenbezogene Daten in deren Auftrag durch andere Personen oder Stellen verarbeitet werden. In diesen Fällen ist der Auftragnehmer unter besonderer Berücksichtigung der Eignung der von ihm getroffenen technischen und organisatorischen Maßnahmen (§ 6 Abs. 1) sorgfältig auszuwählen.

(3) Die Vorschriften dieses Abschnittes gelten nicht für die in Absatz 1 genannten Personen, Gesellschaften und anderen Personenvereinigungen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen.

§ 23

Datenspeicherung

Das Speichern personenbezogener Daten ist zulässig im Rahmen der Zweckbestimmung eines Vertragsverhältnisses oder vertragsähnlichen Vertrauensverhältnisses mit dem Betroffenen oder soweit es zur Wahrung berechtigter Interessen der speichernden Stelle erforderlich ist und kein Grund zur Annahme besteht, daß dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden. Abweichend von Satz 1 ist das Speichern in nicht automatisierten Verfahren zulässig, soweit die Daten unmittelbar aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen sind.

§ 24

Datenübermittlung

(1) Die Übermittlung personenbezogener Daten ist zulässig im Rahmen der Zweckbestimmung eines Vertragsverhältnisses oder vertragsähnlichen Vertrauensverhältnisses mit dem Betroffenen oder soweit es zur Wahrung berechtigter Interessen der übermittelnden Stelle oder eines Dritten oder der Allgemeinheit erforderlich ist und dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden. Personenbezogene Daten, die einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis (§ 45 Satz 2 Nr. 1, Satz 3) unterliegen und die von der zur Verschwiegenheit verpflichteten Person in Ausübung ihrer Berufs- oder Amtspflicht übermittelt worden sind, dürfen vom Empfänger nicht mehr weitergegeben werden.

(2) Abweichend von Absatz 1 ist die Übermittlung von listenmäßig oder sonst zusammengefaßten Daten über Angehörige einer Personengruppe zulässig, wenn sie sich auf

1. Namen,
2. Titel, akademische Grade,
3. Geburtsdatum,
4. Beruf, Branchen- oder Geschäftsbezeichnung,
5. Anschrift,
6. Rufnummer

beschränkt und kein Grund zu der Annahme besteht, daß dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden. Zur Angabe der Zugehörigkeit des Betroffenen zu einer Personengruppe dürfen andere als die im vorstehenden Satz genannten Daten nicht übermittelt werden.

§ 25

Datenveränderung

Das Verändern personenbezogener Daten ist zulässig im Rahmen der Zweckbestimmung eines Vertragsverhältnisses oder vertragsähnlichen Vertrauensverhältnisses mit dem Betroffenen oder soweit es zur Wahrung berechtigter Interessen der speichernden Stelle erforderlich ist und kein Grund zur Annahme besteht, daß dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden.

§ 26

Auskunft an den Betroffenen

(1) Werden erstmals zur Person des Betroffenen Daten gespeichert, ist er darüber zu benachrichtigen, es sei denn, daß er auf andere Weise Kenntnis von der Speicherung erlangt hat.

(2) Der Betroffene kann Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten verlangen. Werden die Daten automatisch verarbeitet, kann der Betroffene Auskunft auch über die Personen und Stellen verlangen, an die seine Daten regelmäßig übermittelt werden. Er soll die Art der personenbezogenen Daten, über die Auskunft erteilt werden soll, näher bezeichnen. Die Auskunft wird schriftlich er-

teilt, soweit nicht wegen besonderer Umstände eine andere Form der Auskunftserteilung angemessen ist.

(3) Für die Auskunft kann ein Entgelt verlangt werden, das über die durch die Auskunftserteilung entstandenen direkt zurechenbaren Kosten nicht hinausgehen darf. Ein Entgelt kann in den Fällen nicht verlangt werden, in denen durch besondere Umstände die Annahme gerechtfertigt wird, daß personenbezogene Daten unrichtig oder unzulässig gespeichert werden, oder in denen die Auskunft ergehen hat, daß die personenbezogenen Daten zu berichtigen oder unter der Voraussetzung des § 27 Abs. 3 Satz 2 erster Halbsatz zu löschen sind.

(4) Die Absätze 1 und 2 gelten nicht, soweit

1. das Bekanntwerden personenbezogener Daten die Geschäftszwecke oder Ziele der speichernden Stelle erheblich gefährden würde und berechtigte Interessen des Betroffenen nicht entgegenstehen,
2. die zuständige öffentliche Stelle gegenüber der speichernden Stelle festgestellt hat, daß das Bekanntwerden der personenbezogenen Daten die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährden oder sonst dem Wohle des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde,
3. die personenbezogenen Daten nach einer Rechtsvorschrift oder ihrem Wesen nach, namentlich wegen der überwiegenden berechtigten Interessen einer dritten Person, geheimgehalten werden müssen,
4. die personenbezogenen Daten unmittelbar aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen sind,
5. die personenbezogenen Daten deshalb nach § 27 Abs. 2 Satz 2 gesperrt sind, weil sie auf Grund gesetzlicher, satzungsmäßiger oder vertraglicher Aufbewahrungsvorschriften nicht nach § 27 Abs. 3 Satz 1 gelöscht werden dürfen.

§ 27

Berichtigung, Sperrung und Löschung von Daten

(1) Personenbezogene Daten sind zu berichtigen, wenn sie unrichtig sind.

(2) Personenbezogene Daten sind zu sperren, wenn ihre Richtigkeit vom Betroffenen bestritten wird und sich weder die Richtigkeit noch die Unrichtigkeit feststellen läßt. Sie sind ferner zu sperren, wenn ihre Kenntnis für die Erfüllung des Zweckes der Speicherung nicht mehr erforderlich ist. Die Vorschriften über das Verfahren und die Rechtsfolgen der Sperrung in § 14 Abs. 2 Satz 3 gelten entsprechend.

(3) Personenbezogene Daten können gelöscht werden, wenn ihre Kenntnis für die Erfüllung des Zweckes der Speicherung nicht mehr erforderlich ist und kein Grund zur Annahme besteht, daß durch die Löschung schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden. Sie sind zu löschen, wenn ihre Speicherung unzulässig war oder wenn es in den Fällen des Absatzes 2 Satz 2 der Betroffene verlangt. Daten über gesundheitliche Verhältnisse,

strafbare Handlungen, Ordnungswidrigkeiten sowie religiöse oder politische Anschauungen sind zu löschen, wenn ihre Richtigkeit von der speichernden Stelle nicht bewiesen werden kann.

§ 28

Bestellung eines Beauftragten für den Datenschutz

(1) Die in § 22 Abs. 1 und 2 genannten Personen, Gesellschaften und anderen Personenvereinigungen, die personenbezogene Daten automatisch verarbeiten und hierbei in der Regel mindestens fünf Arbeitnehmer ständig beschäftigen, haben spätestens binnen eines Monats nach Aufnahme ihrer Tätigkeit einen Beauftragten für den Datenschutz schriftlich zu bestellen. Das gleiche gilt, wenn personenbezogene Daten auf andere Weise verarbeitet werden und soweit hierbei in der Regel mindestens zwanzig Arbeitnehmer ständig beschäftigt sind.

(2) Zum Beauftragten für den Datenschutz darf nur bestellt werden, wer die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderliche Fachkunde und Zuverlässigkeit besitzt.

(3) Der Beauftragte für den Datenschutz ist dem Inhaber, dem Vorstand, dem Geschäftsführer oder dem sonstigen gesetzlich oder verfassungsmäßig berufenen Leiter unmittelbar zu unterstellen. Er ist bei Anwendung seiner Fachkunde auf dem Gebiet des Datenschutzes weisungsfrei. Er darf wegen der Erfüllung seiner Aufgaben nicht benachteiligt werden.

(4) Der Beauftragte für den Datenschutz ist von den nach Absatz 1 zu seiner Bestellung verpflichteten Personen, Gesellschaften oder anderen Personenvereinigungen bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen.

§ 29

Aufgaben des Beauftragten für den Datenschutz

Der Beauftragte für den Datenschutz hat die Ausführung dieses Gesetzes sowie anderer Vorschriften über den Datenschutz sicherzustellen. Zu diesem Zweck kann er sich in Zweifelsfällen an die Aufsichtsbehörde (§ 30) wenden. Er hat insbesondere

1. eine Übersicht über die Art der gespeicherten personenbezogenen Daten und über die Geschäftszwecke und Ziele, zu deren Erfüllung die Kenntnis dieser Daten erforderlich ist, über deren regelmäßige Empfänger sowie über die Art der eingesetzten automatisierten Datenverarbeitungsanlagen zu führen,
2. die ordnungsgemäße Anwendung der Datenverarbeitungsprogramme, mit deren Hilfe personenbezogene Daten verarbeitet werden sollen, zu überwachen,
3. die bei der Verarbeitung personenbezogener Daten tätigen Personen durch geeignete Maßnahmen mit den Vorschriften dieses Gesetzes sowie anderen Vorschriften über den Datenschutz, bezogen auf die besonderen Verhältnisse in diesem Geschäftsbereich und die sich daraus ergebenden besonderen Erfordernisse für den Datenschutz, vertraut zu machen,

4. bei der Auswahl der in der Verarbeitung personenbezogener Daten tätigen Personen beratend mitzuwirken.

§ 30

Aufsichtsbehörde

(1) Die nach Landesrecht zuständige Aufsichtsbehörde überprüft im Einzelfall die Ausführung dieses Gesetzes sowie anderer Vorschriften über den Datenschutz im Anwendungsbereich dieses Abschnittes, wenn ein Betroffener begründet darlegt, daß er bei der Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten durch eine der in § 22 Abs. 1 und 2 genannten Personen, Gesellschaften oder anderen Personenvereinigungen in seinen Rechten verletzt worden ist. Sie hat den Beauftragten für den Datenschutz zu unterstützen, wenn er sich an sie wendet (§ 29 Abs. 1 Satz 2).

(2) Die in § 22 Abs. 1 und 2 genannten Personen, Gesellschaften und anderen Personenvereinigungen sowie die mit deren Leitung beauftragten Personen haben der Aufsichtsbehörde auf Verlangen die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Auskünfte unverzüglich zu erteilen. Der Auskunftspflichtige kann die Auskunft auf solche Fragen verweigern, deren Beantwortung ihn selbst oder einen der in § 383 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 der Zivilprozeßordnung bezeichneten Angehörigen der Gefahr strafgerichtlicher Verfolgung oder eines Verfahrens nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten aussetzen würde.

(3) Die von der Aufsichtsbehörde mit der Überwachung beauftragten Personen sind befugt, soweit es zur Erfüllung der der Aufsichtsbehörde übertragenen Aufgaben erforderlich ist, Grundstücke und Geschäftsräume der Stelle zu betreten, dort Prüfungen und Besichtigungen vorzunehmen und in die geschäftlichen Unterlagen, namentlich in die nach § 29 Satz 3 Nr. 1 von Beauftragten für den Datenschutz zu führende Übersicht, in die gespeicherten personenbezogenen Daten und die Datenverarbeitungsprogramme Einsicht zu nehmen. Der Auskunftspflichtige hat diese Maßnahmen zu dulden. Das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) wird insoweit eingeschränkt.

(4) Die Anwendung der Gewerbeordnung auf die den Vorschriften dieses Abschnittes unterliegenden Gewerbebetriebe bleibt unberührt.

(5) Die Landesregierungen oder die von ihnen ermächtigten Stellen bestimmen die für die Überwachung der Durchführung des Datenschutzes im Anwendungsbereich dieses Abschnittes zuständigen Aufsichtsbehörden.

Vierter Abschnitt

Geschäftsmäßige Datenverarbeitung
nicht-öffentlicher Stellen für fremde Zwecke

§ 31

Anwendungsbereich

(1) Für natürliche und juristische Personen, Gesellschaften und andere Personenvereinigungen des

privaten Rechts sowie für öffentlich-rechtliche Unternehmen, die am Wettbewerb teilnehmen, soweit sie die Voraussetzungen von § 7 Abs. 1 Satz 1 oder § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 erfüllen, gelten

1. die §§ 32 bis 35, soweit diese Stellen geschäftsmäßig geschützte personenbezogene Daten zum Zweck der Übermittlung speichern und übermitteln; dabei ist es unerheblich, ob die Daten vor der Übermittlung verändert werden,
2. § 36, soweit diese Stellen geschäftsmäßig geschützte personenbezogene Daten zum Zweck der Veränderung speichern, sie derart verändern, daß diese Daten sich weder auf eine bestimmte Person beziehen noch eine solche erkennen lassen (anonymisieren), und sie in dieser Form übermitteln,
3. § 37, soweit diese Stellen geschäftsmäßig geschützte personenbezogene Daten im Auftrag als Dienstleistungsunternehmen verarbeiten.

Für natürliche und juristische Personen, Gesellschaften und andere Personenvereinigungen des privaten Rechts gelten außerdem die §§ 38 bis 40. Satz 2 gilt nicht für juristische Personen, Gesellschaften und andere Personenvereinigungen des privaten Rechts, bei denen der öffentlichen Hand die Mehrheit der Anteile gehört oder die Mehrheit der Stimmen zusteht, soweit diese Personen oder Personenvereinigungen geschäftsmäßig geschützte personenbezogene Daten im Auftrag von Behörden oder sonstigen öffentlichen Stellen als Dienstleistungsunternehmen verarbeiten; § 8 Abs. 3 bleibt unberührt.

(2) Die in Absatz 1 genannten Vorschriften gelten für die dort genannten Personen, Gesellschaften und anderen Personenvereinigungen auch insoweit, als die Verarbeitung personenbezogener Daten in deren Auftrag durch andere Personen oder Stellen betrieben wird. In diesen Fällen ist der Auftragnehmer unter besonderer Berücksichtigung der Eignung der von ihm getroffenen technischen und organisatorischen Maßnahmen (§ 6 Abs. 1) sorgfältig auszuwählen.

§ 32

Datenspeicherung und -übermittlung

(1) Das Speichern personenbezogener Daten ist zulässig, soweit kein Grund zur Annahme besteht, daß dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden. Abweichend von Satz 1 ist das Speichern zulässig, soweit die Daten unmittelbar aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen sind.

(2) Die Übermittlung von personenbezogenen Daten ist zulässig, wenn der Empfänger ein berechtigtes Interesse an ihrer Kenntnis glaubhaft dargelegt hat. Die Gründe für das Vorliegen eines berechtigten Interesses und die Mittel für ihre glaubhafte Darlegung sind aufzuzeichnen.

(3) Abweichend von Absatz 2 Satz 1 ist die Übermittlung von listenmäßig oder sonst zusammengefaßten Daten über Angehörige einer Personengruppe zulässig, wenn sie sich auf Namen, Titel,

akademische Grade, die Anschrift sowie auf eine Angabe über die Zugehörigkeit des Betroffenen zu dieser Personengruppe beschränkt und kein Grund zur Annahme besteht, daß dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden.

§ 33

Datenveränderung

Das Verändern personenbezogener Daten ist zulässig, soweit dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden.

§ 34

Auskunft an den Betroffenen

(1) Werden erstmals zur Person des Betroffenen Daten übermittelt, ist er über die Speicherung zu benachrichtigen, es sei denn, daß er auf andere Weise von der Speicherung Kenntnis erlangt hat. Satz 1 gilt nicht für Übermittlungen nach § 32 Abs. 3.

(2) Der Betroffene kann Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten verlangen. Werden die Daten automatisch verarbeitet, kann der Betroffene Auskunft auch über die Personen und Stellen verlangen, an die seine Daten regelmäßig übermittelt werden. Die Auskunft wird schriftlich erteilt, soweit nicht wegen besonderer Umstände eine andere Form der Auskunftserteilung angemessen ist.

(3) Für die Auskunft kann ein Entgelt verlangt werden, das über die durch die Auskunftserteilung entstandenen direkt zurechenbaren Kosten nicht hinausgehen darf. Ein Entgelt kann in den Fällen nicht verlangt werden, in denen durch besondere Umstände die Annahme gerechtfertigt wird, daß personenbezogene Daten unrichtig oder unzulässig gespeichert werden, oder in denen die Auskunft ergeben hat, daß die personenbezogenen Daten zu berichtigen oder unter der Voraussetzung des § 35 Abs. 3 Satz 2 erster Halbsatz zu löschen sind.

(4) Die Absätze 1 und 2 gelten nicht, soweit das Bekanntwerden der personenbezogenen Daten überwiegende berechnete Interessen einer dritten Person schädigen oder nach Feststellung durch die zuständige öffentliche Stelle gegenüber der speichernden Stelle die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährden oder sonst dem Wohle des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde.

§ 35

Berichtigung, Sperrung und Löschung von Daten

(1) Personenbezogene Daten sind zu berichtigen, wenn sie unrichtig sind.

(2) Personenbezogene Daten sind zu sperren, wenn ihre Richtigkeit vom Betroffenen bestritten wird und sich weder die Richtigkeit noch die Unrichtigkeit feststellen läßt. Sie sind ferner am Ende des fünften Kalenderjahres nach ihrer Einspeicherung zu sperren. Die Vorschriften über das Verfahren und die Rechtsfolgen der Sperrung in § 14 Abs. 2 Satz 3 gelten entsprechend.

(3) Personenbezogene Daten können gelöscht werden, soweit kein Grund zur Annahme besteht,

daß dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden. Sie sind zu löschen, wenn ihre Speicherung unzulässig war oder wenn es in den Fällen des Absatzes 2 Satz 2 der Betroffene verlangt. Daten über gesundheitliche Verhältnisse, strafbare Handlungen, Ordnungswidrigkeiten sowie religiöse oder politische Anschauungen sind zu löschen, wenn ihre Richtigkeit von der speichernden Stelle nicht bewiesen werden kann.

§ 36

Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke der Übermittlung in anonymisierter Form

(1) Die in § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 genannten Personen, Gesellschaften und anderen Personenvereinigungen sind verpflichtet, die gespeicherten personenbezogenen Daten zu anonymisieren. Die Merkmale, mit deren Hilfe anonymisierte Daten derart verändert werden können, daß sie sich auf eine bestimmte Person beziehen oder eine solche erkennen lassen, sind gesondert zu speichern. Diese Merkmale dürfen mit den anonymisierten Daten nicht mehr zusammengeführt werden, es sei denn, daß die dadurch ermöglichte Nutzung der Daten noch für die Erfüllung des Zweckes der Speicherung oder zu wissenschaftlichen Zwecken erforderlich ist.

(2) Für die Veränderung und Löschung personenbezogener Daten gelten §§ 33 und 35 Abs. 3 Satz 1 und Satz 2 erster Halbsatz entsprechend.

(3) Bei automatischer Datenverarbeitung ist die Durchführung der in Absatz 1 vorgesehenen Maßnahmen durch entsprechende Vorkehrungen sicherzustellen.

§ 37

Verarbeitung personenbezogener Daten im Auftrag

Den in § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 genannten Personen, Gesellschaften und anderen Personenvereinigungen ist die Verarbeitung personenbezogener Daten in jeder ihrer in § 1 Abs. 1 genannten Phasen nur im Rahmen der Weisungen des Auftraggebers gestattet.

§ 38

Beauftragter für den Datenschutz

Die in § 31 genannten Personen, Gesellschaften und anderen Personenvereinigungen haben einen Beauftragten für den Datenschutz zu bestellen. Die Vorschriften über den Beauftragten für den Datenschutz in §§ 28 und 29 gelten entsprechend.

§ 39

Meldepflichten

(1) Die in § 31 genannten Personen, Gesellschaften und anderen Personenvereinigungen sowie ihre Zweigniederlassungen und unselbständigen Zweigstellen haben die Aufnahme ihrer Tätigkeit bei der zuständigen Aufsichtsbehörde binnen eines Monats anzumelden.

(2) Bei der Anmeldung sind folgende Angaben zu dem bei der Aufsichtsbehörde geführten Register mitzuteilen:

1. Name oder Firma der Stelle,
2. Inhaber, Vorstände, Geschäftsführer oder sonstige gesetzlich oder verfassungsmäßig berufene Leiter und die mit der Leitung der Datenverarbeitung beauftragten Personen,
3. Anschrift,
4. Geschäftszwecke oder Ziele der Stelle und der Datenverarbeitung,
5. Art der eingesetzten automatisierten Datenverarbeitungsanlagen,
6. Name des Beauftragten für den Datenschutz,
7. Art der von ihr oder in ihrem Auftrag gespeicherten personenbezogenen Daten,
8. bei regelmäßiger Übermittlung personenbezogener Daten Empfänger und Art der übermittelten Daten.

(3) Absatz 1 gilt für die Beendigung der Tätigkeit sowie für die Änderung der nach Absatz 2 mitgeteilten Angaben entsprechend.

§ 40

Aufsichtsbehörde

(1) Die nach Landesrecht zuständige Aufsichtsbehörde überwacht die Ausführung dieses Gesetzes sowie anderer Vorschriften über den Datenschutz im Anwendungsbereich dieses Abschnittes; sie nimmt insbesondere auch die in § 30 Abs. 1 genannten Aufgaben wahr. Sie führt das Register über die nach § 39 Abs. 1 anmeldepflichtigen Stellen; das Register kann von jedem eingesehen werden.

(2) Die übrigen Vorschriften über die Aufsichtsbehörde in § 30 Abs. 2 bis 5 finden entsprechende Anwendung.

Fünfter Abschnitt

Straf- und Bußgeldvorschriften

§ 41

Straftaten

(1) Wer unbefugt von diesem Gesetz geschützte personenbezogene Daten, die nicht offenkundig sind,

1. übermittelt oder verändert oder
2. abrufen oder sich aus in Behältnissen verschlossenen Dateien verschafft,

wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Handelt der Täter gegen Entgelt oder in der Absicht, sich oder einen anderen zu bereichern oder einen anderen zu schädigen, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe.

(3) Die Tat wird nur auf Antrag verfolgt.

§ 42

Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 26 Abs. 1, § 34 Abs. 1 den Betroffenen nicht benachrichtigt,
2. entgegen § 28 Abs. 1, § 38 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 einen Beauftragten für den Datenschutz nicht oder nicht rechtzeitig bestellt,
3. entgegen § 32 Abs. 2 Satz 2 die dort bezeichneten Gründe oder Mittel nicht aufzeichnet,
4. entgegen § 39 Abs. 1 oder 3 eine Meldung nicht oder nicht rechtzeitig erstattet oder entgegen § 39 Abs. 2 oder 3 bei einer solchen Meldung die erforderlichen Angaben nicht, nicht richtig oder nicht vollständig mitteilt,
5. entgegen § 30 Abs. 2 Satz 1, § 40 Abs. 2 in Verbindung mit § 30 Abs. 2 Satz 1 eine Auskunft nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erteilt oder entgegen § 30 Abs. 3 Satz 2, § 40 Abs. 2 in Verbindung mit § 30 Abs. 3 Satz 2 den Zutritt zu den Grundstücken oder Geschäftsräumen oder die Vornahme von Prüfungen oder Besichtigungen oder die Einsicht in geschäftliche Unterlagen nicht duldet.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu fünfzigtausend Deutsche Mark geahndet werden.

Sechster Abschnitt

Übergangs- und Schlußvorschriften

§ 43

Übergangsvorschriften

(1) Die Veröffentlichung über personenbezogene Daten (§ 12), die beim Inkrafttreten des Gesetzes schon gespeichert waren, hat binnen eines Jahres nach Inkrafttreten des Gesetzes zu erfolgen.

(2) Die in § 28 Abs. 1, § 38 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 und in § 39 Abs. 1 genannten Verpflichtungen treten für die Personen, Gesellschaften und anderen Personenvereinigungen, die bei Inkrafttreten des Gesetzes personenbezogene Daten verarbeiten, mit dem Inkrafttreten des Gesetzes ein.

(3) Sind zur Person des Betroffenen bereits vor dem Inkrafttreten des Gesetzes Daten gespeichert worden, so ist der Betroffene darüber nach § 26 Abs. 1 zu benachrichtigen, wenn die Daten erstmals nach dem Inkrafttreten des Gesetzes übermittelt worden sind.

(4) Sind die zur Person des Betroffenen gespeicherten Daten bereits vor dem Inkrafttreten des Gesetzes übermittelt worden, so ist der Betroffene über die Speicherung nach § 34 Abs. 1 zu benachrichtigen, wenn die Daten erstmals nach dem Inkrafttreten des Gesetzes übermittelt worden sind.

§ 44

Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes

Auf die Ausführung dieses Gesetzes ist das Verwaltungsverfahrensgesetz auch insoweit anzuwenden, als sie den Ländern obliegt.

§ 45

Weitergeltende Vorschriften

Soweit besondere Rechtsvorschriften des Bundes auf in Dateien gespeicherte personenbezogene Daten anzuwenden sind, gehen sie den Vorschriften dieses Gesetzes vor. Zu den vorrangigen Vorschriften gehören namentlich:

1. Vorschriften über die Geheimhaltung von dienstlich oder sonst in Ausübung des Berufs erworbenen Kenntnissen, z. B. § 12 des Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke vom 3. September 1953 (BGBl. I S. 1314), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. März 1974 (BGBl. I S. 469), § 30 der Abgabenordnung, § 9 des Gesetzes über das Kreditwesen in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Mai 1976 (BGBl. I S. 1121), §§ 5 und 6 des Gesetzes über das Postwesen, §§ 10 und 11 des Fernmeldeanlagengesetzes;
2. Vorschriften über das Zeugnis- oder Auskunftsverweigerungsrecht aus persönlichen oder berufsbedingten Gründen in Gerichts- und Verwaltungsverfahren, z. B. §§ 52 bis 55 der Strafprozeßordnung, §§ 383 und 384 der Zivilprozeßordnung, §§ 102 und 105 der Abgabenordnung;
3. Vorschriften über die Verpflichtung, die Beschränkung oder das Verbot der Speicherung, Übermittlung oder Veröffentlichung von Einzelangaben über Personen, z. B. § 161 der Strafprozeßordnung, §§ 20 und 22 des Arbeitsförderungsgesetzes vom 25. Juni 1969 (BGBl. I S. 582), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 581), § 49 des Bundeszentralregistergesetzes;
4. Vorschriften über die Beschränkung der Einsicht in Unterlagen durch Dritte, z. B. § 61 Abs. 2 und 3 des Personenstandsgesetzes, § 36 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren der Kriegsoferversorgung in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Mai 1976 (BGBl. I S. 1169);
5. Vorschriften über die Einsicht des Beamten oder Arbeitnehmers in seine Personalunterlagen, z. B. § 90 des Bundesbeamtengesetzes, § 83 des Betriebsverfassungsgesetzes;
6. Vorschriften über die Auskunftspflicht von Behörden an Bürger über die zu ihrer Person ge-

speicherten Daten, z. B. § 1325 der Reichsversicherungsordnung, § 104 des Angestelltenversicherungsgesetzes, § 108 h des Reichsknappschaftsgesetzes;

7. Vorschriften über die Übermittlung, Berichtigung und Löschung von in öffentlichen Registern aufgeführten personenbezogenen Daten, z. B. §§ 19, 23, 27 Abs. 2, §§ 31, 37 Abs. 1, §§ 39 bis 47 und 58 des Bundeszentralregistergesetzes, § 30 des Straßenverkehrsgesetzes, § 13 a der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung, § 12 und der 2. Abschnitt der Grundbuchordnung;
8. Vorschriften über die Verpflichtung zur Verarbeitung personenbezogener Daten bei der Rechnungslegung einschließlich Buchführung und sonstiger Aufzeichnungen, z. B. §§ 38 bis 40, 42 bis 47 des Handelsgesetzbuches, §§ 140 bis 148 der Abgabenordnung, § 8 der VOPR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 21. November 1953 (Bundesanzeiger Nr. 244), § 71 der Bundeshaushaltsordnung.

Die Verpflichtung zur Wahrung der in § 203 Abs. 1 des Strafgesetzbuches genannten Berufsgeheimnisse, z. B. des ärztlichen Geheimnisses, bleibt unberührt.

§ 46

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (BGBl. I S. 1) auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

§ 47

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1978 in Kraft. Abweichend davon treten in Kraft:

1. § 12 Abs. 3, § 13 Abs. 4, §§ 16 und 19 Abs. 4 Satz 8 am Tage nach der Verkündung des Gesetzes,
2. §§ 17, 18, 28 und 38 am 1. Juli 1977,
3. § 6 und die Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 am 1. Januar 1979.

Die Bundesregierung hat dem vorstehenden Gesetz die nach Artikel 113 des Grundgesetzes erforderliche Zustimmung erteilt.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und wird im Bundesgesetzblatt verkündet.

Bonn, den 27. Januar 1977

Der Bundespräsident
Scheel

Der Bundeskanzler
Schmidt

Der Bundesminister des Innern
Maihofer

Der Bundesminister der Finanzen
Hans Apel

Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1

Werden personenbezogene Daten automatisch verarbeitet, sind zur Ausführung der Vorschriften dieses Gesetzes Maßnahmen zu treffen, die je nach der Art der zu schützenden personenbezogenen Daten geeignet sind,

1. Unbefugten den Zugang zu Datenverarbeitungsanlagen, mit denen personenbezogene Daten verarbeitet werden, zu verwehren (Zugangskontrolle),
2. Personen, die bei der Verarbeitung personenbezogener Daten tätig sind, daran zu hindern, daß sie Datenträger unbefugt entfernen (Abgangskontrolle),
3. die unbefugte Eingabe in den Speicher sowie die unbefugte Kenntnisnahme, Veränderung oder Löschung gespeicherter personenbezogener Daten zu verhindern (Speicherkontrolle),
4. die Benutzung von Datenverarbeitungssystemen, aus denen oder in die personenbezogene Daten durch selbsttätige Einrichtungen übermittelt werden, durch unbefugte Personen zu verhindern (Benutzerkontrolle),
5. zu gewährleisten, daß die zur Benutzung eines Datenverarbeitungssystems Berechtigten durch selbsttätige Einrichtungen ausschließlich auf die ihrer Zugriffsberechtigung unterliegenden personenbezogenen Daten zugreifen können (Zugriffskontrolle),
6. zu gewährleisten, daß überprüft und festgestellt werden kann, an welche Stellen personenbezogene Daten durch selbsttätige Einrichtungen übermittelt werden können (Übermittlungskontrolle),
7. zu gewährleisten, daß nachträglich überprüft und festgestellt werden kann, welche personenbezogenen Daten zu welcher Zeit von wem in Datenverarbeitungssysteme eingegeben worden sind (Eingabekontrolle),
8. zu gewährleisten, daß personenbezogene Daten, die im Auftrag verarbeitet werden, nur entsprechend den Weisungen des Auftraggebers verarbeitet werden können (Auftragskontrolle),
9. zu gewährleisten, daß bei der Übermittlung personenbezogener Daten sowie beim Transport entsprechender Datenträger diese nicht unbefugt gelesen, verändert oder gelöscht werden können (Transportkontrolle),
10. die innerbehördliche oder innerbetriebliche Organisation so zu gestalten, daß sie den besonderen Anforderungen des Datenschutzes gerecht wird (Organisationskontrolle).

Eckhard Jesse: Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland und das Wahlrecht. Wahlrechtsausgestaltung zwischen politischer Opportunität und demokratischer Legitimität

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/77, S. 3—23

Das Wahlrecht steht im Spannungsfeld von demokratischer Legitimität und politischer Opportunität. Einerseits dienen Wahlen der Legitimation des politischen Systems, andererseits unternehmen die Parteien immer wieder Vorstöße zur Revision des Wahlrechts. Die Analyse versucht, die beiden Stränge der politischen Opportunität und der demokratischen Legitimität anhand der Wahlrechtsausgestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zusammenzuführen.

Die Parteien in der Bundesrepublik betonen vorrangig staatspolitische Motive bei der Wahlrechtsausgestaltung. Dabei fällt eine gewisse ‚Interessenprüderie‘ auf, geben sie doch selten zu, daß Zweckmäßigkeitserwägungen im Vordergrund stehen. Es hat sich gezeigt, daß sich eine einmal erfolgte Wahlrechtsgestaltung grundlegend kaum mehr revidieren läßt. Die CDU/CSU befürwortete das Mehrheitswahlssystem, konnte sich aber trotz verschiedener Vorstöße in der Wahlrechtsfrage nicht durchsetzen. Die SPD ging von der Propagierung des Verhältniswahlsystems allmählich ab, als sie realistische Erfolgsaussichten bei einem Mehrheitswahlssystem besaß. Trotzdem zögerte sie in der Wahlrechtsreformdiskussion 1967/68, das bestehende Wahlssystem zu revidieren. Die FDP hielt entsprechend ihrer Interessenlage als kleiner Partei durchgehend und geschlossen an einem Verhältniswahlssystem fest.

Die demokratische Legitimität eines Herrschaftssystems liegt erst dann vor, wenn es dem Prinzip der Volkssouveränität, das die Bevölkerung gleichzeitig akzeptiert, Rechnung trägt und vorstaatliche Grundwerte nicht antastet. Wahlen sind der grundlegende Legitimationsakt für eine Demokratie. Ob ein Staat wie die Bundesrepublik Deutschland ein demokratisch legitimes Wahlrecht besitzt, hängt von mannigfachen Faktoren ab. Wahlrechtsgrundsätze ordnungsgemäß einzuhalten, reicht dafür bei weitem nicht aus. Das demokratische Wahlrecht muß u. a. eine Entscheidung auf Zeit beinhalten, das Mehrheitsprinzip beachten und eine sinnvolle Zuordnung von Stimmen und Mandaten gewährleisten.

Politische Opportunität und demokratische Legitimität sind zwei Kriterien, die sich nicht durchgehend widerstreiten. Da es keine absolut richtigen Maßstäbe für die demokratische Legitimität eines Wahlrechts gibt, spielen Opportunitätsgesichtspunkte legitimerweise eine gewichtige Rolle. Es entspricht daher häufig vordergründig-moralisierender Kritik, am Verhalten der Parteien deshalb Anstoß zu nehmen, weil sie ihr Votum für ein bestimmtes Wahlssystem auch von den eigenen Chancen abhängig machen. Andererseits müssen der robusten Interessenwahrnehmung der Parteien bei der Wahlrechtsgestaltung Grenzen gesetzt sein. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland haben jedoch die Prinzipien der politischen Opportunität nie derart überzogen, daß die demokratische Legitimität des Wahlrechts je bedroht gewesen wäre.

Ernst Lutterbeck: Von ‚Systemherren‘, ‚Verwaltern‘ und anderen Computergefahren. Fragen, Antworten und Überlegungen im Anschluß von Gerd E. Hoffmanns Aufsatz „Bürger hinter Datengittern“ (B 25/77)

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/77, S. 25—44

Das große Unbehagen angesichts der „Grenzen des Wachstums“ verführt zu einer entweder emotionsgeladenen oder „fachidiotischen“ Behandlung der unsere Zeit bewegenden Themen. Der Aufsatz Hoffmanns sollte der ersten Kategorie zugerechnet werden, da er zahlreiche falsche und halb wahre Behauptungen enthält und der Autor des Erstbeitrags die zu deren Stützung herangezogenen Belege einseitig auswählt. Deshalb kann der Aufsatz nicht als ein Beitrag zur nüchternen Aufklärung über die Auswirkungen der Computertechnologie auf die Gesellschaft angesehen werden. Hoffmann erweckt den Eindruck, als vollziehe sich der Computereinsatz im rechtsfreien Raum, als seien (die „Herren der Systeme“) und Beamte (die „Verwalter“) nicht an die Rechtsordnung gebunden. Daß sie es sind, wird vor allem am Beispiel der Bundesverwaltung, hier besonders am Problem des „Informationsmonopols“, nachgewiesen. Ein moderner Dienstleistungsstaat könnte schon heute nicht mehr ohne Computer leben.

Andererseits ist nicht bestreitbar, daß der Einsatz von Computern erhebliche Gefahren für die Gesellschaft zur Folge haben kann. Diese liegen nicht zuletzt in der möglichen Manipulation mit Hilfe personenbezogener Daten. Um diese zu verhindern, ist das Bundesdatenschutzgesetz erlassen worden. Die von Hoffmann hierüber aufgestellten falschen Behauptungen werden widerlegt. Das Gesetz stellt erst den Anfang einer entsprechenden Gesetzgebung dar, jedoch ist die Weiterentwicklung des „Informationsrechts“ erst auf Grund der Erfahrungen mit diesem Gesetz möglich. Mit Hoffmann werden jedoch schon jetzt erheblich verstärkte und besser koordinierte Anstrengungen zur Erforschung dieser Probleme gefordert.

Am Beispiel dreier für diese Thematik wichtiger Bücher werden Ansätze zu einer Kritik des Computerweltbildes aufgezeigt, das im Einklang mit dem ideologischen und wissenschaftlichen „Zeitgeist“ vor allem von einem überholten dualistischen Denken geprägt ist. Notwendig ist der Übergang zu einem „vernetzten Funktionsdenken“, zu einer neuen nachindustriellen Logik.

Gerd E. Hoffmann: Vom Informationszufall und dem Erkennen neuer Wahrheiten. Bemerkungen zur Stellungnahme von Ernst Lutterbeck (B 51/77)

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/77, S. 45—56

Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundesdatenschutzgesetz — BDSG)

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/77, S. 57—70