

apparates. Allein mehr als 550.000 Personen sind im primären Bereich von Bundeswehr, Polizei, Nachrichtendiensten, Justiz u.v.a.m. beschäftigt. Nicht eingerechnet sind dabei der Katastrophenschutz, die Feuerwehren und die gesamte Ordnungsverwaltung.

Das Gefühl von Bedrohung und fehlender Sicherheit wird nicht nur medial beeinflusst, sondern auch von »Fachbruderschaften«, die über die Bewertung der Bedrohungsszenarien disponieren. Dazu gehören in erheblichem Maße die staatlichen Sicherheitsbehörden. Mitunter besteht der Eindruck, dass diese nicht der Führung durch Regierung und Parlament unterliegen, sondern sich diese zu Vollzugsorganen

ihrer eigenen Sicherheitsphilosophien machen. Diese »Fachbruderschaften« müssen den Verfassungsorganen wieder verantwortlich gemacht werden.

Die Vorratsdatenspeicherung von Verkehrsdaten in der Telekommunikation hat bereits einen Raum der Freiheit zu einem Raum der staatlichen Kontrolle gemacht. Die Befugnis zur Onlinedurchsuchung von Computerfestplatten verletzt darüber hinaus den Kernbereich der persönlichen Lebensgestaltung.

Mitglieder einer freiheitlichen Gesellschaft folgen auch angesichts von potenzieller Gefahr dem Weg des Vertrauens und somit der Angemessenheit staatlicher Sicherheitspolitik.

Hans Peter Bull

Konkreter Realismus statt abstrakter Polemik

Ist Datenschutz ein Grundwert?

Hans Peter Bull

(*1936) war von 1988 bis 1995 Innenminister in Schleswig-Holstein, danach bis zu seiner Emeritierung 2002 Professor für Öffentliches Recht an der Universität Hamburg. Demnächst erscheint die Streitschrift *Informationelle Selbstbestimmung – Vision oder Illusion?* bei Mohr Siebeck.

HP-Bull@t-online.de



Alle Parteien wollen, dass Deutschland ein freiheitlicher Staat sei; alle wollen die Grundrechte stärken. Ein auswärtiger Beobachter, der das heutige Deutschland auf seine Freiheitlichkeit und Grundrechtsfreundlichkeit prüfen wollte, würde sich schwer tun, Unterschiede in den grundsätzlichen Positionen der politischen Gruppen zu erkennen (sofern er von rechten wie linken Extremisten absähe). Auch über das so oft diskutierte Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit herrscht theoretisch längst Konsens in dem Sinne,

dass wir eine freiheitliche Ordnung *und* möglichst große Sicherheit der Menschen vor Gewalt und Unrecht anstreben. Freiheit *und* Sicherheit ist die allgemein akzeptierte Parole, nicht Freiheit *statt* Sicherheit oder Sicherheit *ohne* Freiheit.

Meinungsverschiedenheiten bestehen über die Konsequenzen dieser allgemeinen Aussage. Einige finden, dass in den letzten Jahren eine »Erosion der Grundrechte« stattgefunden habe, dass die Sicherheit überbetont werde und die Menschen deshalb begründete Angst vor Überwachung hätten. Diese Einschätzung wird teils darauf gestützt, dass zahlreiche neue Befugnisse von Polizei, Justiz und Nachrichtendiensten eingeführt worden sind, teils darauf, dass von interessierter Seite weitere Befugnisse für die Sicherheitsbehörden gefordert werden. Besonders großen Eindruck hat es gemacht, dass das Bundesverfassungsgericht eine Reihe von

Normen, in denen neue oder erweiterte Befugnisse von Polizei und Verfassungsschutz festgelegt worden waren, für (teilweise) verfassungswidrig erklärt hat. Manche, die sich als Advokaten der Bürgerrechte empfinden, benutzen inzwischen ständig die Formulierung, »die Grundrechte« der Bürger seien schon weitgehend abgebaut oder doch stark bedroht. Derlei Polemik war nicht nur von Wahlkämpfern der FDP, der Linkspartei und der Grünen zu hören, sondern auch noch nach dem Ende der verbalen Schlachten. Die unreflektierte staatskritische Einstellung ist vielen zur Gewohnheit geworden, die gleichzeitig vom Staat alle möglichen Leistungen fordern.

Was aber bedeutet es wirklich, wenn behauptet wird, »die Grundrechte« und die Menschenwürde seien gefährdet? Gemeint ist im Wesentlichen immer *ein* Grundrecht: das Recht auf »informationelle Selbstbestimmung« oder auf Datenschutz, in anderer Formulierung das Recht, »unbehelligt zu bleiben«. Das Bundesverfassungsgericht hat es aus dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit abgeleitet, das in Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes garantiert ist, und hat ihm besonderes Gewicht verliehen, indem es sich zusätzlich auf das in Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz enthaltene Gebot berufen hat, die Menschenwürde zu achten und zu schützen. Dieses neue Grundrecht ist eine unter mehreren »Ausprägungen« des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, und es dient dazu, die Handlungs- und Entscheidungsfreiheit des Einzelnen zu sichern.

Ob das so verstandene Recht auf Datenschutz auch einen *Grundwert* der Gesellschaft darstellt, den der Staat seiner Rechtsordnung zwingend zugrunde legen muss, ist nicht so sicher wie die Wortführer meinen. Staaten, die kein vergleichbar detailliert ausgearbeitetes Datenschutzrecht besitzen, sind deshalb nicht schon Unrechtsstaaten. Die Freiheit des Einzelnen, nach seiner eigenen Entscheidung zu handeln (oder nicht zu handeln), wird be-

reits durch die anderen Grundrechte gewährleistet; Datenschutz soll zusätzlich Gefahren im Vorfeld des Handelns ausräumen. Die unabhängigen Gerichte sichern die Rechte der Menschen gegen staatliche Willkür oder Unterdrückung.

»Informationelle Selbstbestimmung« soll in Erweiterung des traditionellen Rechtsschutzes bedeuten, dass jeder das Recht auf Selbstbestimmung über die »eigenen Daten« hat. Solange der Mensch ein soziales Wesen ist, ist dies jedoch im Grunde unmöglich. Dass sich andere für den Einzelnen interessieren und legitimerweise etwas über ihn wissen wollen, ist im Leben nicht die Ausnahme, sondern der Normalfall. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist aber jeglicher »Eingriff« in das Selbstbestimmungsrecht nur zulässig, wenn ein Gesetz dies »normenklar« erlaubt. Seit dies gilt, ist der Gesetzgeber ständig damit beschäftigt, Vorgänge zu regeln, die früher aufgrund genereller Rechtsüberlegungen als erlaubt galten. Die Gesetzgebungsmaschine rotiert in hohem Tempo, weil wir einen höheren Anspruch an die Durchnormierung aller Lebensverhältnisse haben – und weil eben ausreichende Befugnisnormen für zahllose staatliche Aufgaben unverzichtbar sind, gerade auch für die Sicherheitsbehörden.

Zumutbare Freiheits- einschränkungen

Dabei muss Freiheit seit je auch durch Maßnahmen gesichert werden, die zugleich Freiheit einschränken. Es gibt keine Freiheit zu rechtswidrigem Handeln und zur Schädigung anderer, und jeder muss es dulden, dass er im Interesse Dritter daran gehindert wird, seine Freiheit voll auszuleben. Entscheidend ist immer, welches Gewicht die eine und die andere Form von Freiheitsausübung in die Abwägung einbringt. Schon die Pflicht zur Zeugenaus-

sage, zur Bekanntgabe persönlicher Daten oder zur Duldung von Durchsuchungen kann – je nach den Umständen – zumutbar oder unzumutbar sein. Unter strengen Voraussetzungen muss auch ein Unschuldiger sogar die Verhaftung hinnehmen. Es kommt also auf die richtige Abwägung zwischen notwendigen Sicherheitsanstrengungen und der Bewahrung einer freiheitlichen Ordnung an.

Für diese Abwägung liefern die Urteile zum informationellen Selbstbestimmungsrecht und auch die fachwissenschaftlichen Äußerungen zu wenig inhaltliche Richtlinien. Vielfach wird auch die tatsächliche Lage nicht genau genug analysiert. Viele der alarmistischen Warnungen vor der »Verdatung« des Einzelnen stützen sich auf bloße Vermutungen, ja auf Science-Fiction-Szenarios, die allenfalls Möglichkeiten, aber eben nicht Wahrscheinlichkeiten oder gar die Realität staatlichen Handelns veranschaulichen. Oft wird nicht mehr gefragt, welche nachteiligen Folgen bestimmte Maßnahmen für die Betroffenen haben können, sondern es wird Betroffenheit nur noch aus den juristischen Konstruktionen deduziert. Das gilt zum Beispiel für die allseits als »böse« eingestufte Rasterfahndung oder die Vorratsspeicherung von Telekommunikationsverbindungsdaten. Es ist Unfug zu behaupten, die Rasterung großer Datenmengen bedeute, dass der Staat die ganze Bevölkerung als »verdächtig« betrachte oder dass jeder Mensch durch solche Aktionen in seinen Grundrechten beeinträchtigt sei. Polizei und Justiz interessieren sich nicht für »Otto Normalverbraucher«, sie legen sich keine »Dossiers« über jedermann an, und sie nutzen die gespeicherten Telefondaten nicht zur Überwachung von »Frau Mustermann«. Es sind auch keine Fälle politischen Missbrauchs gespeicherter Daten bekannt geworden; die gegenwärtigen politischen Verhältnisse geben keinen Anlass zur Furcht vor rechtsstaatsfeindlichen Regierungen.

Die Gefahren für die Freiheitlichkeit des Gemeinwesens liegen anderswo. Sie werden nur zu einem Teil durch die Informationstechnik begründet oder verstärkt; im Kern sind es die Gefahren, die seit je mit den staatlichen Aufgaben der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr untrennbar verbunden sind: Machtausübung ohne Maß, nachlässige Tatsachenerhebung, zu schweres Geschütz gegen kleine Sünder oder bloß Verdächtige. Dagegen bieten an sich schon das geltende Recht und die Praxis der Gerichte den notwendigen Schutz. Er kann aber noch verstärkt werden durch Ausbau und Weiterentwicklung verschiedener rechtlicher Schutzregeln und durch Stärkung der Aufsichtsinstanzen. Zu weit gehende Vorschriften der Sicherheitsgesetzgebung sollten korrigiert werden. Die »Infiltration« privater Computer (gemeinhin »Online-Durchsuchung« genannt) sollte generell tabu sein; der Staat darf nicht in die Sphäre eindringen, die der Einzelne als letzten Rückzugsraum benötigt. Vor allem aber sollte den Bestrebungen entgegengetreten werden, die Entwicklung zurückzudrehen. Eine Lockerung des Folterverbots wäre ebenso unannehmbar wie die Einführung eines »Feindstrafrechts«.

Ein Rückschritt wäre auch die Abschaffung der Trennung zwischen Polizei und Geheimdiensten, indem z.B. die Bekämpfung der organisierten Kriminalität auch dem Verfassungsschutz zugewiesen würde, der dafür nicht geeignet ist. Die behutsame Verteilung von Informationsbefugnissen und Eingriffsrechten auf die beiden Behördenzweige ist gerade ein Qualitätsmerkmal unseres Rechtsstaates. Erst recht wäre es unangemessen und eine historische Kehrtwende, wenn die Bundeswehr Befugnisse zur Aufrechterhaltung der »inneren Sicherheit« erhielte. Sie kann und soll bei einer Naturkatastrophe und bei einem »besonders schweren Unglücksfall« helfen (Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG), aber nicht bei Demonstrationen und inneren Unruhen. Gewaltentrennung, also

Machtverteilung ist schließlich auch der Grund für die Aufteilung der Zuständigkeiten auf Bund und Länder; Zentralisierung garantiert nicht ohne Weiteres eine effektivere Erfüllung der Aufgaben.

Fazit: So interessant es auch ist, sich auf die staatstheoretischen und ideengeschichtlichen Fundamente von Freiheitsfunktion und Sicherheitsaufgabe des Staa-

tes zu besinnen – für die Lösung der praktischen Fragen bringt die abstrakte Diskussion zu wenig. Und ebenso ist Datenschutz kein Selbstzweck, sondern ein Rechtsinstitut, das der konkreten Fortentwicklung bedarf – mit dem gehörigen Augenmaß für die tatsächlichen Risiken und für die Wirkungsmöglichkeiten des Gesetzes.

Hans-Peter Bartels

Demokratie als Bedingung der Freiheit

Freiheit ist nicht voraussetzungslos zu haben. Sie muss erkämpft, gewonnen, verteidigt und gestaltet werden. Und man kann sie auch wieder verspielen. Die deutsche Geschichte zeugt davon. Wir haben daraus gelernt. Aber zuweilen hat es den Anschein, als seien wir dabei, das wieder zu vergessen. Der Beitrag basiert auf gemeinsamen Überlegungen mit Johano Strasser und Wolfgang Merkel.

Die Demokratie als einzig verlässliche legitime Ordnung der Freiheit vererbt sich nicht von selbst. Sie muss von jeder Generation neu erworben und eingeübt werden. Demokratie braucht Demokraten. Das klingt wie eine Selbstverständlichkeit, real ist es aber ein Problem.

Umfragen zufolge sind 50 % der Deutschen mit unserer Demokratie, wie sie ist, weniger bis gar nicht zufrieden. Die Wahlentscheidung für rechtsextreme Parteien gilt immer häufiger als Beweis für Verdrossenheit mit dem politischen System, die Nichtteilnahme an Wahlen beanspruchen manche Kreise geradezu als Ausweis überlegener politischer Urteilsfähigkeit. Wenn nach dem Vertrauen in bestimmte Institutionen gefragt wird, rangieren Parlamente und Parteien, also die Kerninstitutionen der repräsentativen Demokratie, am unteren Ende der Skala. Dass dies europa-, ja weltweit der Fall ist, kann nicht beruhigen. Alle klassischen Vereinigungen des gesellschaftlichen Zusammenhalts, von den Kirchengemeinden bis zu den Sportvereinen, insbesondere aber die demokra-



Hans-Peter Bartels

(* 1961) MdB, ist Mitglied der SPD-Grundwertekommission und Mitherausgeber der Zeitschrift *Berliner Republik*.

hans-peter.bartels@bundestag.de

tischen Parteien klagen über sinkende Mitgliederzahlen und über die rückläufige Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung. Viele Menschen scheinen es heute als Zeitverschwendung und unzumutbare Anstrengung zu betrachten, sich um die öffentlichen Belange des Gemeinwessens zu kümmern.

Wenn aber viele Bürgerinnen und Bürger sich von der Politik abwenden und Politiker, Parteien und Parlamente mit Verachtung betrachten, schwächen sie die wichtigsten Instanzen, die gegenüber den dominierenden ökonomischen Interessen dem Gemeinwohl Geltung verschaffen können. Eine Demokratie, die von der Mehrheit alleingelassen würde, verkäme