Geschichte im Westen

Geschichte im Westen

Zeitschrift für Landes- und Zeitgeschichte

begründet von Walter Först (†),
herausgegeben im Auftrag des Brauweiler Kreises
für Landes- und Zeitgeschichte e. V.
von Markus Köster
in Verbindung mit
Alfons Kenkmann, Sabine Mecking,
Christoph Nonn, Martin Schlemmer
und Daniel Schmidt

Schwerpunktthema: Neue Geschichtsbewegungen in Nordrhein-Westfalen

Jahrgang 40
2025

KLARTEXT

Gedruckt mit Unterstützung
der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe





Titelbild:
Der NS-Verfolgte Paul Wulf aus Münster mit einem seiner
selbst gestalteten Aufklärungs- und Ausstellungsplakate, undat.
(Geschichtsort Villa ten Hompel der Stadt Münster, Foto: Ralf Emmerich)

„Geschichte im Westen“ erscheint einmal im Jahr:

KLARTEXT

Jakob Funke Medien Beteiligungs GmbH & Co. KG
Jakob-Funke-Platz 1, 45127 Essen
info.klartext@funkemedien.de
www.klartext-verlag.de

Redaktion: Dr. Julia Volmer-Naumann, Münster/Genf
Satz und Umschlag: Medienwerkstatt Kai Münschke, Essen
Druck: Medienhaus Plump GmbH,
Rolandsecker Weg 33, 53619 Rheinbreitbach
© Klartext Verlag, Essen 2025
ISSN 0930-3286
ISBN 978-3-8375-2763-6

Zuschriften und Manuskripte an:
Prof. Dr. Markus Köster,
markus.koester@uni-muenster.de
Bezugsbedingungen:
Einzelheft 25,00 €, zzgl. Versandkosten
Bestellungen richten Sie bitte an Ihre Fachbuchhandlung
oder unmittelbar an den Verlag.

Inhalt

Schwerpunktthema:
Neue Geschichtsbewegungen in Nordrhein-Westfalen

Markus Köster
Editorial 7

Alfons Kenkmann
„Geschichte von unten“ versus „Geschichte von oben“?
Historische Suchbewegungen und ihre Akteurinnen und Akteure 11

Ulrike Löffler
Zwischen „Antifaschismus“, „Versöhnung“ und „staatsbürgerlicher Pädagogik“
Gedenkstättenarbeit in Nordrhein-Westfalen in den 1980er Jahren 33

Thomas Finkemeier
Radikal subjektiv: Geschichte von, für und über unten
Geschichtswerkstätten der 1980er und 1990er Jahre
in Nordrhein-Westfalen, insbesondere im Ruhrgebiet 49

Sabine Kittel und Bärbel Sunderbrink
Frauengeschichtsinitiativen in Stadt und Peripherie
Akteurinnen – Themen – Nachwirkungen in Gelsenkirchen und Lippe . . 67

Bettina Joergens
(Neue) Soziale Bewegungen – „festgehalten“ für immer?
Archive der demokratischen Zivilgesellschaft 93

Katrin Minner
Walter Försts neuer Kanal
Die Frühgeschichte des Brauweiler Kreises (1978–1993) 113

Freie Beiträge außerhalb des Schwerpunkts

Fabian Köster
Pioniere der Neuen Kulturpolitik?
Die Industriestädte Gelsenkirchen und Wolfsburg
während der ‚Wirtschaftswunderzeit' 141

Christoph Lorke
„Schmutzspur durch das Revier"
Reaktionen auf das Ruhrgebiets-Bild der Schimanski-Tatorte 165

Jonas Becker
Ein neues Grundrecht
Nordrhein-Westfalen und der Datenschutz (1970–1988) 189

Dimitrij Davydov
Die Erinnerungsfunktion des Denkmalschutzes
Objekte mit NS-Unrechtsgeschichte und die Denkmalerfassung
in Nordrhein-Westfalen 215

Tagungsbericht

Julia Volmer-Naumann
„Geschichte von unten" – Neue Geschichtsbewegungen
in Nordrhein-Westfalen (1970–1985)
Wissenschaftliche Jahrestagung des Brauweiler Kreises für
Landes- und Zeitgeschichte e. V., Münster, 6.–7. März 2025 241

Autorinnen und Autoren 247

Jonas Becker

Ein neues Grundrecht

Nordrhein-Westfalen und der Datenschutz (1970–1988)

Am Anfang war ein Zeitungsartikel.[1] Der promovierte Jurist und Journalist Hanno Kühnert (1934–2003) verfasste unter dem Titel „Tücken der Computer" einen Text, der am 10. Juni 1969 in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung erschien. Darin warnte er vor einer potenziell totalitären Gefahr durch die staatliche Zentralisierung von personenbezogenen Daten mittels Computern. Neben dadurch notwendig werdenden Regeln für den Schutz ebendieser Daten, ging es Kühnert auch um das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative: Wenn eine Regierung Zugriff auf eine große Menge aggregierter personenbezogener Daten bekommen würde, hätte sie einen Informationsvorsprung, der ein Parlament eklatant benachteiligen und somit in seiner Kontrollfunktion einschränken würde.[2]

Der hessische Ministerpräsident Georg-August Zinn (SPD) las diesen Artikel und rief daraufhin, laut Zeitzeugen, noch am selben Tag den Chef der hessischen Staatskanzlei, Willi Birkelbach, an, um ihn mit der Ausarbeitung eines Landesgesetzes zu beauftragen, welches den Schutz der personenbezogenen Daten der Bürgerinnen und Bürger in Hessen gewährleisten sollte.[3] Was hier sehr vorausschauend wirkte, hatte auch einen konkreten Hintergrund: 1969 hatte das Land

1 Diese Anmerkung nutzt der Verfasser, um einen redaktionellen Hinweis unterzubringen: Die Rechtschreibung der angeführten und zitierten Artikel, Dokumente und Archivstücke wurde nicht den neuen Standards angepasst, sondern übernommen.

2 Hanno Kühnert, Tücken der Computer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.6.1969.

3 Vgl. Monika Dittrich, Eine Idee wird 50. Wie in Hessen der Datenschutz erfunden wurde, in: Deutschlandfunk, 2020; <https://www.deutschlandfunk.de/eine-idee-wird-50-wie-in-hessen-der-datenschutz-erfunden-100.html> (2.7.2025). Siehe außerdem: Constanze Kurz, Spiros Simitis: „Man spielt nicht mehr mit dem Datenschutz!", in: netzpolitik.org, 2015; <https://netzpolitik.org/2015/spiros-simitis-man-spielt-nicht-mehr-mit-dem-datenschutz/> (2.7.2025).

Geschichte im Westen (GiW) 40 (2025), S. 189–214

© Klartext Verlag, Essen, ISSN 0930-3286

Hessen bereits die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (nebst fünf Kommunalen Gebietsrechenzentren) etabliert. Der „Große Bruder Computer" warf also seine Schatten schon voraus.[4]

Die Ausarbeitung erfolgte zeitnah; das hessische Kabinett verabschiedete am 23. Juni 1970, nun unter Ministerpräsident Albert Osswald (SPD), den Entwurf für ein hessisches Datenschutzgesetz. Der Geltungsbereich bezog sich – aus heutiger Sicht eher irritierend – ausschließlich auf den Staat als datensammelnden Akteur, in diesem Fall das Land Hessen, und nicht auch auf private Unternehmen. Doch drei Pflöcke, die das Gesetz einschlug, wurden beispielbildend für nachfolgende Gesetzesvorhaben: 1. Gesammelte Daten mussten geschützt und vor unbefugten Veränderungen gesichert werden; 2. Falschangaben mussten für die Betroffenen korrigierbar und damit auch überhaupt einsehbar sein; 3. Ein unabhängiger Datenschutzbeauftragter sollte über die Einhaltung dieser Rechte wachen.[5] In der Begründung des Gesetzentwurfs schrieb sich die Landesregierung selbstbewusst zu, in diesem Bereich eine grundsätzliche Initiative ergriffen zu haben. Konkret hieß es: „Gerade weil sich der allgemein sichtbare Wandlungsprozeß, in dem sich die öffentliche Verwaltung befindet, nur begrenzt übersehen läßt, sind vorsorglich Sicherungen einzubauen, um Fehlentwicklungen auszuschließen."[6] Die „Automation" (heute würden wir von Digitalisierung sprechen) der Verwaltungen könne zu einem gestörten Verhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern und dem Staat führen. Daher habe die Landesregierung auch nicht länger warten können. Ziel des Vorhabens sei die Sicherung personenbezogener Daten und – damit eng verknüpft – der Schutz der „Privatsphäre des Bürgers" vor „unberechtigten Zugriffen".[7] Man betrete mit diesen Überlegungen ganz ausdrücklich „Neuland". Das Gesetz wurde schließlich am 30. September 1970 ohne größere Änderungen verabschiedet. Der Wiesbadener Landtag stimmte der Vorlage geschlossen zu; lediglich die NPD enthielt sich, weil die rechtsextremistische Partei von den anderen Landtagsfraktionen nicht in den zuständigen Hauptausschuss aufgenommen worden war. Die SPD-Fraktion warb für eine Nachahmung in anderen Ländern der Bundesrepublik.[8]

4 Hessischer Landtag, Plenarprotokoll (PlPr.) 6/77 vom 8.7.1970, S. 4057.
5 Hessischer Landtag, Drucksache (Drs.) 6/3035, Vorlage der Landesregierung betreffend den Entwurf für ein Datenschutzgesetz vom 25.6.1970.
6 Ebd., S. 7.
7 Ebd., S. 7 f.
8 Hessischer Landtag, PlPr. 6/80 vom 30.9.1970, S. 4272 f.

Diese Episode bildete den Auftakt zu einer intensiven Auseinandersetzung in der damaligen bundesrepublikanischen Politik.[9] Im Kern ging es um die Frage, wie sehr der Staat dazu befugt war, im Interesse einer reibungsloseren Erfüllung seiner Aufgaben auf Daten seiner Bürgerinnen und Bürger zuzugreifen, sie aktiv zu sammeln, zu kombinieren und zu speichern. Dem standen vor allem zwei gewichtige Einwände gegenüber: 1. Die als grundlegend angesehene Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger; 2. George Orwell. Der berühmte britische Autor spielte in den hier noch zu schildernden Diskussionen immer eine herausgehobene Rolle. Die apokalyptischen Visionen eines allmächtigen Staates, die er in seinem Roman *1984* aus dem Jahre 1948 skizziert hatte, dienten als Bezugspunkte von Befürwortern und Gegnern eines Datenschutzes gleichermaßen. Besonders die Sprachbilder rund um den „Großen Bruder" sollten immer wieder herangezogen werden. Unter den deutschen Ländern ging Nordrhein-Westfalen (NRW) einen besonders interessanten Weg. Am Ende der dortigen Datenschutzdiskussionen stand die Schaffung eines neuen Grundrechts.[10]

Wie kam es dazu? Wie entwickelte sich der Datenschutz in der Praxis weiter? Der Beitrag möchte diesen Fragen dezidiert nachgehen und greift dabei auch auf bisher unbeachtete Archivquellen zurück. Das im Dezember 1978 in der NRW-Verfassung verankerte Grundrecht auf Datenschutz oszillierte unter dem Strich zwischen aktiver und vorausblickender Prioritätensetzung und einer sich verselbstständigten politischen Dynamik.

9 Historisch gesehen tauchte das Thema erstmals 1966 auf, als die Regierung der Vereinigten Staaten plante, die gesammelten Daten der Bundesbehörden in einer „zentralen statistischen Datenbank" zusammenzuführen. Diese Pläne wurden nicht verwirklicht und stattdessen der Kongress aufgefordert, Gesetzgebungsakte rund um den Schutz personenbezogener Daten zu erlassen. Die Diskussionen waren aber zum Zeitpunkt des hessischen Vorstoßes noch nicht abgeschlossen. Siehe dazu: Vermerk „Betr.: Entwurf eines Gesetzes zum Schutze der Privatsphäre gegen mißbräuchliche Datennutzung", Anhang: „Begründung zum Gesetz zum Schutz vor unbefugter Verwendung personenbezogener Daten, Datenschutzgesetz", beides ohne Datum, in: Landesarchiv Nordrhein-Westfalen, Abteilung Rheinland (LAV NRW R), NW 1240, Nr. 185.

10 Portugal hatte bereits in seiner Verfassung von 1976 einen Anspruch auf Datenschutz verankert. Siehe dazu Art. 35 der portugiesischen Verfassung, in: Verfassung der Portugiesischen Republik; <https://www.verfassungen.eu/p/> (7.7.2025).

1. Eine Frage wird gestellt

In Nordrhein-Westfalen begannen die Diskussionen rund um ein Recht auf den Schutz personenbezogener Daten de jure im Schlepptau der hessischen Gesetzgebungsarbeit. Sie sollten jedoch insgesamt acht Jahre dauern und anschließend immer wieder auf den Prüfstand gestellt werden. Bereits am 4. Dezember 1970 richteten die Abgeordneten Hans Daniels (CDU), Willi Sinnecker (SPD) und Fritz Vogt (FDP) gemeinsam eine Kleine Anfrage an die Landesregierung. Darin wollten sie wissen, ob die Landesregierung bereit sei, selbst ein eigenes Datenschutzgesetz vorzulegen. Neben Hessen hätten auch Baden-Württemberg und Bayern mittlerweile ein solches.[11] In ihrer Antwort von Ende Januar 1971 beteuerte die Regierung von Ministerpräsident Heinz Kühn (SPD), dass ein Entwurf noch in der laufenden Legislaturperiode vorgelegt werden solle; die Materie sei jedoch komplex.[12]

Das war jedoch nur die halbe Wahrheit. Tatsächlich hatte die Landesregierung, hier in Form des federführenden Innenministeriums, schon im August 1970 über die Ausarbeitung eines Datenschutzgesetzes nachgedacht.[13] „Komplex" – so wie in der oben angeführten Antwort der Landesregierung angedeutet – wurde die Materie dadurch, dass aus Abteilung I des Innenministeriums Mitte September 1970 verlautete, dass „keine Veranlassung" bestehe, nun (schnell) ein eigenes Datenschutzgesetz vorzulegen. Der zuständige Ministerialrat Werner Ruckriegel führte dazu aus:

> „Es wäre sachlich nicht nur zu vertreten, sondern sogar wünschenswert, wenn die unter Juristen erst eingeleitete Diskussion über den Datenschutz zunächst weitergeführt und ausgewertet würde, damit dann bessere Lösungen präsentiert werden können als der in vieler Hinsicht unbefriedigende hessische Entwurf eines Datenschutzgesetzes."[14]

11 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen (LT-NRW), Drs. 7/250. Alle hier zitierten Drucksachen, Ausschussprotokolle oder Plenarprotokolle sind unter der Parlamentsdatenbank des Landtags NRW online abrufbar; <https://www.landtag.nrw.de/home/dokumente/dokumentensuche/direktabruf.html> (2.7.2025). Die Titel der Plenarprotokolle, Drucksachen und Ausschussprotokolle werden aus Platzgründen nicht mit angegeben.

12 Vgl. LT-NRW, Drs. 7/445.

13 Vgl. Staatssekretär an Abt. I vom 14.8.1970, in: LAV NRW R, NW 1240, Nr. 185.

14 Vermerk „Betr.: Datenschutz" vom 15.9.1970, S. 2, in: LAV NRW R, NW 1240, Nr. 185.

Ruckriegel gab aber zu, dass das Thema Datenschutz „noch andere, mehr taktische und politische Aspekte" aufweise. Hier stellte er mögliche „Vorbehalte" der Bevölkerung gegen die Verwaltungsautomation und die „Furcht vor einer ‚totalen Erfassung des Individuums'" ins Zentrum. Daher könne es durchaus sein, dass das Land zu früherem Handeln gezwungen werden könnte, „als es sachlich geboten wäre".[15] Zwei Monate später hielt der Staatssekretär des Innenministeriums, Heinrich Stakemeier, handschriftlich auf einer Vorlage von Ruckriegel an Minister Willi Weyer (FDP) fest, dass frühestens 1973 mit einer eigenen Gesetzesvorlage gerechnet werden könne.[16]

Entsprechend skeptisch reagierte das Innenministerium auf einen Gesetzentwurf der CDU-Fraktion, der dem Landtag am 29. Juni 1971 in erster Lesung vorgelegt wurde.[17] Das Innenministerium kritisierte intern vor allem die unklare Verwendung verschiedener Begriffe sowie die „in weiten Teilen wörtlich[e]" Übernahme des Textes aus einem Konzept einer interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft, der Kommission für Fragen der elektronischen Datenverarbeitung. Letztlich fürchtete die Verwaltungsseite eine starke Beeinträchtigung der Entwicklung der elektronischen Datenverarbeitung (EDV) und möglicherweise sogar eine Blockierung der Verwaltungen insgesamt.[18] Hier wurde sehr deutlich, wie stark die Diskussionen schon am Anfang in der Sache polarisiert waren: Dem Angstszenario des lesbaren, gläsernen Bürgers wurde auf Seiten der Verwaltung die Blockade der Arbeit des Staates gegenübergestellt.

Die (oppositionellen) CDU-Abgeordneten im Landtag ließen sich von den Einwänden der Landesregierung einstweilen nicht beeindrucken. In der Debatte zur ersten Lesung des genannten Gesetzentwurfs begründete der Abgeordnete Jochen van Aerssen (CDU) die Einbringung mit der Drohkulisse des „technischen Moloch[s]". Die „wachsende Technisierung" dürfe nicht zu einer Entfremdung von Staat und Bürgerinnen und Bürgern führen. Daher müsse die staatliche Seite zum „Schutz vor den Daten", d. h. der Achtung der Privatsphäre des Einzel-

15 Ebd.

16 Vgl. Ruckriegel an Hirsch, 2.11.1970, in: LAV NRW R, NW 1240, Nr. 185. Die genannte Angabe wurde in grün ergänzt.

17 LT-NRW, Drs. 7/835. Der Entwurf orientierte sich wesentlich am hessischen Datenschutzgesetz, setzte jedoch nicht auf einen unabhängigen Datenschutzbeauftragten. Vielmehr sollte ein Ausschuss für Datenschutz die Kontrollfunktionen übernehmen, denn ein Datenschutzbeauftragter könne nur Beschwerden weiterleiten. Ein ständiger Ausschuss sei diesem mit seinen parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten klar überlegen. Siehe dazu auch: LT-NRW, PlPr. 7/22 vom 29.6.1971, S. 809.

18 Vermerk „Betr.: Entwurf eines Gesetzes zum Schutze der Privatsphäre gegen mißbräuchliche Datennutzung", ohne Datum, S. 1 f., in: LAV NRW R, NW 1240, Nr. 185.

nen, und zum „Schutz der Daten", d. h. dem Ausschluss von unrechtmäßigen Zugriffen, verpflichtet werden.[19] In seiner Replik warf Innenminister Weyer der CDU hingegen vor, dass diese nur die vom Innenministerium zur Verfügung gestellten Materialien abgeschrieben habe. Zudem habe der Bund ein eigenes Datenschutzgesetz angekündigt. Deshalb solle auf dieses gewartet werden. SPD und FDP stimmten dieser Ansicht zu. Daher wurde der Entwurf (auch mit den Stimmen der CDU) an den Ausschuss für Innere Verwaltung (AfIV) verwiesen – und versandete dort.[20]

Knapp zwei Jahre passierte nichts.[21] Da jedoch der Bund in der Zwischenzeit einen Entwurf für ein Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) vorgelegt hatte, sah sich die Landesregierung nun in der Lage, einen eigenen Entwurf zu präsentieren.[22] Am 19. November 1974 kam es daher zur Vorlage eines Gesetzentwurfs, der die Übereinstimmung mit dem Bundesentwurf stark betonte. Ein wichtiger Unterschied zur CDU-Vorlage von 1971 bestand darin, dass die Landesregierung (wie auch im hessischen Fall) einen „unabhängigen und weisungsfreien" Datenschutzbeauftragten wollte, jedoch keinen parlamentarischen Kontrollausschuss.[23] Wirtschaftsminister Horst Ludwig Riemer (FDP) war bei der Einbringung am 18. Dezember 1974 um Ausgleich bemüht: „Genausowenig, wie es je gerechtfertigt war, eine Computer-Euphorie hervorzurufen, genausowenig ist es angebracht, nun eine Datenschutzhysterie zu entfachen, die den Computer als Teufelsinstrument verketzert und eine neue Art von Exorzismus heraufbeschwört."[24]

Tatsächlich hatte die Landesregierung mit ihrer Einbringung Ende 1974 zeitlich äußerst knapp kalkuliert. CDU- und SPD-Fraktion wiesen beide darauf hin, dass bis zum Ende der Legislaturperiode (4. Mai 1975) nicht viel Zeit bleibe.

19 LT-NRW, PlPr. 7/22 vom 29.6.1971, S. 807. Van Aerssen begründete hier auch den Fokus auf den Staat: Unternehmen könne nur der Bund mit seiner Gesetzgebungskompetenz zur Einhaltung von Datenschutzbestimmungen verpflichten.

20 Ebd., S. 817. Der Ausschuss legte zwar am 26. April 1972 einen Zwischenbericht vor. Daraus ging jedoch nicht viel hervor und in der parlamentarischen Beratungstätigkeit tat sich weiter nichts. Siehe: LT-NRW, PlPr. 7/47 vom 26.4.1972, S. 1754 ff.

21 Der Abgeordnete Helmut Schwartz (CDU) kritisierte auch noch nach der Vorlage eines Datenschutzgesetzes durch die Landesregierung, dass der CDU-Entwurf seit Juni 1971 „in der Schublade" des AfIV vermodere. Siehe: LT-NRW, PlPr. 7/119 vom 18.12.1974, S. 5010.

22 Siehe dazu: Deutscher Bundestag, Drs. 7/1024. Die Drucksachen des Bundestages sind zentral abrufbar über das Portal Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien; <https://dip.bundestag.de/> (3.7.2025).

23 LT-NRW, Drs. 7/4439.

24 LT-NRW, PlPr. 7/119 vom 18.12.1974, S. 5010.

Während die CDU diesen knappen Vorlauf als „unzumutbar" bezeichnete, waren die Sozialdemokraten weniger streng und mahnten lediglich, dass die verbleibende Zeit nun genutzt werden müsse.[25] Der Landtag verwies den Entwurf der Landesregierung dazu erneut an den AfIV. In dessen Sitzung am 16. Januar 1975 zog die CDU ihren eigenen Entwurf von 1971 zurück, da man ein wenig zu optimistisch davon ausging, dass das Bundesgesetz in Kürze verkündet werden würde.[26] Es sollte ganz anders kommen.

2. Eine Antwort wird vorbereitet

Das Warten auf das Bundesdatenschutzgesetz, die politischen Ränkespiele in den Ausschüssen des Landtags und die Rolle der Landesregierung als doppelter Akteur in Land und Bund sorgten dafür, dass die Angelegenheit des Datenschutzes zu einer Hängepartie geriet. Nach mehr als fünf Jahren war man politisch nicht weit über die Feststellung hinausgekommen, dass das Thema Datenschutz wichtig sei und angegangen werden müsse. Der verstrichene Zeitraum sollte sich als echter Nachteil erweisen, da er, als politisches Argument genutzt, die Tür für weitere Verzögerungen öffnete.

Das Bundesdatenschutzgesetz mischte die Karten dann noch einmal neu. Auf Wunsch des Bundesrates war in § 7 Abs. 2 BDSG festgehalten worden, dass die Länder weiterhin eigene Datenschutzgesetze erlassen konnten. Damit sollte ein einheitlicher Rechtsbereich über die verschiedenen Ebenen (Bund, Land, Kommunen) gewährleistet werden. Die Landesregierung NRW nutzte diesen Paragrafen, indem sie am 12. Juli 1977 einen aktualisierten Entwurf für ein Landes-

25 Ebd., S. 5010–5013. Aus der CDU hieß es zudem (nicht ganz zu Unrecht), dass der Entwurf für ein Bundesdatenschutzgesetz seit über einem Jahr vorliege. Der Entwurf der Landesregierung sei so nah an diesen angelehnt, dass eine frühere Vorlage möglich gewesen wäre.

26 Vgl. LT-NRW, Ausschussprotokoll (APr.) 7/1756, S. 4. Überoptimistisch war diese Ansicht deshalb, weil es noch bis zum 12.11.1976 dauern sollte: Das Bundesdatenschutzgesetz war zuvor im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat gelandet. Siehe zum Vorgang: <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zum-schutz-vor-mi%C3%9Fbrauch-personenbezogener-daten-bei-der-datenverarbeitung/253425?term=Datenschutzgesetz&f.wahlperiode=7&rows=25&pos=1&ctx=a> (7.7.2025). Verkündet wurde das Bundesdatenschutzgesetz schließlich am 1.2.1977. Siehe dazu: Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1977 I, Nr. 7, S. 201, abgedruckt in: Bundesgesetzblatt online, 1977; <https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//*%5b@attr_id=%27bgbl177s0201.pdf%27%5d#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl177s0201.pdf%27%5D__1720012216036> (7.7.2025).

datenschutzgesetz verabschiedete und anschließend dem Landtag vorlegte. War der bisherige Entwurf schon stark am damaligen Entwurf für ein BDSG angelehnt, so glich dieser neue Vorschlag nun an vielen Stellen fast wortgleich der Bundesvorlage.[27] Ende September 1977 kam es zur ersten Lesung im Landtag. Innenminister Burkhard Hirsch (FDP) schob die bisher erlebten Verzögerungen vollständig auf die Bundesebene und drängte den Landtag anschließend, die Vorlage der Landesregierung noch im Jahre 1977 zu verabschieden.[28] Der CDU-Abgeordnete Helmut Schwartz trat aber nun für seine Fraktion auf die Bremse. Wenn man schon seit 1971 über dieses Thema diskutiere, dann komme es jetzt auch nicht auf zwei weitere Monate oder mehr an.[29]

Auch inhaltlich gab die Opposition Kontra. So wurde erneut die Idee eines parlamentarischen Kontrollausschusses für Datenschutz in den Raum gestellt. Besonders interessant für den hier beleuchteten Zusammenhang war jedoch, dass Schwartz erstmals die Idee vortrug, dass ein Recht auf Datenschutz in die Verfassung des Landes aufgenommen werden sollte.[30] Die SPD-Abgeordnete Anke Brunn verteidigte hingegen die Idee eines Datenschutzbeauftragten.[31] Hier noch als politische Kontrahenten auftretend, sollten Schwartz und Brunn zusammen mit ihrem FDP-Kollegen Wolfgang Heinz zur Mutter und den Vätern eines neuen Grundrechts werden. Der Landtag verständigte sich schließlich darauf, den Entwurf der Landesregierung dem AfIV und dem Hauptausschuss zuzuleiten.[32]

Die Beratungen kamen jedoch zunächst nicht richtig in Gang. Die beiden beteiligten Ausschüsse einigten sich zwar bis Ende 1977 auf die Bildung einer Arbeitsgruppe „Datenschutz". Diese kam jedoch erst im Januar 1978 zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen und plante im Rahmen ihrer zweiten Sitzung am 16. Februar 1978 Beratungstermine bis Ende Mai 1978. Nach damaligem Stand war eine Verabschiedung des Landesdatenschutzgesetzes in der Plenarsitzung vom 28./29. Juni 1978 vorgesehen.[33] Anke Brunn wurde zur Vorsitzenden der Arbeitsgruppe bestimmt.

Während die Vorlage der Landesregierung nach und nach strukturiert besprochen wurde, tauchte in der fünften Sitzung der Arbeitsgruppe am 12. Mai 1978 erneut die Idee einer Verankerung eines Rechts auf Datenschutz in der Verfassung

27 LT-NRW, Drs. 8/2241.
28 LT-NRW, PlPr. 8/53 vom 28.9.1977, S. 2994–2996.
29 Ebd., S. 2998.
30 Ebd.
31 Ebd., S. 3001.
32 Ebd., S. 3002.
33 Vgl. LT-NRW, APr. 8/884.



Abb. 1: Interfraktionelle Zusammenarbeit in der „AG Datenschutz“: die Abgeordneten Wolfgang Heinz (FDP, 1. von links), Anke Brunn (SPD, 3. von links) und Helmut Schwartz (CDU, rechts) während einer Plenarsitzung am 30. Oktober 1978. Im Bild auch Egbert Reinhard (SPD, 2. von links) (Landtag NRW, A0601/2816/0471, Foto: Eva Tüsselmann)

auf. Schwartz gab an, dass seine Fraktion bereit sei, dies zu tun. Schließlich habe sich auch der Innenminister „für eine Verankerung des Datenschutzes in der Verfassung ausgesprochen“. Heinz widersprach Schwartz. Seinem Verständnis nach habe der Minister die Verankerung im Grundgesetz gemeint, nicht in der Verfassung Nordrhein-Westfalens. Und auch der wichtigste Beamte des Innenministeriums in diesen Fragen, Ministerialdirigent Walter Gensior,[34] betonte, dass

34 Gensior leitete die Abteilung I des Innenministeriums.

Heinz' Lesart richtig sei. Die Aufnahme eines solchen Rechts in die Landesverfassung müsse als „problematisch" angesehen werden.[35]

Die anwesenden CDU-Abgeordneten blieben jedoch unbeirrt. Man strebe eine Aufnahme in die Landesverfassung an. Denn, dass die Grundrechtsklauseln des Grundgesetzes (Art. 1–18 GG) Datenschutz vielleicht implizit mitdächten, hindere NRW nicht daran, diesen auch explizit in der Landesverfassung zu verankern. Die Schweizer Bundesverfassung enthalte beispielsweise auch einen ähnlichen Absatz. Daher sei die „Frage einer grundrechtlichen Absicherung des Datenschutzes […] kein Novum".[36]

Gensior wich seinerseits keinen Schritt zurück. Er warnte noch einmal explizit vor einer neuen „Grundrechtsregelung", da deren „Verbindlichkeit" angezweifelt werden könnte. Er hob damit auf die juristisch angreifbare Übernahme des gesamten Grundrechtekatalogs aus dem Grundgesetz durch einen einzigen Satz in Art. 4 der Landesverfassung (LV) ab.[37] Implizit argumentierte Gensior so, dass eine Erweiterung der Grundrechte die rechtliche Konstruktion des Art. 4 LV insgesamt in Frage stellen könnte. Aus seiner Sicht liefere auch Art. 142 GG keine befriedigende Antwort. Eine Verankerung würde daher nur auf eine „verfassungspolitische Deklaration ohne verfassungsrechtlich verbindliche Normierung" hinauslaufen.[38] Diese Argumentation kann aus einer föderalen Perspektive als problematisch angesehen werden, weil sie den verfassungsrechtlichen Spielraum der Länder und ihr Selbstverständnis insgesamt empfindlich einzuengen drohte.[39]

Das entschiedene Abwehrgefecht des Innenministeriums hatte einen schon länger bestehenden Hintergrund. Bereits Ende April 1976 hatte Gensior Staatssekretär Karl Friedrich Brodeßer und Minister Hirsch eine Ausarbeitung vorgelegt, die sich auch mit einer möglichen verfassungsrechtlichen Verankerung des

35 LT-NRW, APr. 8/1010, S. 1 ff.

36 Ebd., S. 4 f.

37 „Die im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 23. Mai 1949 festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte sind Bestandteil dieser Verfassung und unmittelbar geltendes Landesrecht."; <https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?sg=0&menu=0&bes_id=3321&anw_nr=2&aufgehoben=N&det_id=657079> (11.8.2025).

38 LT-NRW, APr. 8/1010, S. 6. In Art. 142 GG heißt es: „Ungeachtet der Vorschrift des Artikels 31 [Bundesrecht bricht Landesrecht] bleiben Bestimmungen der Landesverfassungen auch insoweit in Kraft, als sie in Übereinstimmung mit den Artikeln 1 bis 18 dieses Grundgesetzes Grundrechte gewährleisten."

39 Vgl. Hans Boldt, Landesverfassung im Bundesstaat, in: Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen (Hg.), Kontinuität und Wandel. 40 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Duisburg 1990, S. 63–88, hier S. 82.

Datenschutzes befasste.[40] Darin hatte er ganz ähnlich argumentiert wie nun in der Arbeitsgruppe:

> „Aus verfassungsrechtlicher Sicht besteht mithin kein Bedürfnis, den Grundrechtskatalog des Grundgesetzes um ein Grundrecht auf Datenschutz zu erweitern, dessen Formulierung im übrigen nicht ganz leicht wäre, weil es einen Gemeinschaftsvorbehalt etwa im Sinne der aufgezeigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts enthalten müßte."[41]

Doch Gensior ließ eine Hintertür offen, die in der Folge wichtig werden sollte:

> „Ob gleichwohl aus politisch-optischen Gründen die Aufnahme eines Grundrechts auf Datenschutz entweder in das Grundgesetz oder in die Landesverfassung angestrebt werden sollte, ist eine andere und ausschließlich unter politischen Gesichtspunkten zu beurteilende Frage. Aus verfassungspolitischen Erwägungen erscheint mir aber auch insoweit Zurückhaltung angezeigt; denn Verfassungen sollten grundsätzlich nur aus zwingender Notwendigkeit geändert und ergänzt werden. Diese Bedingung ist nach meinem Dafürhalten […] nicht erfüllt."[42]

Juristisch gab es aus Sicht des Innenministeriums also keine Notwendigkeit zur Aufnahme des Datenschutzes in die Verfassung. Politisch könnte sich dies aber als opportun erweisen. Um für diesen letzten Fall gerüstet zu sein, wandte sich das Innenministerium Ende Juli 1978 an das portugiesische Generalkonsulat in Düsseldorf. In einem Akt des intereuropäischen Austauschs bat man beim dortigen Vizekonsul, Manuel Valente da Cruz, um einen Auszug aus der portugiesischen Verfassung von 1976, da diese in ihrem Art. 35 ein Recht auf Datenschutz explizit festschrieb. Da Cruz übersandte noch am selben Tag den gewünschten Auszug.[43] Interessant war hier, dass sich das Innenministerium bedeckt hielt und den Vizekonsul lediglich beiläufig wissen ließ, dass NRW gerade selbst an einem Datenschutzgesetz arbeite. Von der Verfassung war keine Rede.[44] Das Versteckspiel war vermutlich auch damit zu erklären, dass man im Innenministerium in der Sache

40 Vermerk „Betr.: Datenschutz" vom 30.4.1976, in: LAV NRW R, NW 1239, Nr. 277.
41 Ebd., S. 3. Gensior verwies damit auf die europäische Dimension des Problems.
42 Ebd., S. 3 f.
43 Von der Groeben an da Cruz sowie da Cruz an von der Groeben, beide vom 27.7.1978, in: LAV NRW R, NW 1240, Nr. 192.
44 Von der Groeben an da Cruz vom 31.7.1978, in: ebd.

keinen Positionswechsel vollzogen hatte. Aus Gensiors Abteilung I hieß es noch Anfang August in einem Vermerk an Hirsch, dass es keine Notwendigkeit zur Anpassung der Landesverfassung in dieser Frage gebe.[45] Die Beamten betrachteten die Frage vor allem unter dem Gesichtspunkt der Wirksamkeit einer solchen Bestimmung:

> „Eine Ausweitung der Kompetenzen des Landesgesetzgebers auf dem Gebiet des Datenschutzes wäre mit der Einfügung eines Grundrechts auf Datenschutz in die Landesverfassung nicht verbunden, da die Ausführung und Konkretisierung einer solchen Grundrechtsnorm durch einfaches Gesetz nur nach Maßgabe der jeweils geltenden grundgesetzlichen Vorschriften (Art. 73, 74, 74 a, 75 GG) über die Kompetenzverteilung für die Gesetzgebung zwischen Bund und Land statthaft ist."[46]

Doch auch den Akteuren im Innenministerium war spätestens zu diesem Zeitpunkt klar, dass sich seit Mai 1978 eine politische Dynamik entwickelt hatte, die schwer wieder einzufangen sein würde. Schließlich ist eine Verfassung als ein Grundpfeiler einer Demokratie anzusehen. Daher wäre ein Abwürgen der Diskussion zu diesem Zeitpunkt ein heikles politisches Manöver gewesen. Nachdem dies erkannt worden war, entwickelte das Haus gleich drei verschiedene Vorschläge für eine Anpassung der Verfassung. Das Interessante ist hier, dass alle drei weit über die zunächst anvisierte Ergänzung des Art. 4 LV hinausgingen. Alle Vorschläge sahen entweder einen völlig neuen Art. 4 oder sogar den Einzug neuer Zwischenüberschriften in die Verfassung vor.[47] Es wirkte fast so, als hätten die Beamten Freude daran, den sehr unprätentiösen Art. 4 LV zu einem stattlichen Grundrechtsartikel auszubauen.[48]

45 Vermerk „Betr.: Aufnahme eines Grundrechts auf Datenschutz in die Landesverfassung" vom 1.8.1978, in: ebd.

46 Ebd., S. 4 f.

47 Die Entwürfe finden sich unter: LAV NRW R, NW 1240, Nr. 192. Überschrieben sind sie als „Entwurf" 1–3.

48 Nach Entwurf 2 sollte Art. 4 LV z. B. folgende Fassung erhalten: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. Jedermann ist insbesondere ein unantastbarer Bereich privater Lebensgestaltung gewährt, welcher der Einwirkung der öffentlichen Gewalt schlechthin entzogen ist." (Abs. 1) Sodann sollte folgen: „Jeder hat Anspruch auf Schutz seiner personenbezogenen Daten. Eingriffe sind nur durch Gesetz (auf Grund eines Gesetzes) in überwiegendem Interesse der Allgemeinheit und unter strikter (voller) Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgebots zulässig." (Abs. 2) Schließlich der Originalpassus von Art. 4 LV: „Die im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom

Unter dem Strich zeigte sich hier eine äußerst erhellende Entwicklung: Eine unklare, möglicherweise aus dem Zusammenhang gerissene Aussage des Innenministers, politisches Gespür, der dazugehörige Wille und europäisch-verfassungsrechtlicher Austausch sorgten dafür, dass der Landtag nun neben dem eigentlich zentralen Landesdatenschutzgesetz über eine Änderung der Verfassung des Landes debattierte. Dass der Zufall bei einer so wichtigen politischen Frage Pate stand, mag zunächst verwundern, erklärt aber zu einem Gutteil, warum dem nordrhein-westfälischen Landtag ex post doch keine datenschutzpolitischen Fähigkeiten zugeschrieben werden müssen, die prophetisch wirken könnten. Brisant war das Ganze, weil die Beteiligten sich anschickten, eines der Herzstücke der Verfassung erstmals anzufassen: die Grundrechte. Bei einem so weitgehenden Vorhaben saßen dann auch schnell alle beteiligten Diskutanten in einem Boot: SPD, CDU und FDP beantragten in der achten und finalen Sitzung der Arbeitsgruppe „Datenschutz" am 16. November 1978 gemeinsam die geplante Verfassungsänderung.[49] Die konkrete Formulierung steuerte das Innenministerium bei.[50] Als Vorschlag setzte sich vorerst eine deutliche Neufassung des Art. 4 LV durch.[51]

Neben der Erweiterung der Grundrechte wurde noch eine zweite Anpassung der Verfassung vereinbart: Es sollte ein unabhängiger Landesbeauftragter für den Datenschutz (LfD) festgeschrieben werden. Diese Lösung hatte sich ebenfalls am 16. November durchgesetzt. Die CDU trug dies nun mit, hatte sie sich doch mit ihrem Impuls zur Verankerung des Datenschutzes als Grundrecht in die Verfassung durchsetzen können.[52] Ansonsten wurde das von der Landesregierung vorgelegte Datenschutzgesetz größtenteils übernommen. Das war aus Sicht der Beteiligten ein durchaus respektables Ergebnis der Arbeit der interfraktionellen Arbeitsgruppe.

Entsprechend selbstbewusst klang Brunn in ihrem Abschlussbericht. Man habe mit den drei Vorlagen (Grundrecht, Datenschutzbeauftragter, Datenschutz-

23. Mai 1949 festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte sind Bestandteil dieser Verfassung und unmittelbar geltendes Landesrecht."

49 LT-NRW, APr. 8/1216.

50 LT-NRW, APr. 8/1185, S. 7 f.

51 LT-NRW, Drs. 8/3820. Die vorgeschlagene Neufassung von Art. 4 LV wurde aus dem Entwurf (siehe Anm. 48) übernommen.

52 Der Verfasser weist an dieser Stelle ausdrücklich darauf hin, dass sich dahinter kein geplantes politisches Manöver der CDU-Fraktion versteckte. Eine Recherche in den Fraktionsprotokollen aus dieser Zeit ergab keine Hinweise auf verfassungspolitische Diskussionen. Der Verfasser dankt Yvonne Ziwitza von der Konrad-Adenauer-Stiftung in Sankt Augustin für die entsprechenden Hinweise.

gesetz) die mit „der Vorstellung vom ‚Großen Bruder' verknüpfte Bedrohung" für die Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger im Land „minimalisiert". Die Aufnahme eines neuen Grundrechts auf Datenschutz in die Verfassung sei als „Signal" für eine Verankerung im Grundgesetz zu verstehen.[53] Nach fast acht Jahren Diskussion schwangen sich die NRW-Parlamentarier nun also zu Fackelträgern des Datenschutzes auf.

3. Ein Grundrecht wird geschaffen

Nachdem die Vorarbeiten geschafft waren, begannen Ende November 1978 im Plenum des Landtags die Debatten. Brunn bezeichnete das vorgesehene neue Grundrecht bei der Einbringung als „Schutz der Privatsphäre des Bürgers vor der Einwirkung der öffentlichen Gewalt". Man habe gemeinsam die Initiative ergriffen, um „der täglichen Bedrohung menschlicher Würde und persönlicher Freiheit durch die sich ständig ausweitende Informationsverarbeitung eine deutliche Grenze zu setzen". Das Grundgesetz stecke diesen Bereich zwar bereits ab, es schade jedoch nicht „diesem Anspruch […] zu mehr Nachdruck [zu] verhelfen". Brunn setzte die ernste Tonalität der Debatte, indem sie weiter ausführte, dass in modernen Staaten mittlerweile Folgendes gelte: „Das Problem [wird] zum Vorgang, der Mensch zur Akte, die Eigenschaft zum Datum. Entscheidungen fallen nicht von Mensch zu Mensch, sondern nach Aktenlage oder durch Handhabung computergerechter Symbole".[54] Nach Brunn bliesen Schwartz und Heinz in das gleiche Horn.[55] Aus Sicht des zuvor Dargestellten war eine Äußerung von Innenminister Hirsch besonders bemerkenswert. Er verwies in seinem Beitrag als letzter Redner darauf, dass die Verankerung des Datenschutzes in der Verfassung ein „seit langem von vielen Seiten" verfolgter Gedanke gewesen sei.[56]

Nach der Überweisung an den Hauptausschuss debattierte dieser am 7. Dezember über die eingebrachten Vorschläge. Neben einer Neuplatzierung des Datenschutzbeauftragten (Art. 77 a, statt Erweiterung von Art. 58 LV) wurde vor allem die Neufassung des Art. 4 LV angepasst. Der Ausschuss kam überein, dass nur eine Ergänzung um einen neuen Absatz 2 notwendig sei. Das geplante Grundrecht auf Datenschutz bekam demnach folgende Ausgestaltung: „Jeder hat

53 LT-NRW, Vorlage 8/1560, S. 39.
54 LT-NRW, PlPr. 8/91 vom 29.11.1978, S. 6176.
55 Ebd., S. 6178 f.
56 Ebd., S. 6180.

Anspruch auf Schutz seiner personenbezogenen Daten. Eingriffe sind nur in überwiegendem Interesse der Allgemeinheit aufgrund eines Gesetzes zulässig."[57]

Am 14. Dezember 1978 erfolgten im Landtagsplenum die zweite und dritte Lesung. Schwartz leitete noch einmal abstrakt die Notwendigkeit von Datenschutz her: Was bei staatlichen Stellen mit den Daten der Bürgerinnen und Bürger geschehe, sei bisher „unergründlich und verborgen" geblieben. Diese „Unkenntnis" habe sich dann zu „Ungewißheiten" und „Ahnungen" ausgewachsen. Diese wurden schließlich durch „unliebsame Erfahrungen in Einzelfällen" gestärkt und durch „literarische Zukunftsvisionen" (Orwell) abgerundet. Eine mögliche Kritik an den bereits acht Jahre andauernden Diskussionen in NRW wischte Schwartz vom Tisch, indem er ausführte, dass die Entwürfe (Datenschutzgesetz und Verfassungsänderungen) nun auch das Bundesdatenschutzgesetz rezipiert hätten. Da letzteres als eines der „fortschrittlichsten" Gesetze „der Welt" in diesem Bereich gelte, und die nun vorliegenden Entwürfe „weit über Bundes- und Ländergesetze" hinausgingen, sei der Nutzen der NRW-Gesetzentwürfe selbstredend groß.[58] Von Heinz kam die vielleicht passendste Beschreibung dessen, worum es beim Thema Datenschutz (ganz im Sinne von Kühnert) eigentlich ging:

> „Im Vergleich zur herkömmlichen Akten- und Archivverwaltung bringt die moderne Datenverarbeitung in rasantem Tempo Gefährdungen bisher unbekannten Ausmaßes mit sich. Die räumliche Konzentration, die Möglichkeit, nahezu unbegrenzt Informationen über den einzelnen Bürger zu speichern und zu kombinieren und sie in Bruchteilen von Sekunden an andere zu übermitteln, potenzieren die Gefahr der unerlaubten Informationsaufnahme und -weitergabe."[59]

Die Bewältigung des „Zielkonflikts" zwischen dem Schutz der Privatsphäre und der Funktion des Staates sei so wichtig, dass es jetzt zur Festschreibung des Datenschutzes in der Verfassung komme. Die Vorstellung, in diesem Moment etwas Grundlegendes zu entscheiden, brachte der Verfassungsjurist Karl H. Fell (CDU) deutlich zum Ausdruck. Er sprach von einem „historischen Augenblick", da man gerade deutsche Verfassungsgeschichte schreibe. Fell bezeichnete deshalb die Verfassungsänderungen als die „wesentliche[n] Entscheidung[en]" der gesamten

57 LT-NRW, Drs. 8/3873, S. 3–6.
58 LT-NRW, PlPr. 8/94 vom 14.12.1978, S. 6333–6336.
59 Ebd., S. 6340.

Debatte seit 1971.[60] Und auch Minister Hirsch ließ sich von der pathetischen Stimmung mitnehmen und betonte, dass man mit diesem neuen Grundrecht ein „Abwehrrecht" schaffe, welches die Bürgerinnen und Bürger des Landes gegenüber dem Staat, aber auch gegenüber Dritten schützen solle.[61]

Die beiden Verfassungsänderungen und das Landesdatenschutzgesetz wurden schließlich jeweils einstimmig vom Plenum verabschiedet.[62] Der nordrhein-westfälische Landtag hatte nach jahrelangen Diskussionen wirklich etwas Neues geschaffen: Ein Grundrecht, das weit über den unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang hinauswirken sollte. Doch dieser Erfolg muss mit Blick auf die Öffentlichkeit kontextualisiert werden. Im Gegensatz zur gelösten Stimmung und den großen Worten im Landesparlament war die Schaffung eines neuen Grundrechts den größeren Zeitungen des Landes nur eine kleine Meldung wert.[63] Einzig die 1978 in Bonn gegründete Deutsche Vereinigung für Datenschutz brachte in ihren „Datenschutz Nachrichten" einen größeren Beitrag zur Verfassungsänderung.[64] Das zeigte vor allem eines: Datenschutz war, mit Blick auf die Breite der Gesellschaft, noch kein Schwerpunktthema öffentlichen Interesses. Die folgenden Jahre sollten dies ändern.

4. Ein Konflikt baut sich auf

Tatsächlich trübte sich die pathetische Stimmung im Landtag schnell ein. Denn wenn Fell die Bedeutung der Verfassungsänderungen so stark hervorhob, so traf er des Pudels Kern: Das Landesdatenschutzgesetz und seine Implikationen wurden politisch und praktisch weitgehend ignoriert beziehungsweise ausgeblendet.

60 Ebd., S. 6341.

61 Ebd., S. 6345. Die Feierstimmung wurde noch dadurch unterstrichen, dass mehrere Richter des Verfassungsgerichtshofs des Landes anwesend waren. Siehe dazu das Bildarchiv des Landtags NRW: Verfassungsrichter auf der Besuchertribüne, in: Bildarchiv des Landtages Nordrhein-Westfalen, 1978; <https://www.landtag.nrw.de/home/mediathek/bildarchiv-1/bildarchiv-suche/bilddetails.html?suche=Verfassungsrichter&aufnahme=datum&anfangsdatum=&enddatum=&anfangsjahr=&endjahr=&name=&partei=&funktion=&bildtyp=&page=23> (7.7.2025).

62 LT-NRW, PlPr. 8/94 vom 14.12.1978, S. 6351.

63 Dazu exemplarisch: Datenschutz in NRW-Verfassung aufgenommen, in: Kölner Stadt-Anzeiger, 15.12.1978, S. 1. In der WAZ schaffte es die Meldung sogar nur auf eine Sammelseite mit Meinungen und anderen Meldungen aus aller Welt; siehe: Datenschutz in NRW jetzt Grundrecht, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung, 15.12.1978.

64 Datenschutz wird in Nordrhein-Westfalen Grundrecht, in: Datenschutz Nachrichten 1 (1979).

Nachdem der erste Landesdatenschutzbeauftragte Heinrich Weyer seine Arbeit aufgenommen und seine Dienststelle erfolgreich ans Laufen gebracht hatte, taten sich tiefe Gräben zwischen ihm und der Landesregierung auf.[65] Datenschutz in Theorie und Praxis sollten sich als zwei völlig verschieden interpretierbare Dinge erweisen.

Die zentrale Bruchstelle lag zwischen dem neuen Grundrecht auf Datenschutz, welches textlich und inhaltlich weit gefasst nun die Verfassung ergänzte, und dem Landesdatenschutzgesetz. Denn die Landesregierung erkannte relativ schnell, dass der mit Datenschutz verbundene Aufwand in den Verwaltungen durchaus als Hemmschuh angesehen werden konnte. Sie zog sich daher – textlich nachvollziehbar – auf die Position zurück, dass die Datenschutzbestimmungen des Landesdatenschutzgesetzes nicht auf papierene Akten (und damit den Großteil des relevanten Materials) anzuwenden seien. Weyer sah das selbstverständlich ganz anders. Als Datenschutzbeauftragter bezog er sich auf seine verfassungsrechtlich garantierte Stellung und das Grundrecht auf Datenschutz.

Dieser Konflikt brach sichtbar auf, als Weyer am 31. März 1980 seinen ersten, zunächst jährlich dem Landtag zu präsentierenden Tätigkeitsbericht vorlegte. Darin führte er aus, dass der Justizminister des Landes ihm und seiner Dienststelle die „Kontrollbefugnis für die Einhaltung des Artikels 4 Abs. 2 LV“ bestreite. Laut dem Ministerium würde sich Weyers Zuständigkeit nur auf „den Schutz von in Dateien verarbeiteten Daten“ beziehen. Der Datenschutzbeauftragte wurde angesichts dieser – aus seiner Sicht – unzulässigen Einengung seiner Arbeit deutlich: „Diese Auffassung berührt in grundsätzlicher Weise meine Stellung als Datenschutzbeauftragter und kann nicht hingenommen werden.“[66]

Die Landesregierung schien mit einer solchen Frontstellung zu rechnen. Gensior legte Innenminister Herbert Schnoor (SPD) am 16. September 1980 einen Vermerk vor, in dem er eine „mehr oder weniger deutliche Konfrontation“ zwischen Landesregierung und LfD prognostizierte.[67] Weiter hieß es:

65 Weyer (1928–1993) war von November 1979 bis September 1987 LfD in NRW. Zum Aufbau der Behörde des LfD siehe: LAV NRW R, NW 1240, Nr. 1 u. 3. Dort finden sich Aufstellungen zu den Aufgaben, der Ausstattung und Dienststellung des LfD. Zudem enthalten die Akten Organigramme. 1979 hatte der LfD bereits 35 Mitarbeiter und einen Etat von 2,2 Mio. DM.

66 LT-NRW, Vorlage 9/20, Erster Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen, S. 88.

67 Vermerk „Betr.: Stellungnahme der Landesregierung zu dem ersten Tätigkeitsbericht des LfD“ vom 16.9.1980, S. 1, in: LAV NRW R, NW 1239, Nr. 134.

> „Wie bereits mündlich erörtert, wird es einiger politischer Standfestigkeit bedürfen, um die – rechtlich gut vertretbare – eingrenzende Auffassung der Landesregierung durchzuhalten. In anderen Ländern ist man daher stellenweise dabei, bei gleichem Rechtsstandpunkt eine ‚pragmatische Handhabung' in Aussicht zu nehmen, die durch die Überlegung gekennzeichnet ist, dem Datenschutzbeauftragten – datenschutzpolitisch – einen möglichst weiten Einblick in datenschutzrelevante Vorgänge zu geben. Das mag sich auch in Nordrhein-Westfalen im Laufe der Zeit mehr oder weniger ‚pragmatisch' dahingehend einspielen; für den Beginn der Auseinandersetzung empfehle ich die in der Kabinettvorlage vorgesehene straffe Haltung."[68]

Die größte Gefahrenquelle sah Gensior darin, dass Weyer vor den Verfassungsgerichtshof in Münster ziehen könnte. Denn anders als einzelne Bürgerinnen und Bürger konnte der LfD als Landesstelle Verfassungsklage einreichen.[69] Er, Gensior, habe die Zulässigkeit einer Klage durch seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter prüfen lassen; diese kämen zu einer „vorsichtig[en]" Bejahung.[70] Mit Blick auf die Person Weyers hielt er eine Klage „sogar für wahrscheinlich".[71] Daher sprach sich Gensior dafür aus, dass nun „Abgrenzungsmöglichkeiten" gefunden werden müssten, die eine „einschränkende Auslegung und Anwendung" des Grundrechts auf Datenschutz plausibilisieren würden. Im Notfall müsse man solche „Eingrenzungen" in die Verfassungsbestimmung „hineindeuten".[72]

Dieser Grundkonflikt sollte den Großteil der 1980er Jahre begleiten und das Grundrecht auf Datenschutz einem ersten Praxistest unterziehen. Drei Jahre nach Weyers erstem Bericht hatte sich die Situation nicht verändert. Die restriktive Position der Landesregierung wurde jedoch zunehmend schwieriger. Bereits am 30. Juni 1981 hatte das Oberverwaltungsgericht Münster in einem Fall geurteilt, dass jeder Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz einer gesetzlichen Grundlage bedürfe („Eingriffstheorie"). Sehr konkret stellte das Gericht fest, dass man

68 Ebd.

69 Die Möglichkeit zur Individualverfassungsbeschwerde wurde erst 2019 eingeführt – mehr als 40 Jahre nach Schaffung des neuen Grundrechts.

70 Vermerk „Betr.: Stellung des Landesbeauftragten für den Datenschutz (LfD); Klagemöglichkeit vor dem Verfassungsgerichtshof NW" vom 9.9.1980, in: LAV NRW R, NW 1239, Nr. 134.

71 Vermerk „Betr.: Stellungnahme der Landesregierung zu dem ersten Tätigkeitsbericht des LfD" vom 16.9.1980, S. 2, in: ebd.

72 Ebd.

der Position der Landesregierung nicht folgen könne.[73] Neben der Tätigkeit des LfD waren solche Urteile ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu mehr öffentlicher Wahrnehmung des Datenschutzes. Weyer triumphierte entsprechend:

> „Damit bringt das Gericht zum Ausdruck, daß es nicht auf die Sensibilität der Daten oder die Schwere der Belastung des Betroffenen ankommt. Selbst die Verarbeitung einfacher Adreßdaten ist danach als Eingriff anzusehen. Das gleiche muß aber auch gelten, wenn die Daten nicht in einer Datei verarbeitet werden. Denn es ist unbestritten, daß Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung unabhängig davon gilt, ob die Daten in einer Datei gespeichert oder in Akten oder sonstigen Unterlagen festgehalten werden."[74]

Sehr zum Missfallen der Landesregierung bezog sich Weyer fortan immer wieder auf das Urteil und brachte die zuständigen Akteure unter Zugzwang. Doch speziell im Innenministerium gab man sich stoisch. Aus der Abteilung I des Hauses hieß es dazu, dass man keine Veranlassung sehe, Weyers Drängen nach Beachtung des Urteils in seinem Sinne nachzukommen. Denn:

> „Die Frage, wann und unter welchen Voraussetzungen ein grundrechtsrelevanter ‚Eingriff' vorliegt mit der Folge, daß hierfür eine hinreichend bestimmte gesetzliche Ermächtigungsnorm erforderlich ist, ist nach wie vor eine der umstrittensten und am wenigsten geklärten Fragen der allgemeinen Grundrechtslehre."[75]

Doch auch im Innenministerium musste man zugeben, dass die Dinge im „Fluß" seien. Daher empfahlen die Beamten der Abteilung I explizit, sich nicht „erneut in eine Sachdiskussion" mit dem LfD zu begeben. Es sei am besten, wenn die Landesregierung darauf gar nicht zurückkommen würde.[76] Weyers Zielstrebigkeit blieb auch im Justizministerium nicht unbemerkt. Von dort hieß es Ende Mai 1983, dass man dem Selbstverständnis des LfD entgegentreten müsse, da sich die-

73 Auskunft aus dem Melderegister, 18 A 1927/80, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1982, S. 135.
74 LT-NRW, Vorlage 9/795, Dritter Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen, S. 18.
75 Vermerk „Betr.: Vierter Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen" vom 26.5.1983, S. 2, in: LAV NRW R, NW 1239, Nr. 145.
76 Ebd.

ser „offenbar zunehmend als eine außerhalb der Exekutive stehende ‚vierte Gewalt'" betrachte.[77]

Diese Diagnose ging wohl etwas weit.[78] Sie zeigte aber, dass Weyer es gekonnt verstand, die entscheidenden Widersprüche im Datenschutzrecht offenzulegen. Auch deshalb begann die Landesregierung im Mai 1983 intern über eine Novellierung des Landesdatenschutzgesetzes nachzudenken. Allerdings beschränkten sich diese Überlegungen zunächst nur auf die Hinzufügung von technischen Neuerungen, die das Gesetz in seiner ursprünglichen Fassung nicht vorhergesehen hatte. Insgesamt kam man zu dem Urteil: „Ergänzungen und Änderungen dürften genügen." Explizit wurde sogar festgehalten, dass der „Geltungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes/Datenschutzgesetzes NW […] keinesfalls auf Akten und Aktensammlungen ausgedehnt" werden sollte. Das „System" Datenschutz und weitere damit verbundene „Einzelregelungen" seien nicht mit den „historisch gewachsenen und in unserer Rechtsordnung positiv-rechtlich festgelegten Regeln der Aktenführung" vereinbar.[79]

Die Fronten schienen also weiterhin festgefahren. Doch dann kam es Mitte Dezember 1983 zum Donnerschlag. Nach monatelangen Protesten, öffentlichen Debatten und darauf fußenden gerichtlichen Klagen provozierte die eigentlich schon für Anfang 1983 anberaumte Volkszählung einen solchen Aufruhr, dass sich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) einschaltete und den Zensus in der geplanten Form für verfassungswidrig erklärte.[80] Die involvierten gesell-

77 Vermerk aus dem NRW-Justizministerium „Betr.: Vierter Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen", 27.5.1983, S. 2 f., in: LAV NRW R, NW 1239, Nr. 145.

78 In seiner Funktion als zentrale Beschwerdestelle für Datenschutzverstöße erhielt der LfD zwischen 1978 und 2004 1.772 Zuschriften. Diese befinden sich unter drei verschiedenen Beständen im LAV NRW R: NW 612, NW 801, NW 957. Der Verfasser überlässt es dem geneigten Leser selbst zu beurteilen, ob dies viel oder wenig war.

79 Arbeitspapier „Augenblickliche Überlegungen zur Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes/Datenschutzgesetzes NW" vom 25.5.1983, S. 5–8, in: LAV NRW R, NW 1239, Nr. 165.

80 BVerfG, 15.12.1983–1 BvR 209/83, 1 BvR 269/83, 1 BvR 362/83, 1 BvR 420/83, 1 BvR 440/83, 1 BvR 484/83. Das damalige gesellschaftliche Klima lässt sich an einem Panorama-Beitrag vom 15.3.1983 ablesen. Darin sieht man u. a. flugblattverteilende Bürgerinnen und Bürger sowie eine Vorführung, was die gespeicherten Daten alles offenbarten und wie sie nutzbar gemacht werden könnten. Siehe dazu: Panorama vom 15.3.1983 unter: <https://www.ardmediathek.de/video/panorama/volkszaehlung/das-erste/Y3JpZDovL25kci5kZS83MTUxYzhlYi1mOGZiLTQ4ZWEtODc1OS1lMjk4NmE3NDZhODg> (28.7.2025). Zur inhaltlichen Vertiefung siehe: Nicole Bergmann, Volkszählung und Datenschutz. Proteste zur Volkszählung 1983 und 1987 in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 2009, S. 15–62.

schaftlichen Gruppen, darunter Datenschützer, prominente Juristen, aber auch Privatleute, hatten zuvor den Datenhunger des Staates massiv kritisiert. Aus Sicht seiner Gegner grub sich der insgesamt achtseitige Fragebogen zur Volkszählung zu tief in die Leben der Bundesbürgerinnen und -bürger ein. In der geplanten „Totalerhebung" mischten sich unter Fragen nach dem Zustand, dem Baujahr und den Eigentumsverhältnissen des bewohnten Gebäudes auch solche zur familiären Lebensgestaltung, dem Arbeitsalltag und den persönlichen Ausbildungsverhältnissen aller in einer Wohneinheit gemeldeten Personen. Die erhobenen Daten wollte der Staat anschließend zur Optimierung des Verwaltungshandelns verwenden.[81] Die Volkszählung und das damit verbundene Urteil des BVerfG politisierten die bundesdeutsche Öffentlichkeit in diesen Fragen nachhaltig. So erregte die dann unter anderen Voraussetzungen tatsächlich durchgeführte Volkszählung im Jahre 1987 weiterhin die Gemüter, ohne dass das Bundesverfassungsgericht aber erneut einschritt.[82] Datenschutz schien als Thema in der Mitte der damaligen bundesrepublikanischen Gesellschaft angekommen zu sein.

Mit seinem berühmten Volkszählungsurteil vom 15. Dezember 1983 implementierte das Bundesverfassungsgericht die Rechtsfigur der informationellen Selbstbestimmung und bestätigte mit seiner Kritik am Umfang der geplanten Volkszählung, dass das Grundgesetz implizit einen Anspruch auf Datenschutz enthalte.[83] Dieses Urteil stellte die noch im Mai trotzig festgehaltene Position der nordrhein-westfälischen Landesregierung vor große Herausforderungen. Zu Weyers sowieso schon ausgeübtem politischen Druck kam jetzt noch hochrichterlicher.

Die Verwaltung in NRW brauchte eine gewisse Zeit, um die Konsequenzen des Urteils überblicken zu können. Im März 1984 legte Gensior schließlich eine vorläufige „Auswertung" der Auswirkungen vor. Darin hieß es – und das deutete einen leichten Richtungswechsel an –, dass das Urteil auf einer Linie mit dem Grundrecht auf Datenschutz der NRW-Verfassung liege. Das Recht auf informa-

81 Musterbogen Volkszählung 1983, in: Stadtarchiv Solingen, SG 17236. Die entsprechenden datenschutzrelevanten Abschnitte des Fragebogens machten die Verwendungsabsicht explizit deutlich, beteuerten aber gleichzeitig, dass das geltende (bundesdeutsche) Datenschutzrecht eingehalten werden würde.

82 Der Fragebogen zur Volkszählung von 1987 war ganze zwei Seiten kürzer, enthielt wesentlich mehr erklärenden Text und reduzierte die Anzahl der zu beantwortenden Fragen beträchtlich. Siehe dazu: Musterbogen Volkszählung 1987, in: Stadtarchiv Solingen, SG 32053.

83 Laut dem BVerfG ergibt sich aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG ein Recht auf „informationelle Selbstbestimmung". Das ausführliche Urteil vom 15.12.1983 findet sich unter: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1983/12/rs19831215_1bvr020983.html> (7.7.2025).

tionelle Selbstbestimmung müsse jetzt in seiner ganzen Tragweite in dieses einfließen. Gensior schob aber dennoch ein, dass man deshalb nicht gleich Weyers „Eingriffstheorie" folgen müsse. Das sei erst eingehend zu prüfen.[84]

Gensior und allen anderen Akteuren auf Seiten der Landesregierung musste jedoch bewusst sein, dass die restriktive Auslegung des Rechts auf Datenschutz in der Praxis nun ernsthaft bedroht war. Weyer triumphierte erneut, als er in seinem fünften Tätigkeitsbericht schrieb, dass nun klar sei, dass sich Datenschutz „nicht auf bestimmte Datenarten" begrenzen lasse. Vielmehr sei der Kontext der genutzten Informationen entscheidend. Nach dieser Lesart fielen Papierakten also ebenfalls unter die Bestimmungen des Datenschutzes.[85] Die letzte Etappe im Aushandlungsprozess „NRW und der Datenschutz" schien absehbar gekommen zu sein.

5. Ein Konflikt wird gelöst

Es vergingen jedoch noch weitere drei Jahre, bis es zur Einbringung einer Novelle des Landesdatenschutzgesetzes durch die Landesregierung kam. Ein erster Novellierungsversuch im Februar 1985 wurde durch das Ende der Legislaturperiode in der Mitte des Jahres abgewürgt. So kam es erst am 19. Februar 1987 zur Einbringung der Novelle durch Innenminister Schnoor.[86] Die Verzögerungen begründete der Minister auch hier wieder mit Bundesdiskussionen. Doch nun sollte der CDU-regierte Bund noch vor der Bundestagswahl 1987 unter Druck gesetzt werden. SPD-Kanzlerkandidat und NRW-Ministerpräsident Johannes Rau hatte schon im Februar 1986 in einem Gastkommentar im Wiesbadener Tageblatt unter dem Titel „Freiheit der Bürger vor dem Staat und nicht den Staat vor dem Bürger schützen" vor einem „gläsernen Bürger" gewarnt.[87] Datenschutz bekam nun also auch eine klare parteipolitische Komponente.

84 Vermerk „Betr.: Volkszählungsgesetz; hier: Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1983", Anlage „Auswertung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1983" vom März 1984 [Tag unleserlich], S. 6 f., in: LAV NRW R, NW 1240, Nr. 91.

85 LT-NRW, Vorlage 9/1783, Fünfter Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen, S. 13 ff.

86 LT-NRW, PlPr. 10/43 vom 19.2.1987, S. 3630. Das „Gesetz zur Fortentwicklung des Datenschutzes (GFD)" verabschiedete die Landesregierung als Drs. 10/1565 am 5.1.1987.

87 Ausschnitt Gastkommentar Rau „Freiheit der Bürger vor dem Staat und nicht den Staat vor dem Bürger schützen", in: Wiesbadener Tageblatt, 22.2.1986, in: LAV NRW R, NW 1168, Nr. 13.

Die wichtigste Änderung der Novelle war jedoch die Ausdehnung des Datenschutzes auf papierene Akten.[88] Das argumentative Rückzugsgefecht führte Schnoor so:

> „Der Datenschutz ist bei den Bürgern zu einem festen Begriff geworden. Keinen Eingang in das Bewußtsein der Bürger hat jedoch die in den Datenschutzgesetzen enthaltene Unterscheidung zwischen der Datenverarbeitung in Akten und der Datenverarbeitung in Dateien gefunden. Alle Versuche, den Bürgern diese Unterscheidung klarzumachen und ihnen deutlich zu machen, daß es unterschiedliche Rechtsfolgen geben müsse, stoßen auf Unverständnis, und das ist auch verständlich. […] Dem veränderten Rechtsbewußtsein der Bürger entspricht es, daß der größte Teil der Beschwerden über Verletzungen des Datenschutzes Fälle betrifft, in denen personenbezogene Daten konventionell verarbeitet worden sind. […] Der Gesetzentwurf versucht deshalb, das Recht und das Rechtsbewußtsein wieder miteinander in Einklang zu bringen."[89]

Wie groß der Druck auf die Verwaltung des Landes mittlerweile war, zeigte auch, dass Schnoor nun explizit die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter derselben in die Pflicht nahm. Es müsse dort ein „Bewußtseinswandel" stattfinden. Nur so könne man der „gestiegenen Sensibilität" der Bürgerinnen und Bürger Rechnung tragen.[90]

Im Januar 1988 befasste sich der AfIV mit der Gesetzesnovelle. In der Sitzung zeigte sich erneut die angedeutete parteipolitische Färbung der Datenschutzdiskussion. Während es ehemals die oppositionelle CDU war, welche die Landesregierung mit ihrem Wunsch nach einer Verankerung des Datenschutzes als Grundrecht unter Druck gesetzt hatte, war es nun ebenfalls die CDU, die zunächst damit liebäugelte, papierene Akten doch wieder aus dem Anwendungsbereich des Datenschutzes herauszunehmen.[91] Vor der zweiten Lesung im Plenum des Landtags im März 1988 gab die CDU ihren Widerstand jedoch auf, indem sie auf die

88 Ansonsten enthielt der Entwurf noch die Zusage eines „lückenlosen Datenschutzes", die Einführung von neuen übergreifenden Datenschutzregelungen, die Amtsvorschriften fortan aushebeln sollten, ein kostenfreies Auskunftsrecht sowie ein Zweckbindungsprinzip.

89 LT-NRW, PlPr. 10/43 vom 19.2.1987, S. 3632.

90 Ebd., S. 3634.

91 Auf Seiten der CDU wollte man dies im Verwaltungsverfahrensgesetz unterbringen. Rechtlich gesehen wäre aber so der Bezug schwächer. Die SPD kündigte entsprechend Widerstand an; siehe: LT-NRW, APr. 10/801, S. 4.

Praxis in den anderen deutschen Ländern verwies.[92] Daher wurde das „Gesetz zur Fortentwicklung des Datenschutzes" am 10. März 1988, bei einer einzigen Enthaltung, schließlich verabschiedet.[93]

Durch die Novelle war das Grundrecht auf Datenschutz gewissermaßen mit den gesetzlichen Ausführbestimmungen in Einklang gebracht worden. Für die Weiterentwicklung sorgte auch hier (wie schon bei der Verankerung) eine bunte Mischung von Ereignissen. Ohne das Volkszählungsurteil hätte die Landesregierung wohl noch deutlich länger und energischer an ihrem Standpunkt festgehalten und damit einen wesentlichen Teil des für uns heute selbstverständlichen Geltungsbereichs des Datenschutzes verwaist gelassen. Für den LfD war die Novelle des Landesdatenschutzgesetzes ein großer Erfolg, die dessen Beharrlichkeit belohnte.[94]

6. Fazit und Ausblick

Doch das Thema Datenschutz ist und bleibt paradox. Während Datenschutzmaßnahmen in der bundesdeutschen Bevölkerung schon Mitte der 1970er Jahre mehrheitlich befürwortet wurden und sich schließlich sogar zur Abwendung der Volkszählung von 1983 auswuchsen, sind konkrete technische Neuerungen sowie die individuelle Betroffenheit weniger dazu angetan, diesen Reflex auszulösen.[95] Im Englischen existiert hierfür der Ausdruck „privacy paradox". Damit ist gemeint, dass Datenschutz im Grundsatz immer für wichtig erachtet, im Konkreten jedoch damit abgetan wird, dass man als individuell betroffene Person keine relevanten Informationen zu verbergen habe. Eine fatale Einstellung, da Kontexte für den tatsächlichen Gehalt von Informationen und deren Einordnung extrem wichtig sind. Gespeicherte Einzeldaten liefern allenfalls einen Ausschnitt, im schlimmsten Fall die Vorlage für vorsätzlichen Missbrauch. Dieses Paradoxon

92 Siehe dazu: LT-NRW, Drs. 10/2923, S. 64.

93 LT-NRW, PlPr. 10/73 vom 10.3.1983, S. 6645.

94 Dies gab Weyers Nachfolger Maier-Bode auch zu. Er verwies jedoch darauf, dass die Novellierung insgesamt eine „relativ geringe Aufmerksamkeit" in der Öffentlichkeit erhaschen konnte. Siehe dazu: LT-NRW, Vorlage 10/2134, Neunter Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen, S. 9.

95 Siehe hierzu exemplarisch: Bundesbürger gegen eine zu starke Kontrolle des persönlichen Bereiches, in: Honnefer Volkszeitung, 5.5.1976, S. 6. Dort wurde durch Umfragen festgestellt, dass die Befragten Datenschutz generell sehr hochhingen, einem „Personenkennzeichen" (einem staatlich verwalteten Sammeldatensatz für jeden Bundesbürger) jedoch nicht besonders kritisch gegenüberstanden.

irritiert umso mehr, da sich die Herausforderungen an den Datenschutz seit den 1990er Jahren massiv verändert haben. Es ist nicht mehr (nur) der Staat, der als datenakkumulierender Akteur in der Kritik steht; es sind vielmehr transnational agierende Großkonzerne (wie Meta, Alphabet, Microsoft oder Amazon), die in den Fokus gerückt sind.[96] Dieser global stattfindende Prozess setzt auch das Grundrecht auf Datenschutz in Nordrhein-Westfalen unter Druck. Hinzu kommen die teilweise komplizierten Mehrebenenabstimmungsprozesse im föderalen System der Bundesrepublik und der Europäischen Union. Die verschiedenen Rechtsrahmen hängen Datenschutz unterschiedlich hoch und machen eine von NRW ausgehende Durchsetzung des Grundrechts auf Datenschutz entsprechend schwer.[97] Auch der Landesdatenschutzbeauftragte bekam diese Entwicklungen und Verschiebungen bereits zu spüren. Als Institution für die Bürgerinnen und Bürger des Landes geschaffen, sah er sich in den 1990er Jahren gleich mit mehreren Dienstaufsichtsbeschwerden durch eben jene Bürgerinnen und Bürger des Landes konfrontiert.[98] Auch wenn nicht alle davon Hand und Fuß hatten, wird deutlich, dass beim Thema Datenschutz noch viel zu tun bleibt.

Insgesamt hat dieser Beitrag eine Entwicklung dokumentiert, die sich über fast 20 Jahre hinzog. In dieser Zeit wurde weder ein totalitärer Computerstaat à la Orwell errichtet, noch das staatliche Verwaltungshandeln durch Datenschutzbestimmungen lahmgelegt. Am Anfang war ein Zeitungsartikel. Und am Ende stehen weiterhin viele Fragen im Raum; beispielsweise wie der Wert eines Grundrechts einzuschätzen ist, dessen Einhaltung mehr als 40 Jahre lang nicht eingeklagt werden konnte oder dessen Bedeutung schon auf Bundesebene in Frage stand. Die Pionierleistung des nordrhein-westfälischen Landtags schmälert dies keineswegs. Es unterstreicht jedoch die verworrene Geburt und deutet die komplizierten Mehrebenenaushandlungsprozesse in einem föderalen Staat in der Europäischen Union an.

96 Vgl. Dieter Grimm, Der Datenschutz vor einer Neuorientierung, in: JuristenZeitung 21 (2013), S. 585–592. Siehe außerdem: Martina Schlögel, Das Bundesverfassungsgericht, die informationelle Selbstbestimmung und das Web 2.0: Von der Schwierigkeit in den Weiten des Internets einen sicheren (Daten-)Hafen zu finden, in: Zeitschrift für Politik 59 (2012), S. 85–102.

97 Renate Künast (Bündnis 90/Die Grünen) forderte vor diesem Hintergrund beispielsweise im Oktober 2008 eine Übernahme des Datenschutzes ins Grundgesetz, die aus ihrer Sicht überfällig war: Renate Künast, „Meine Daten gehören mir" – und der Datenschutz ins Grundgesetz, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 41 (2008), S. 201–205.

98 Siehe hierzu: LAV NRW R, NW 1240, Nr. 10.